Hoofdstuk 2

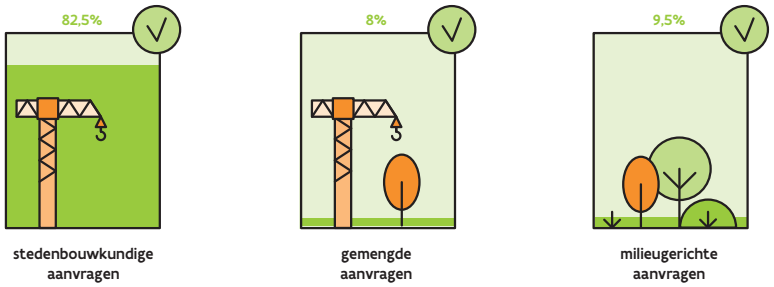
# Instrumentarium

Het ruimtelijk beleid formuleert doelstellingen voor de verdere evolutie van de ruimte in Vlaanderen. Om die doelstellingen effectief te realiseren kunnen we verschillende instrumenten inzetten. We onderscheiden de instrumenten naargelang de manier waarop ze uitvoering geven aan het ruimtelijk beleid. Juridische instrumenten gebruiken dwingende regels en eventueel sancties, economische instrumenten zetten in op financiële stimulansen en remmen, en informatieve instrumenten proberen mensen aan te zetten tot het gewenste gedrag door de waarden en normen van mensen aan te spreken. De overheid kan zich op verschillende manieren opstellen: regulerend, samenwerkend, ondersteunend of presterend.

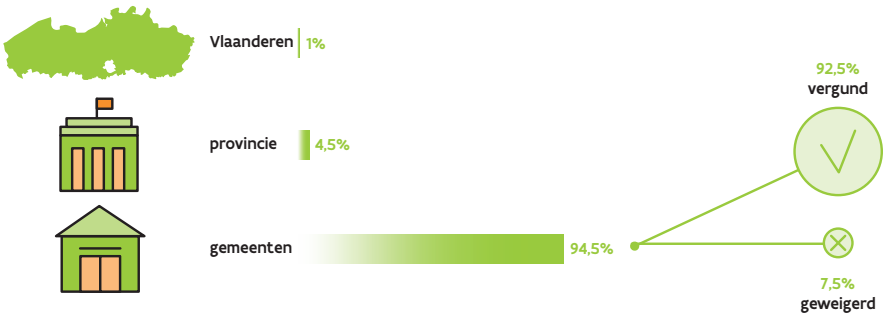
## Welke evoluties verwachten we?

Het instrumentarium moet ons in staat stellen om antwoorden te bieden op (nieuwe) ruimtelijke uitdagingen. Daarom is het continu in verandering. De veranderingen tonen zich zowel in nieuwe instrumenten als in aanpassingen van bestaande instrumenten. Dit is nodig opdat bestaande instrumenten geen struikelblok zouden vormen om het beleid tot uitvoering te brengen. Algemeen weerspiegelen de recente wijzigingen een zoektocht naar meer maatwerk en integratie om de complexe realiteit beter te vatten.

**De omgevingsvergunning integreert sinds 2017 de stedenbouwkundige – en milieuvergunning.**



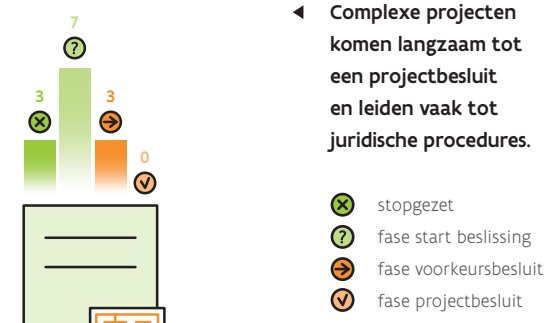

**Gemeenten zijn het vaakst bevoegd voor de aangevraagde omgevingsvergunningen.** Zo hebben ze een grote invloed op de ruimtelijke ontwikkelingen op hun grondgebied. De meeste van de vergunningen worden door hen goedgekeurd.



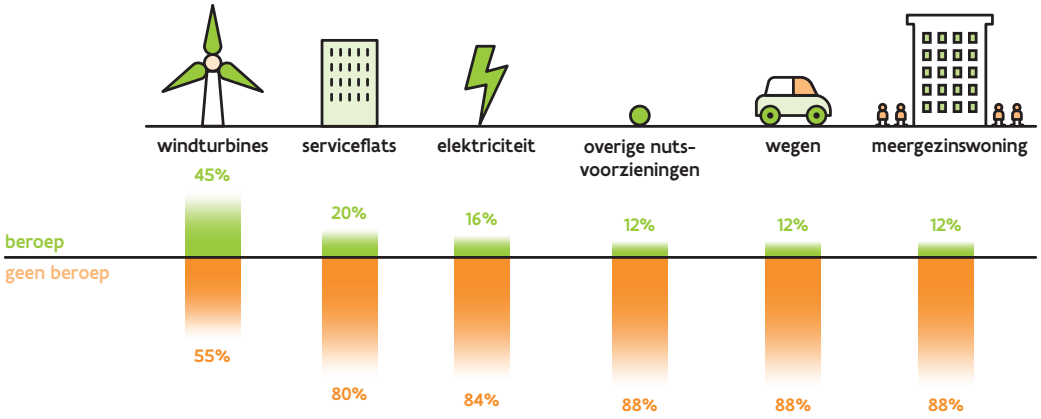

**Beroepsprocedures worden veel vaker opgestart bij een geweigerde vergunning.** Meer dan 1/3 van de beslissingen wordt in hoger beroep gewijzigd.



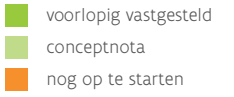

**Complexe projecten komen langzaam tot een projectbesluit en leiden vaak tot juridische procedures.**

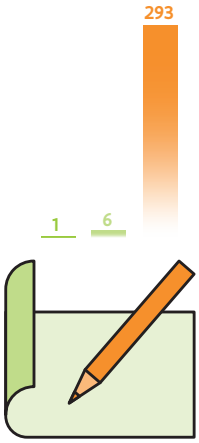


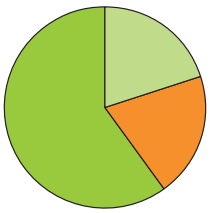

**Bijna de helft van de windenergieprojecten stoten op weerstand.**

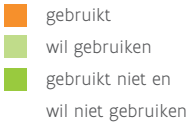


**Gemeenten nemen voorlopig een afwachtende houding aan voor hun beleidsplan.** Ze willen in de toekomst vooral beleid ontwikkelen over ruimtelijk rendement, groenblauwe dooradering, energie en klimaat.



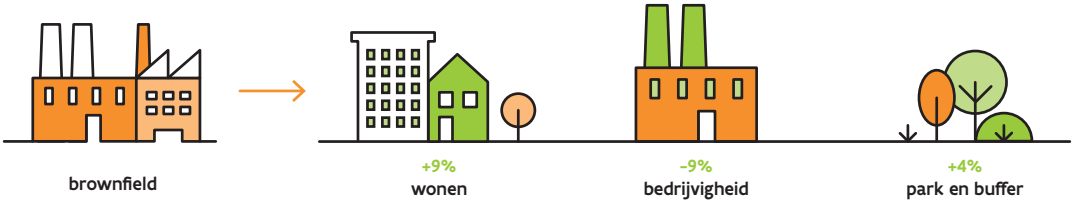



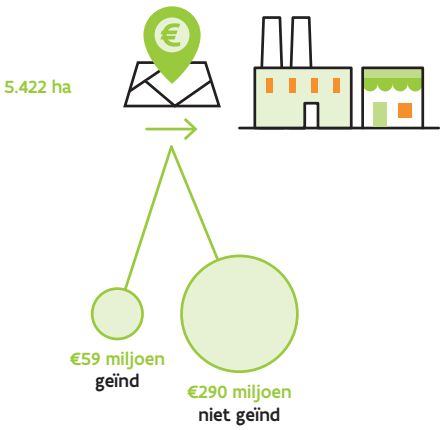



**Een derde van de gemeenten maakt nu of in de toekomst gebruik van een toetsingskader voor beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.** Daarmee willen ze ruimtelijke ontwikkelingen sturen en bijvoorbeeld open ruimte beschermen of de kwaliteit van woonomgevingen verhogen.

**Brownfieldconvenanten ondersteunen de transformatie** van verouderde en vervuilde terreinen naar hedendaagse werk- en woonomgevingen. Na een brownfieldconvenant neemt de ruimte voor economische activiteit op het terrein vaak af ten voordele van andere functies zoals wonen.




**Meerwaarde door herbestemming ontstaat meestal door een omzetting van agrarisch gebied,** meestal naar bedrijvigheid. De belasting hierop wordt zelden geïnd.



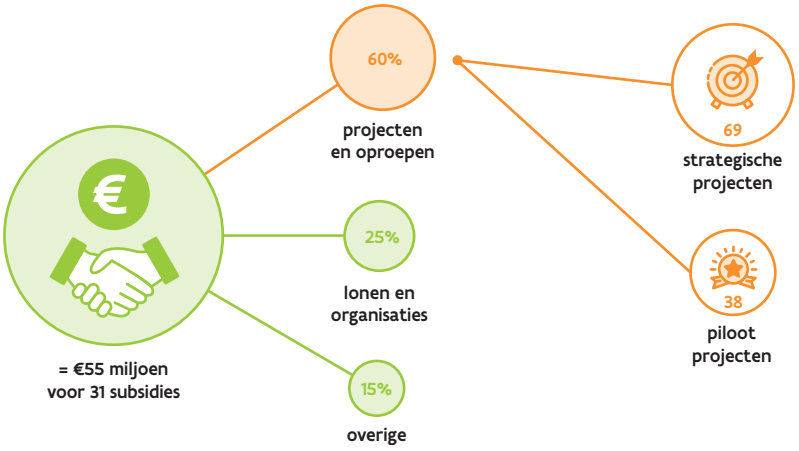




**47 van de 300 gemeenten beschikken vandaag over een Bouwmeesterscan** die hen kan helpen bij een duurzamer en beter ruimtegebruik.




**Subsidies zorgen voor een wisselwerking tussen het Departement Omgeving en private actoren voor de realisatie van het beleid.**



## Wat betekenen deze evoluties voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

1. **Meer samenwerking om beleid in de praktijk te brengen.**

   Steeds vaker kiest de overheid voor instrumenten die via samenwerking haar beleid in de praktijk brengen: brownfield-convenanten, subsidies, het beleidsplan ruimte, de procedure complexe projecten… Hiermee komt een deel van de verantwoordelijkheid voor bepaalde keuzes bij andere partijen te liggen: lokale overheden, stakeholders en burgers. Besturen wordt zo meer en meer een wisselwerking tussen publieke en private actoren. Hetzelfde geldt voor instrumenten die inzetten op gedragsverandering en zo handhaving zonder sanctioneren mogelijk maken.

2. **Capaciteit als struikelblok voor een strategisch decentraal ruimtelijk beleid.**

   De afgelopen jaren vond een decentralisatie plaats naar het lokale niveau. Dit leidde tot enkele belangrijke voordelen: het beleid en de beleidskeuze kwamen dichter bij de burger, er kwam meer ruimte voor lokale expertise. Maar deze decentralisatie stoot ook op uitdagingen. Zo stellen we vast dat er vaak onvoldoende capaciteit is voor het uitwerken van strategisch ruimtelijk beleid, wat eveneens leidt tot een minder consequente toepassing en handhaving van de visie in ruimtelijke ordening. Om dit te overstijgen zien we de groei van informatieve en communicatieve instrumenten gericht op lokale besturen. Een sprekend voorbeeld hiervan is de Bouwmeesterscan. Al blijft de populariteit hiervan in de praktijk beperkt.



Hoofdstuk 2

# Instrumentarium

KATLEEN VERMEIREN, ANN PISMAN, AN STAS, FATMA KAMAS, JANA VAN HOYWEGHEN

**LECTOREN:**

Wouter Bervoets (IDEA Consult)
Tristan Claus (KU Leuven)
Tom Coppens (UAntwerpen)
Wolfgans Vandevyvere (Departement Omgeving)
Joris Voets (UGent)

## UITDAGINGEN

De plannings- en vergunningensystemen voor ruimtelijke ordening zijn in Vlaanderen al verschillende keren gewijzigd sinds ze werden ingevoerd in de jaren 60 (en sommige al voordien). Dit is niet alleen in Vlaanderen zo, maar ook in de andere Europese lidstaten.

Bij de recentere wijzigingen zijn er meerdere trends. Ze weerspiegelen een zoektocht naar maatwerk en integratie om de complexe realiteit beter te vatten (Nadin et al., 2016):

- Integratie en verbreding is een constante, waarbij de verbreding van ruimte en milieu naar omgeving in de toekomst nog belangrijker zal worden;
- Vereenvoudiging van instrumenten en procedures is al jaren een belangrijk aandachtspunt en blijft nog steeds actueel, in het bijzonder om omgevingsthema's geïntegreerd aan te pakken;
- Decentralisatie naar het lokale niveau en grotere betrokkenheid van burger en stakeholder is te zien in de wijzigende rol van de overheid. Besturen is meer en meer een wisselwerking tussen publieke en private actoren (governance);
- Handhaving is het sluitstuk van het ruimtelijk beleid, en blijft een belangrijk aandachtspunt. Binnen handhavingsinstrumenten komen integratie, vereenvoudiging en governance en aan bod.

In het Vlaamse Regeerakkoord 2019-2024 en de beleidsnota's van de Vlaamse Regering schuilen ambities die een aantal van deze trends volgen. De Vlaamse regering wil investeren in "het vereenvoudigen, verbeteren en versnellen van procedures inzake omgevingsbesluitvorming, op basis van een efficiënt instrumentarium dat flexibel, toekomstbestendig en robuust is tegenover beroepsprocedures" (Demir, 2019). Ze zet ook in op experimenten met regelluwe zones en soepele instrumenten en normeringen (Vlaamse Regering, 2019). Ten slotte wil de Vlaamse Regering ook het instrumentarium aanpassen om de verdere integratie tussen ruimte en milieu te stimuleren en milieuvoorwaarden te verankeren in ruimtelijke uitvoeringsplannen, verordeningen en/of overeenkomsten. De Vlaamse Regering ziet hierin een rol voor sterke lokale besturen, waarbij de Vlaamse overheid enkel het kader opmaakt, in lijn met de trend tot decentralisatie (Somers, 2019).

Deze beleidsaccenten en de gevolgen ervan voor de regelgeving en het instrumentarium worden nu onderzocht en voorbereid, en indien mogelijk reeds geïmplementeerd. Het is vandaag te vroeg om al te kunnen rapporteren over de gevolgen van deze initiatieven. Waar relevant verwijzen we naar deze acties verder in dit hoofdstuk.

# GROTE DIVERSITEIT IN INSTRUMENTEN EN IN DE ROL VAN DE OVERHEID

Met 'het instrumentarium' worden instrumenten bedoeld die gebruikt worden om de ruimtelijke doelstellingen van het omgevingsbeleid te realiseren. Slechts een deel van deze instrumenten heeft een juridische verankering gekregen, zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen, milieueffectrapporten, ruimtelijke beleidsplannen, omgevingsvergunningen… In het Ruimterapport 2018 bevatte het hoofdstuk Instrumentarium vooral informatie over de juridische instrumenten voor ruimtelijke ordening (Pisman, Vanacker, Willems, Engelen & Poelmans, 2018). In voorliggend rapport wordt er ruimer op ingegaan en worden andere types instrumenten toegevoegd.

Om de bespreking van de instrumenten overzichtelijk te houden, worden ze ingedeeld in enkele types. In de literatuur zijn veel mogelijke indelingen van beleidsinstrumenten te vinden (Fobé, Brans, & Wayenberg, 2014). Dit hoofdstuk structureert de instrumenten op basis van hun kenmerken en onderscheidt juridische, economische en financiële instrumenten, en informatieve en communicatieve instrumenten.

Juridische instrumenten zijn instrumenten waarvan het gebruik en de totstandkoming decretaal is vastgelegd. Vaak gebruiken ze dwingende regels, met soms sancties als stok achter de deur. Economische en financiële instrumenten bieden financiële stimulansen of remmen aan burgers en organisaties met de bedoeling dat ze hun gedrag aanpassen.

Via informatieve en communicatieve instrumenten worden mensen aangezet tot het gewenste gedrag door een beroep te doen op hun waarden en normen. Men neemt aan dat mensen hun gedrag zullen aanpassen als zij voldoende geïnformeerd zijn of als het draagvlak is toegenomen.

De scheiding tussen de instrumenten is niet altijd scherp. Wegens hun eenvoud wordt deze typologie toch vaak gebruikt om beleidsinstrumenten te identificeren en wordt ze hier gebruikt om structuur te geven aan het hoofdstuk. Er zijn echter nog tal van extra kenmerken die instrumenten nog beter beschrijven. Ze initiëren verandering (effector) of signaleren verandering (detectoren). Ze zijn gericht op alle burgers of organisaties (algemeen) of op een specifieke burger of organisatie (individueel). Ze leggen beperkingen op of geven stimulansen. Beleidsinstrumenten kunnen werken op beleidsprocessen en de uitkomsten indirect beïnvloeden (procedurele) of direct een beleidsuitkomst beïnvloeden (substantieve). Een verdere opdeling volgens die kenmerken wordt waar relevant vermeld.

In praktijk wordt een set aan instrumenten gebruikt om beleidsdoelstellingen te realiseren (de zogenaamde instrumentenmix). Zo wordt bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan – een juridisch instrument – veel aandacht besteed aan zowel formele als informele communicatie, en kan de uitvoering ervan geflankeerd worden met subsidies, grondverwerving of heffingen. Het volstaat immers niet om plannen te maken, ze moeten ook op het terrein uitgevoerd worden. Er bestaat geen standaard rechttoe rechtaan aanpak om een mix van instrumenten te gebruiken. Het is een complexe wisselwerking tussen visievormende en realisatiegerichte instrumenten, op maat van het project (Capano & Howlett, 2020).

Ten slotte experimenteert de overheid met verschillende rollen (Fobé et al., 2014). Het Witboek Wendbare Overheid (Vlaamse Overheid, 2017) stelt dat regelgeving nog altijd een van de belangrijkste instrumenten is om de samenleving te ordenen en waar nodig te sturen, maar dat de rol van de overheid zal verschuiven naar een faciliterende rol die ruimte voor innovatie en initiatief toelaat. Het begrip 'governance' wijst op die verschuiving. Besturen gebeurt niet enkel door één overheid. Het is het resultaat van een wisselwerking tussen verschillende actoren, zowel publieke als private.

De voorbije decennia zijn er belangrijke veranderingen gebeurd in de wijze waarop publieke taken worden georganiseerd, aangestuurd en gecoördineerd. We zien een verschuiving in de taakverdeling tussen overheidsniveaus, maar ook tussen overheid, markt en samenleving. Een instrument wordt niet alleen gekozen omdat dit het meest geschikte instrument is, maar ook omdat het past in de specifieke inhoudelijke en politieke context. Uit onderzoek blijkt dat er verschillen zijn tussen landen in de wijze waarop ze uitdagingen aanpakken (Nadin et al., 2016).

In de literatuur worden drie ideaaltypische coördinatiemechanismen regelmatig gebruikt: hiërarchie, markt en netwerk. Deze basisrollen, die verder werden uitgewerkt in het kwadrantenmodel, gebruiken we hier om de omgevingsinstrumenten te bespreken (van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015):

- de regulerende, instruerende, kaderstellende overheid;
- de samenwerkende, regisserende, stimulerende overheid;
- de ondersteunende, faciliterende overheid;
- de presterende, initiatief nemende overheid.

De vier basisrollen van de overheid (regulerend/samenwerkend/faciliterend/presterend) en de kenmerken van de instrumenten (juridisch/economisch/informatief) worden in dit hoofdstuk verder gebruikt om de instrumenten te typeren.

# LEESWIJZER

In Vlaanderen worden verschillende beleidsinstrumenten gebruikt om ruimtelijk beleid te voeren. Het ruimtelijk beleid wordt op verschillende manieren gerealiseerd, via korte- en langetermijndoelstellingen, actieprogramma's, realisaties op het terrein ....

We geven in dit hoofdstuk geen allesomvattend overzicht van de ruimtelijke beleidsinstrumenten. Het Ruimterapport 2018 behandelde vooral juridische instrumenten (Pisman et al., 2018). Nu actualiseren we enkele daarvan op basis van recente evoluties, maar we behandelen ook niet-juridische ruimtelijke beleidsinstrumenten die afgelopen jaren werden ingezet. Figuur 1 stelt de instrumenten voor uit het Ruimterapport 2018 (cursief) en die uit dit hoofdstuk.

| | **Regulerende overheid** | **Samenwerkende overheid** | **Ondersteunende overheid** | **Presterende overheid** |
|---|---|---|---|---|
| **Juridische instrumenten** | *Ruimtelijk structuurplan*<br>*Ruimtelijk uitvoeringsplan*<br>*Verkaveling*<br>*Verordening*<br>*Melding*<br>Omgevingsvergunning<br>Handhavingsinstrument (PV, stakingsbevel ...) | Beleidsplan Ruimte<br>Handhavingsprogramma ruimtelijke ordening<br>Brownfieldconvenant<br>Complex project<br>Documenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen | Regelluwe zone | |
| **Economische/ financiële instrumenten** | Stedenbouwkundige last<br>Herverkaveling met planologische ruil<br>Planbaten, planschade | Subsidie | | Grondenbank |
| **Informatieve instrumenten** | | Interbestuurlijk handhavingsoverleg | Green Deal<br>Atrium lerend netwerk<br>Bouwmeester Scan | Communicatie (website, ea.) |

FIGUUR 1 // **NIET-LIMITATIEF OVERZICHT VAN DE BELEIDSINSTRUMENTEN DIE RUIMTELIJK BELEID REALISEREN**

De keuze en beschrijving van de instrumenten is vooral gebeurd om een antwoord te geven op de 'ruimtelijke' uitdagingen. In dit hoofdstuk bespreken we: achtereenvolgens de juridische instrumenten, de economische en financiële instrumenten, en de informatieve en communicatieve instrumenten. Het hoofdstuk sluit af met de perspectieven met een blik op de toekomst. Bij de bespreking van de instrumenten gaan we in op de verbreding van ruimtelijke instrumenten met omgevingsthema's en op de rol die de overheid opneemt wanneer een instrument wordt gebruikt. We lichten kort het instrument toe en geven vooral analyses en cijfers over het gebruik ervan. Voor elk instrument sluiten we af met een analyse van wat werkt of niet werkt, en geven we een aantal aandachtspunten waar het beter kan. We bespreken ook nieuwe ontwikkelingen voor het instrument, als die er zijn.

# JURIDISCHE INSTRUMENTEN

De ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen, verkavelingen, vergunningen, handhavingsinstrumenten zijn nog altijd de klassieke juridische instrumenten van een regulerende overheid. We stellen wel vast dat wijzigingen in de werking van die instrumenten meer de rol van samenwerkende of ondersteunende overheid opzoeken (zoals de introductie van de projectvergadering, het inzetten op formeel en informeel overleg, het vrijstellen van werken van vergunning …).

Nieuwe juridische instrumenten, zoals complexe projecten, werden vooral ontwikkeld om complexe uitdagingen het hoofd te bieden. Zij integreren de regulerende en samenwerkende rol van de overheid. Ook de beleidsplannen ruimte zijn opgevat vanuit een partnerschapsmodel. Voor regelluwe zones, het vrijstellen van een vergunning of meldingen speelt de overheid vooral een ondersteunende rol.

## // Beleidsplan Ruimte

In het Ruimterapport 2018 werd al verwezen naar het instrument van de ruimtelijke beleidsplannen, het beleidsinstrument dat ontwikkeld is als de opvolger van de ruimtelijke structuurplannen.

We beschouwen de beleidsplannen als voorbeelden van juridische instrumenten. Het systeem van beleidsplanning is juridisch verankerd in decretale bepalingen over beleidsplanning en een bijhorend uitvoeringsbesluit, die beide in werking traden op 5 mei 2018. Net zoals structuurplannen moeten beleidsplannen gezien worden in een set van instrumenten. De beleidsplannen zetten de kaders en de langetermijnstrategie uit, die vervolgens vertaald worden in concrete, uitvoeringsgerichte instrumenten. Een ruimtelijk beleidsplan is opgebouwd uit een strategische visie en een set van beleidskaders. De strategische visie bevat de ruimtelijke doelstellingen op lange termijn voor het betrokken beleidsniveau: gemeente, provincie of Vlaanderen. Ze worden geflankeerd door een operationaliseringsprogramma in de vorm van een set beleidskaders die een kortere looptijd hebben (middellange termijn). Beleidskaders kunnen apart herzien of opgegeven worden. Zo kan men flexibel inzetten op een selectieve set van de belangrijkste beleidsonderwerpen in functie van de maatschappelijke noden. Samen zijn ze de basis voor concrete maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van uitvoeringsgericht instrumentarium (en ook de regelgeving ervan) of het aangaan van partnerschappen, het uitwerken van ontwikkelingsprogramma's … De beleidsplannen hebben de ambitie om flexibeler, strategischer en meer realisatiegericht te zijn dan de structuurplannen. Om de vele acties te realiseren zal samenwerking tussen diverse actoren (ook buiten de overheid) heel belangrijk zijn.

Het beleidsplan zet nog meer in op de samenwerkende overheid. Een beleidsplan is niet langer bindend. Ook de hiërarchische goedkeuring is volledig vervallen. Het verwerven van een lokaal draagvlak en het mobiliseren van andere bestuursniveaus wint sterk(er) aan belang, precies omdat er geen sturingsinstrumenten zijn om bovenlokale keuzes af te dwingen (Schraepen, De Rynck & Voets, 2020). In de beleidskaders van de beleidsplannen worden actieplannen opgenomen, waarbij de acties niet alleen door de overheid zelf worden uitgevoerd, maar ook door tal van andere actoren.

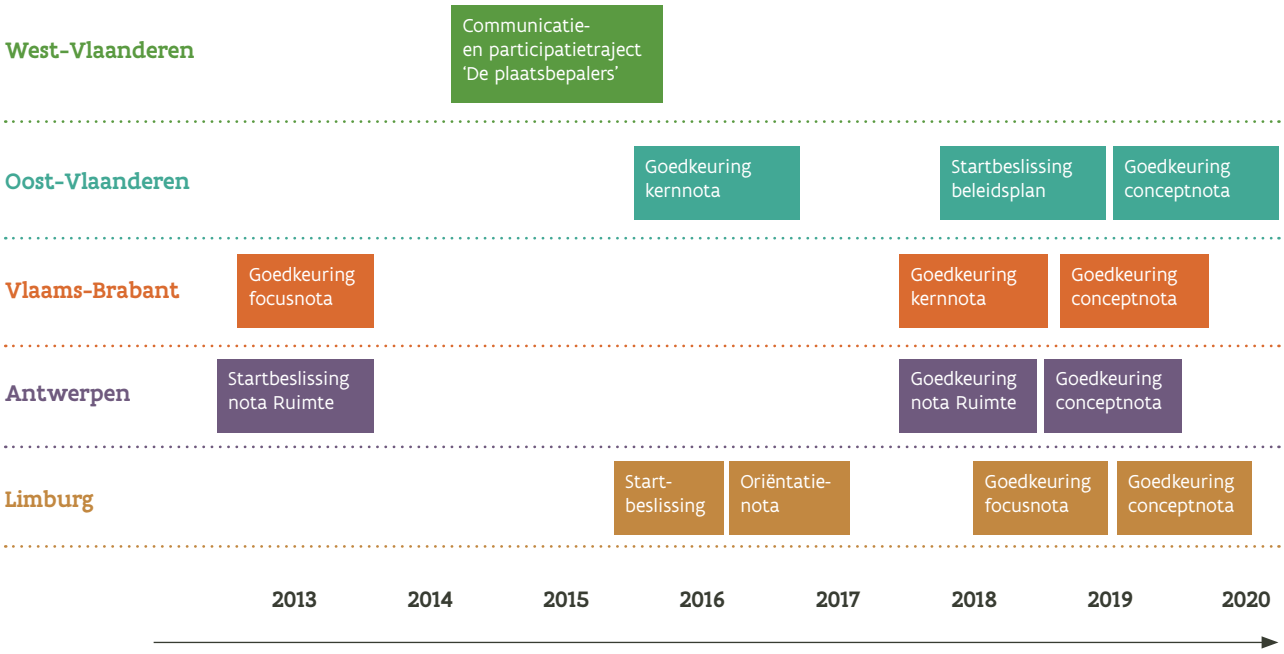
Inhoudelijk blijven dit 'ruimtelijke' beleidsplannen. Het omgevingsdenken is nog niet formeel in de titulatuur van het instrument opgenomen. Uit een bevraging van de gemeenten blijkt dat gemeenten nadenken over omgevingsthema's zoals energie, klimaat en duurzaam bouwen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017).

Het instrument werd recent ingevoerd en het aantal goedgekeurde beleidsplannen is anno 2021 beperkt. In wat volgt wordt een stand van zaken van het instrument beleidsplannen voor de verschillende beleidsniveaus toegelicht.

### Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

De Vlaamse Regering keurde op 20 juli 2018 de Strategische Visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed. Deze visie omvat een toekomstbeeld en een overzicht van beleidsopties op lange termijn, met name de strategische doelstellingen. De strategische visie van het BRV heeft niet het statuut van een ontwerp van ruimtelijk beleidsplan, omdat er nog geen ontwerp-beleidskaders zijn goedgekeurd. Het biedt wel een basis voor regeringsbeslissingen om de visie te realiseren. De inhoudelijke lijnen kwamen reeds aan bod in het Ruimterapport 2018 en zijn erop gericht het ruimtelijk rendement te verhogen, een samenhangende open ruimte te creëren en knooppunten te ontwikkelen (Pisman et al., 2018). Het verandertraject om bijkomend ruimtebeslag te stoppen, om slecht gelegen juridisch aanbod af te bouwen en om verdichting te realiseren op goed gelegen locaties (met aandacht voor groenblauwe dooradering en leef- en omgevingskwaliteit) wordt ook wel 'de bouwshift' genoemd. De Vlaamse Regering wil tijdens deze legislatuur het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nog goedkeuren, met een set van ontwerp-beleidskaders met concrete acties (Demir, 2019)

Om die strategische visie te kunnen realiseren, wil de Vlaamse regering o.a. het decreet betreffende realisatiegerichte instrumenten (kortweg Instrumentendecreet) definitief goedkeuren (Demir, 2019). Dat ontwerp van decreet biedt een set van diverse instrumenten m.b.t. inrichting, beheer, grondverwerving, grondmobiliteit en flankerend beleid. Op de hoorzitting in 2020 over het ontwerp van Instrumentendecreet werd echter zware kritiek geuit (Vlaams Parlement, 2020d). Vooral financiële compensaties gelinkt aan de realisatie van de bouwshift zijn voer voor




**FIGUUR 2 // TIJDSLIJN VAN DE PROVINCIALE BELEIDSPLANNINGSPROCESSEN**
o.b.v. Schraepen et al. (2020, p.29)

vele discussies. Met een taskforce met alle betrokken actoren wordt gezocht naar een oplossing hiervoor (Vlaams Parlement, 2021a).

### Provinciaal Beleidsplan Ruimte

De motieven om een provinciaal beleidsplan te maken zijn divers: het gedateerde structuurplan actualiseren en/of zoeken naar de inhoudelijke invulling van de (aangepaste en nog niet altijd geconcretiseerde) provinciale taken en bevoegdheden. De opmaak van een provinciaal beleidsplan is juridisch geen verplichting én is in tegenstelling tot een structuurplan niet juridisch bindend, maar toch hebben alle provincies (met uitzondering van West-Vlaanderen) in 2020 een conceptnota voor hun beleidsplan goedgekeurd (Figuur 2 stand van zaken op 10/08/2020). Deze nota's kwamen tot stand op basis van participatieve processen en overleg met gemeentebesturen. Momenteel verwerkt men in de provincies de opmerkingen van het openbaar onderzoek en wordt er studiewerk verricht over de beleidskaders. Voor het operationaliseren van de beleidskaders zijn de discussies nog volop lopende en zijn er nog geen definitieve documenten (Schraepen et al., 2020).

### Gemeentelijk Beleidsplan Ruimte

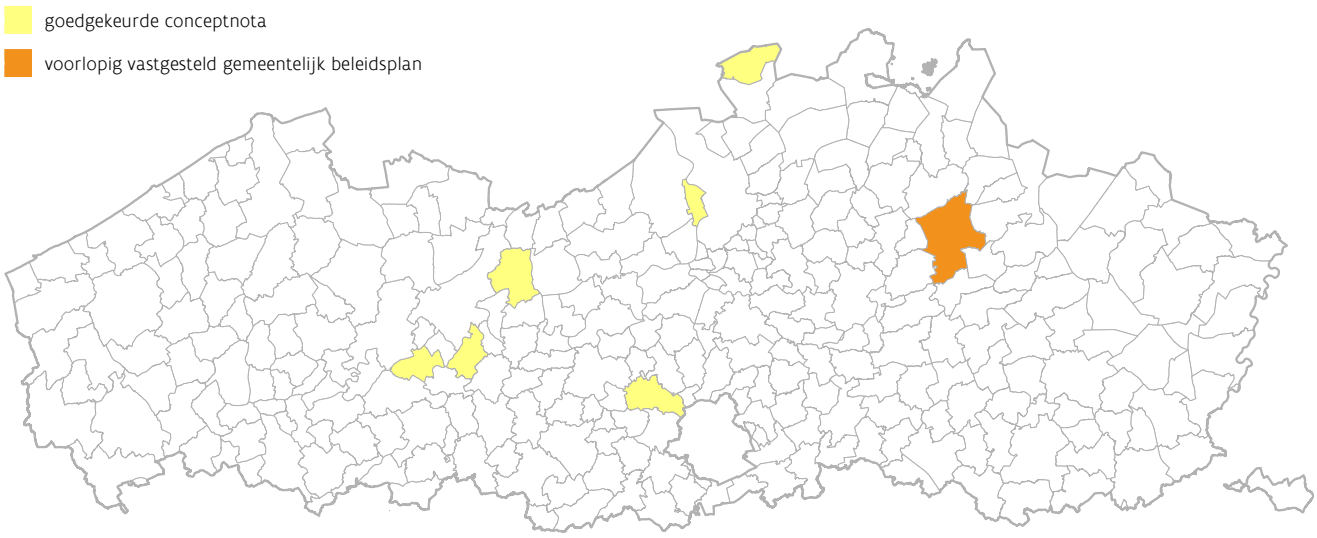
Er zijn nog niet zo veel gemeenten gestart met (de opmaak van) een beleidsplan en zeker nog niet elke gemeente is daarover in overleg met het Departement Omgeving. Daarvoor zijn verschillende redenen.

Uit gesprekken met bevoorrechte getuigen (onder meer gesprek met Xavier Buys-VVSG en Hans Timmermans-VRP) blijkt dat heel wat gemeenten een eerder afwachtende houding aannemen en zich afvragen of ze het gemeentelijk structuurplan wel willen vervangen door een gemeentelijk beleidsplan. Voor sommige gemeenten is een punctuele aanpassing van het gemeentelijk structuurplan een volwaardige optie. Het opmaken van een gemeentelijk beleidsplan is bovendien juridisch geen verplichting, én is in tegenstelling tot een structuurplan niet juridisch bindend. Andere vinden het nadenken over de lange termijn geen prioriteit en verkiezen om in te zetten op meer concrete projecten op hun grondgebied. Gemeenten halen aan dat ze meer zicht willen hebben op wat Vlaams (beleidskaders, instrumentendecreet…) en provinciaal (provinciaal beleidsplan) gebeurt.

Sommige gemeenten hebben bovendien niet de expertise en/of het personeel om een beleidsplanningsproces op te starten. In kleine gemeenten gaat de aandacht voornamelijk naar de vergunningen (ten nadele van beleidsvorming of handhaving). Lokale besturen van grotere gemeenten beschikken vaker over een sterk uitgebouwd ambtelijk apparaat en hebben hierdoor meer strategische beleidsruimte, een beter gemotiveerde en consequenter toegepaste ruimtelijke visie, meer juridische ondersteuning en een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van private ontwikkelaars. (Van Haelter, Torfs & Voets, 2021)

De gemeenten Asse, Merelbeke, Nazareth, Lochristi, Zwijndrecht en Essen (Figuur 3, stand van zaken op 01/05/2021) hebben hun gemeentelijk beleidsplanningsproces formeel gestart én hebben een goedgekeurde conceptnota.

De stad Geel staat momenteel het verst. Haar ontwerp gemeentelijk beleidsplan werd op 1 april 2021 voorlopig vastgesteld op




FIGUUR 3 // OVERZICHT EN STAND VAN ZAKEN VAN DE GEMEENTELIJKE BELEIDSPLANNEN OP 1 MEI 2021

basis van overgangsbepalingen. Er zijn nog een aantal gemeenten in voorbereidende fase. Zij krijgen vanuit het departement hiervoor ondersteuning (kennisnetwerk, en subsidies voor pilootprojecten BRV).

In 2017 bevroeg het Departement Omgeving gemeenten tijdens de lokale atria over de thema's die ze in de nabije toekomst wilden aanpakken met hun ruimtelijk beleid (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017). De volgende drie thema's werden als de grootste uitdagingen beschouwd:

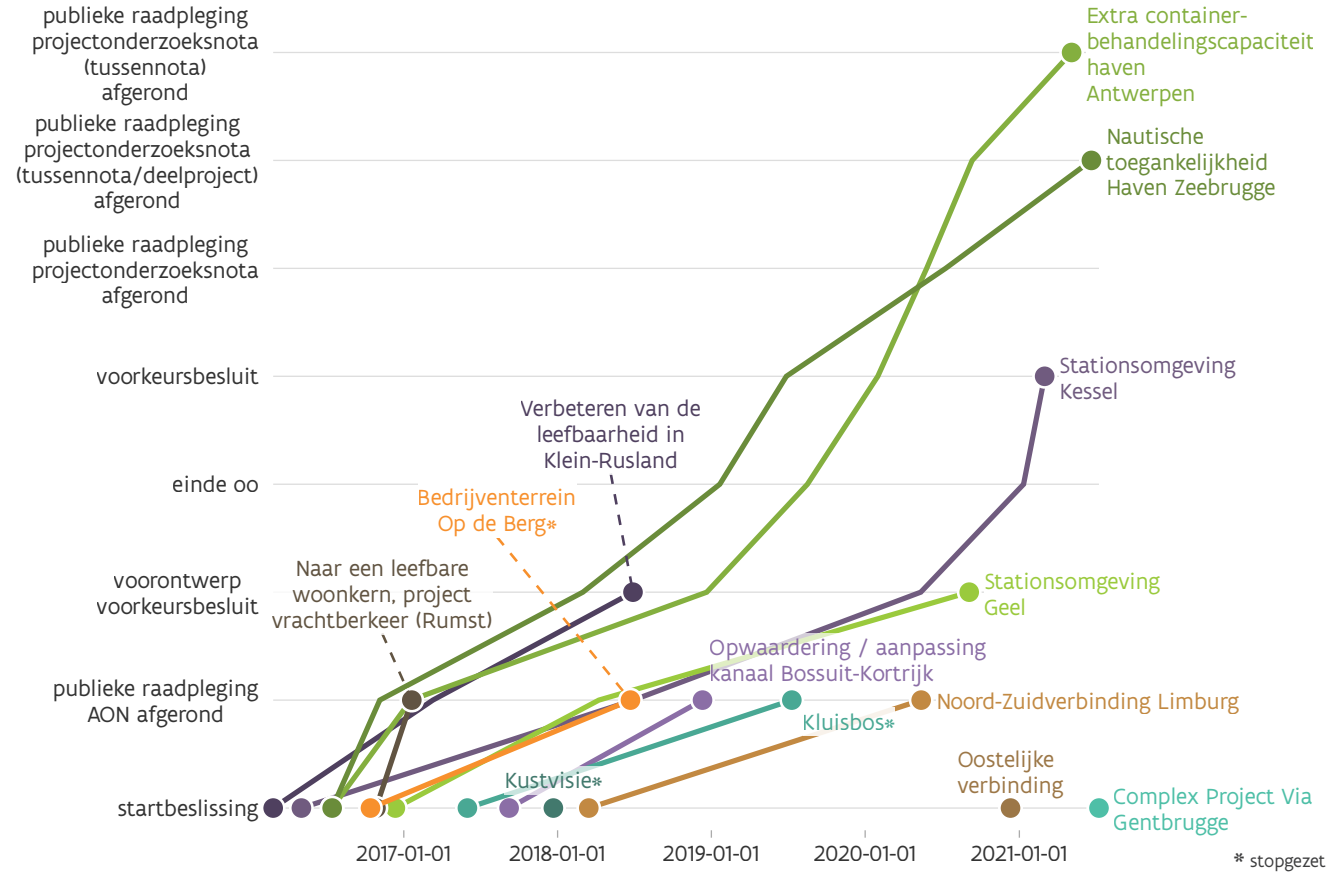
- Ruimtelijk rendement verhogen en vermijden bijkomend ruimtebeslag: gemeenten zien kansen om ruimtelijke rendementsverhoging te realiseren, o.a. op bedrijventerreinen (met groenblauwe dooradering), door gemeenschappelijk gebruik van parkeerplaatsen te stimuleren, door lintbebouwing terug te dringen en door een visie te ontwikkelen op het omgaan met zonevreemde bedrijven of leegstaande hoeves. Gemeenten vinden dat ze een voorbeeldrol hebben inzake het realiseren van ruimtelijk rendement en kwaliteit in hun eigen (PPS) projecten en hun gemeentelijk aankoopbeleid van gronden.
- Groenblauwe dooradering realiseren: winsten kunnen gehaald worden door waterlopen open te leggen en wadi's en grachten te creëren bij nieuwe wegenaanleg in plaats van rioleringen, door groendaken, hagen en andere groenafsluitingen te verplichten en door verhardingsbeperkingen en groennormen op te leggen.
- Energie, klimaat en duurzaam bouwen inhoudelijk uitwerken: gemeenten willen een inspirerende voorbeeldrol opnemen door op eigen gebouwen zonnepanelen te installeren, warmtenetten tussen eigen gebouwen op te zetten of energiebesparende maatregelen te nemen in de gemeentewerking (bv. autodelen). Ook over de participatie van bewoners bij het ontwikkelen van windmolens wordt nagedacht.

Eerder kwam al het belang aan bod van overleg, draagvlak en partnerschappen bij het maken van beleidskeuzes. Er is niet vooraf bepaald welke taken er lokaal dan wel bovenlokaal opgenomen worden, en welke rol elk bestuur hier juist heeft. Voor thema wonen is het bijvoorbeeld nog onduidelijk welke rol het provinciebestuur via beleidsplanning zal opnemen in het maken van bovenlokale keuzes, omdat hierover onder lokale besturen geen eensgezindheid lijkt te bestaan. Het is nog onduidelijk of dit werkbaar is zonder een sterk sturend Vlaams kader. Daarvoor is de afhankelijkheid van Vlaamse beslissingen en van werkbare instrumenten op juridisch en financieel vlak veel te groot. (Schraepen et al., 2020).

## // Complex project

In 2015 werd het instrument complexe projecten ingevoerd (Vlaams Parlement, 2014a). De bedoeling van dit instrument is om via een geïntegreerd proces zowel de noodzakelijke bestemmingswijziging door te voeren als de benodigde vergunningen te verlenen en zo sneller projecten te kunnen realiseren. Met de procesaanpak voor complexe projecten wil de Vlaamse overheid projecten binnen een aanvaardbare termijn realiseren met een zo maximaal mogelijk draagvlak. Elk complex project is uniek en vereist maatwerk.

Het decreet complexe projecten legt een basisprocedure vast met een stappenplan over welke beslissingen er in welke fase moeten worden genomen. Daarnaast wordt er sterk ingezet op



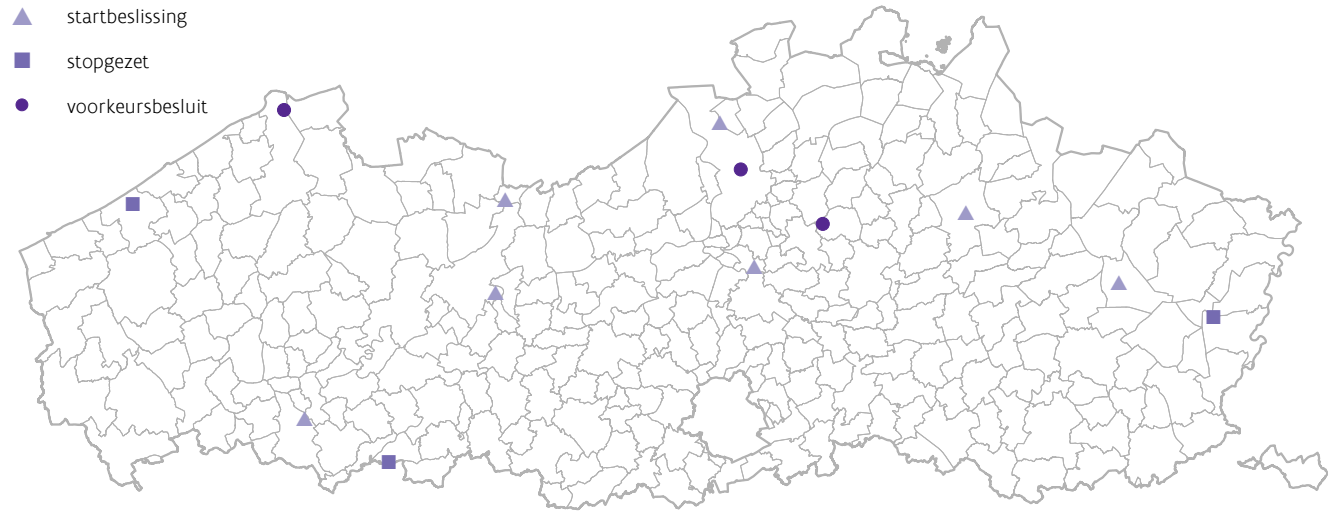

FIGUUR 4 // TIJDSLIJN EN STATUS VAN DE OPGESTARTE COMPLEXE PROJECTEN OP 1 SEPTEMBER 2021

een participatieve en oplossingsgerichte procesaanpak. Men kan in het proces bepaalde stappen toevoegen die niet in het decreet zijn verankerd. Deze flexibiliteit wordt voorzien zodat men in de onderzoeksfase een geïntegreerd onderzoek kan voeren met aandacht voor alle aspecten en verschillende thema's. Met dit instrument worden verschillende omgevingsthema's multidisciplinair en geïntegreerd aangepakt. De administraties en besturen hebben een zeer actieve rol in het projectteam. De overheid neemt hier een samenwerkende rol op.

Het te doorlopen proces binnen complexe projecten bestaat uit vier fases: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste onomkeerbare beslismomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Als voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats. Vergeleken met een meer klassieke procesaanpak is er in de vernieuwde aanpak van complexe projecten een parallelle schakeling van onderzoeken en procedures in plaats van een opeenvolging en de openbare onderzoeken worden gebundeld. Bovendien wordt geïnvesteerd in een ondersteunend netwerk. Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota (AON) opgemaakt. Dit gebeurt bij voorkeur via een participatief traject, maar om maatwerk mogelijk te maken, wordt dit participatief traject niet decretaal vastgelegd. Eens opgemaakt, wordt de AON formeel voorgelegd aan het publiek en aan de adviesinstanties. In de latere uitwerkingsfase wordt in een projectonderzoeksnota (PON) gekeken welke alternatieven verder op uitvoeringsniveau onderzocht moeten worden. Formeel moet de projectonderzoeksnota niet aan het publiek voorgelegd worden. Omdat participatie belangrijk is, wordt een maatgerichte aanpak richting betrokken lokale doelgroepen toegepast (Departement Omgeving, 2019).

Er zijn 13 projecten waarvoor de bevoegde overheid (Vlaamse Regering of gemeenteraad) een startbeslissing heeft genomen en waarvoor de procedure loopt (Figuur 4, stand van zaken op 01/09/2021). De complexe projecten 'Naar een leefbare woonkern, project vrachtverkeer (Rumst)', 'Stationsomgeving Kessel', 'Stationsomgeving Geel', 'Kluisbos' zijn gemeentelijke projecten, voor de andere is de Vlaamse overheid bevoegd. Voor 3 projecten is de onderzoeksfase beëindigd en heeft de bevoegde overheid een voorkeursbesluit vastgesteld (nl. 'Stationsomgeving Kessel', 'Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge', 'Extra containerbehandelingscapaciteit haven Antwerpen'). Het eerste projectbesluit wordt verwacht eind 2021. In 2021 werden de complexe projecten Industrieterrein 'Op de Berg', 'Kluisbos' en 'Kustvisie' stopgezet (Figuur 5, stand van zaken op 1/09/2021). Voor de projecten 'Extra containerbehandelingscapaciteit haven van Antwerpen' en 'Nautische toegankelijkheid haven Zeebrugge' loopt er bij de Raad van State een beroepsprocedure tegen het voorkeursbesluit.

Het relanceplan van de Vlaamse Regering van december 2020 vestigde een hernieuwde aandacht op complexe projecten




FIGUUR 5 // **LOCATIES EN STATUS VAN DE COMPLEXE PROJECTEN IN VLAANDEREN OP 1 SEPTEMBER 2021**

met na een evaluatie een optimalisatie van het decreet complexe projecten (op basis van de recente ervaringen) (Vlaamse Regering, 2020).

Uit de evaluatie die het Departement Omgeving uitvoerde blijkt dat de ervaringen met complexe projecten uiteenlopen, afhankelijk van het proces en de fase waarin het specifiek complex project zich bevindt (Departement Omgeving, 2021b).

De politieke betrokkenheid is van cruciaal belang voor het verloop van een complex project. De projecten lopen vaak over verschillende legislaturen heen en kunnen beïnvloed worden door een bestuurswissel. Een gebrek aan of een moeizame politieke besluitvorming heeft impact op de doorlooptijd van een complex project. Anderzijds kan de druk vanuit het politieke niveau ervoor zorgen dat er voldoende vaart blijft in het verloop van het project.

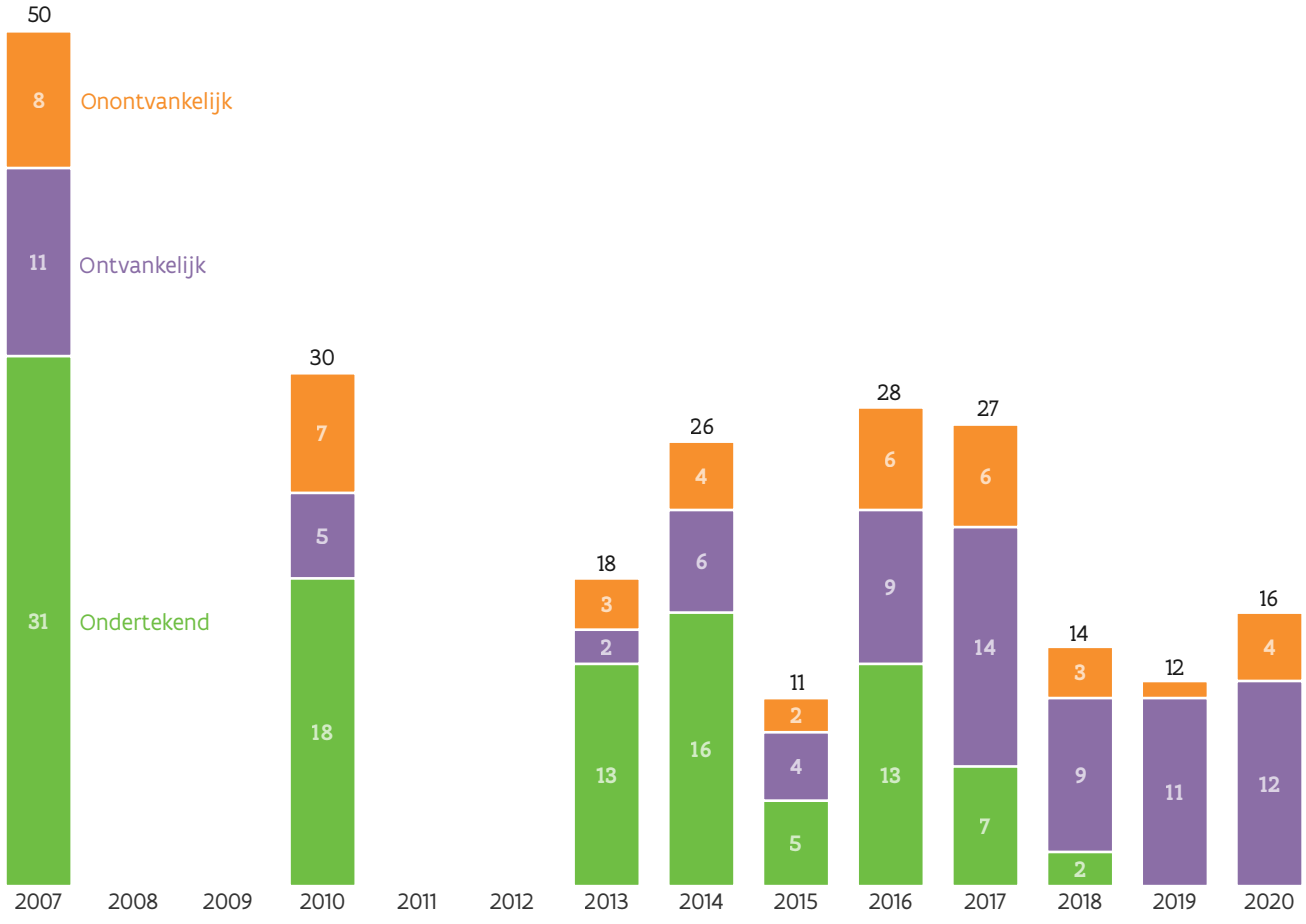
Een meerwaarde van het traject van complexe projecten is het creëren van draagvlak. Dat gebeurt door verschillende bestuursniveaus te betrekken, door de beleidsdomein overschrijdende samenwerking binnen een multidisciplinaire ambtelijke begeleidingsgroep en door de continue interactie met de bevolking. Door een bredere kijk zijn er meer belanghebbenden en bijkomende ambities in het proces. De keuze voor zo'n aanpak heeft uiteraard wel gevolgen voor de timing. Adviesinstanties worden vaak met lijvige dossiers geconfronteerd en voor burgers is het niet evident om mee te volgen op hoog strategisch niveau. Met de recent ingevoerde attentieplicht is dit laatste een belangrijk aandachtspunt. Die attentieplicht bepaalt dat geen beroep mogelijk is wanneer de beroepsindiener de bestreden onwettigheid van de beslissing niet heeft aangebracht tijdens de bestuurlijke procedure (Vlaams Parlement, 2021c). Wanneer een burger te laat begrijpt wat de gevolgen kunnen zijn, en hij pas laat in het proces van oordeel is dat hij nadeel ondervindt, is het voor hem misschien zelfs niet meer mogelijk in beroep te gaan. Facultatieve stappen en nota's in het traject van een complex project zorgen voor onduidelijkheid. De flexibiliteit in de aanpak biedt wel kansen voor maatwerk. Meningen verschillen over de doorlooptijd. Er zijn er die vinden dat de complexe projecten een te traag verloop hebben. Anderen geven aan dat er tijd nodig is om een kwalitatief proces te voeren. Of dat laatste effectief het geval zal zijn, moet nog blijken uit de eindresultaten. Vermits alle trajecten nog lopen, kunnen we nog geen conclusies trekken over de effectiviteit van het instrument. Wel stellen we vast dat 2 van de 3 voorkeursbesluiten aangevochten werden bij de Raad van State.

## // Brownfieldconvenant

De Vlaamse Regering wil de herontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen (zg. brownfields) stimuleren en faciliteren in plaats van nieuwe gebieden aan te snijden voor de ontwikkeling van industriële activiteiten, woningbouw of recreatie. De brownfieldconvenant werd in 2007 geïntroduceerd met het brownfielddecreet (BS 19 juni 2007). In een brownfieldconvenant worden afspraken gemaakt met de actoren (projectontwikkelaars, grondeigenaars…) en de regisseurs (faciliterende, subsidiërende en vergunningverlenende overheden…) die betrokken zijn bij een brownfieldproject. Via de convenant krijgen projectontwikkelaars en investeerders een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen bij de ontwikkeling van vervuilde, verwaarloosde en/of onderbenutte bedrijventerreinen. Alle betrokken administraties, instanties en personen maken duidelijke afspraken voor een goede samenwerking en afstemming om het brownfieldproject te realiseren.

Het brownfielddecreet voorziet financiële voordelen voor de actoren die de herontwikkeling van een brownfieldsite uitvoeren:

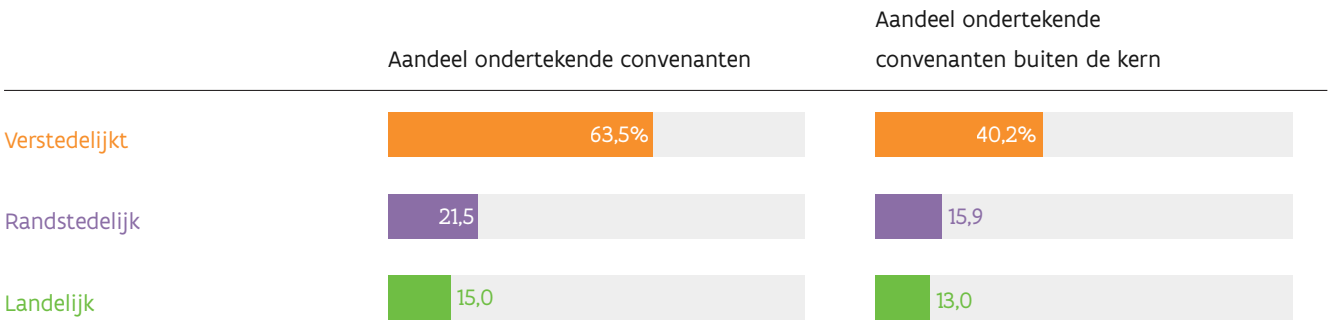
- vrijstelling van verkooprechten, schenkbelasting en verdeelbelastingen;




**FIGUUR 6 // AANTAL INGEDIENDE, (ON)ONTVANKELIJKE EN ONDERTEKENDE AANVRAGEN VOOR DE BROWNFIELDCONVENANT PER JAAR VAN OPROEP**
o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)



Brownfieldconvenanten ondersteunen de transformatie van verouderde industriële gebieden naar hedendaagse werk- en woonomgevingen.

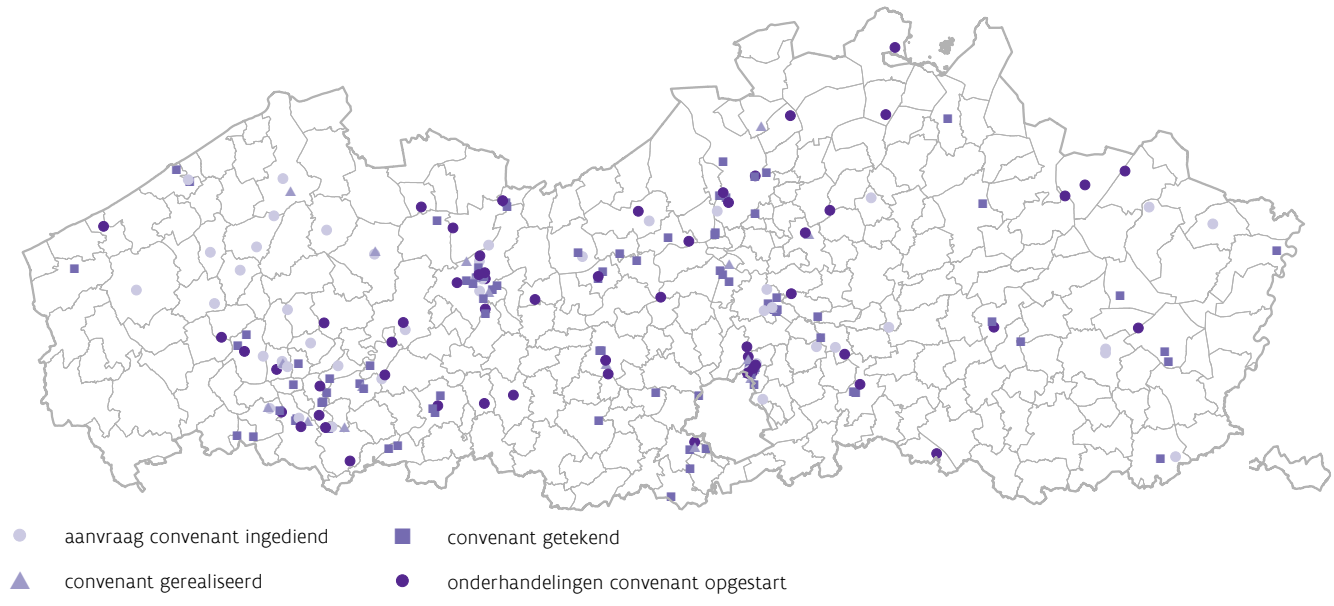



**FIGUUR 7 // AANDEEL ONDERTEKENDE CONVENANTEN IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN**
o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

- vrijstelling van heffing in het kader van decreet leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten;
- vrijstelling van planbatenheffing;
- vrijstelling van de door OVAM gevraagde financiële zekerheid bij overdracht van een risicogrond.

Het 'brownfieldconvenant' is een juridisch instrument waarbij de overheid een samenwerkende rol opneemt. Terwijl projectontwikkelaars, grondeigenaars… het project op het terrein uitvoeren, zijn de rollen van de betrokken administraties decretaal bepaald en gericht op samenwerking in functie van de realisatie van het project.
Brownfieldherontwikkeling vereist een multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak waarbij aspecten zoals bodemsanering, ruimtelijke ordening, mobiliteit, ontsluiting, communicatie, financiering e.d. op elkaar afgestemd worden.

De eerste oproepen werden gelanceerd in 2007, 2010 en 2013. Nadien werd er jaarlijks een oproep gelanceerd (Figuur 6). In de eerste oproep werden de meeste aanvragen ingediend, er was duidelijk een grote vraag naar een aanpak voor brownfieldsites. Vier op vijf van de ingediende dossiers voldeden aan de definitie van een brownfield (ze werden dan ook ontvankelijk verklaard) en voor deze dossiers werden de onderhandelingen opgestart. Voor 105 convenanten zijn de onderhandelingen afgerond en werden ze ondertekend (stand van zaken april 2021) (Agentschap Innoveren en Ondernemen, 2021).
De meerderheid van de ondertekende convenanten ligt in de verstedelijkte delen van Vlaanderen (63,5%). 15% van de ondertekende convenanten ligt landelijk, en hoofdzakelijk buiten de kern (13%) (Figuur 7). Ook in de randstedelijke delen van Vlaanderen liggen de ondertekende convenanten (21,5%) hoofdzakelijk buiten de kernen (15,9%).




**FIGUUR 8 // LOCATIES VAN DE ONDERTEKENDE BROWNFIELDCONVENANTEN**
o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

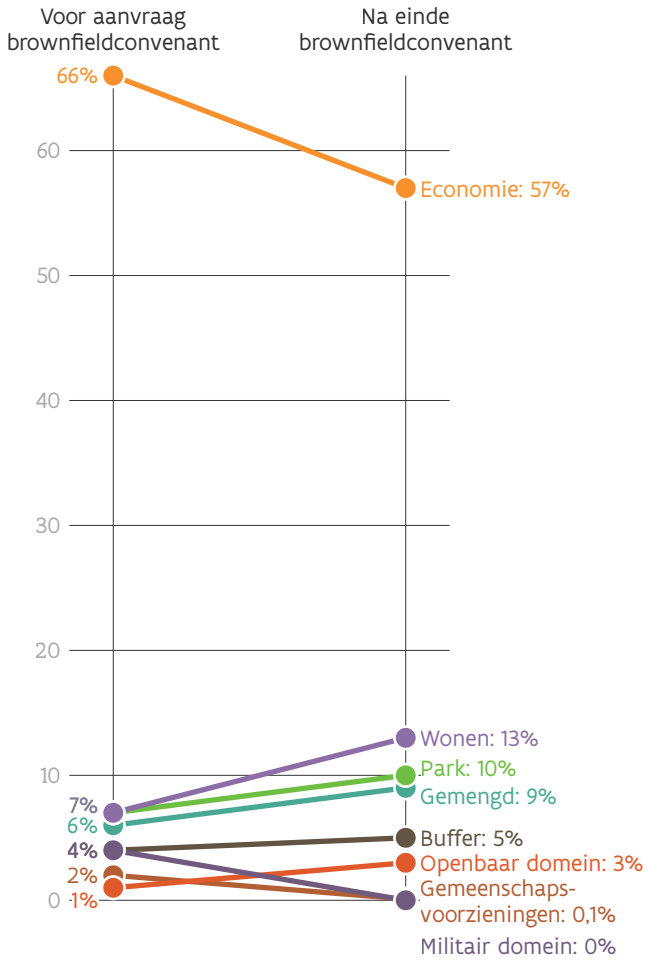
Na 13 jaar is iets meer dan 1.400 hectare herontwikkeld via een brownfieldconvenant. De grootste sites liggen in havens (Antwerpen, Gent) of langs grote waterwegen (Albertkanaal, Bovenschelde, Gentse Kanalen …), of zijn voormalige grote industriële sites (Renault-site Vilvoorde, Ford Genk …) (Figuur 8).

De meerderheid van de brownfieldconvenanten draagt een industrieel verleden met zich mee (oude industriële steden/gebieden, oude industriële assen …).

Uit Figuur 9 blijkt dat 66% van de oppervlakte bij aanvraag bestemd was als industriegebied of een bestemming had die industriële en/of economische activiteiten toelaat. Zo'n 57% van de herbestemde oppervlakte werd opnieuw exclusief gebruikt voor economische activiteiten (industriegebied, zone voor bedrijvigheid, zone voor KMO's en ambachtelijke bedrijvigheid …) en 9% voor een mix van activiteiten en functies (zoals wonen, kantoren, diensten, gemeenschapsvoorzieningen …). 13% van de oppervlakte krijgt een bestemming als woongebied. Dit betekent dat de brownfieldconvenanten de transformatie van verouderde industriële gebieden naar hedendaagse werk- en woonomgeving ondersteunen (Agentschap Innoveren en Ondernemen, 2021).

Duurzame herontwikkeling betekent ook ruimte maken voor water en groen. Iets minder dan 1/6de van de oppervlakte wordt bij herbestemming ingekleurd als park- of buffergebied (resp. 10% + 5%). In gebieden die bestemd zijn voor woningen of bedrijven wordt bij de inrichting ook nagedacht over open ruimte of een groenblauwe dooradering. Dit zijn bepalende elementen die (leef)kwaliteit in een nieuw project brengen. Door de beperkingen van de bodem en het grondwater vereist dit wel een andere benadering.

De premies en voordelen in de regelgeving voor brownfieldontwikkelingen zijn momenteel niet toepasbaar voor agrarische herontwikkelingen. Gezien het dalend aantal landbouwers, en dus het aantal de vrijkomende bedrijfszetels, kan de vraag gesteld worden of de oprichting van gebouwen op greenfields nog te verantwoorden is met het oog op het vrijwaren van de open ruimte. Agrarische reconversie zou eveneens als een brownfieldherontwikkeling kunnen worden aanzien (Atelier Romain, Publius Advocaten, DLV, & Rebelgroup, 2020).




**FIGUUR 9 // OPPERVLAKTEAANDEEL VAN IEDERE BESTEMMING VÓÓR DE AANVRAAG EN NA HET EINDE VAN DE BROWNFIELDCONVENANT**
o.b.v. Agentschap Innoveren en Ondernemen (2021)

## // Omgevingsvergunning

Sinds 1962 is een vergunning vereist om te bouwen, verbouwen, functies te wijzigen, constructies te plaatsen, bomen te vellen, enz.[1] Doorheen de tijd is er veel veranderd aan de wetgeving rond stedenbouwkundige vergunningen, waarover het Ruimterapport 2018 al uitvoerig rapporteerde. Daarnaast moeten bedrijven nagaan of ze een milieuvergunning nodig hebben voor het exploiteren van ingedeelde inrichtingen of activiteiten. De klassen 1, 2 en 3 duiden op de graad van mogelijke hinder van uw bedrijf voor mens en milieu. De indeling in klassen is gebaseerd op de aard en de belangrijkheid van de milieueffecten. Klasse 1 betekent de meest hinderlijke activiteit. Klasse 3 de minst hinderlijke activiteit.

Met het decreet betreffende de omgevingsvergunning van 25 april 2014 (B.S. 23 oktober 2014) werden de procedures voor de klassieke stedenbouwkundige en de milieuvergunning geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Dit decreet trad op 23 februari 2017 in werking. Nadien werd op 1 augustus 2018 hier nog de vergunning voor kleinhandelsactiviteiten en vegetatiewijziging toegevoegd. Belangrijke uitgangspunten waren (Vlaams Parlement, 2014b):

- globale beoordeling waarbij alle elementen gelijktijdig in rekening worden genomen en uitspraak wordt gedaan over het geheel;
- geïntegreerde vergunningsprocedure: met één gemengde vergunningsaanvraag, één openbaar onderzoek en één adviesronde één vergunning bekomen die zowel toelating geeft om een stedenbouwkundige handeling uit te voeren als om een ingedeelde inrichting te exploiteren, eventueel



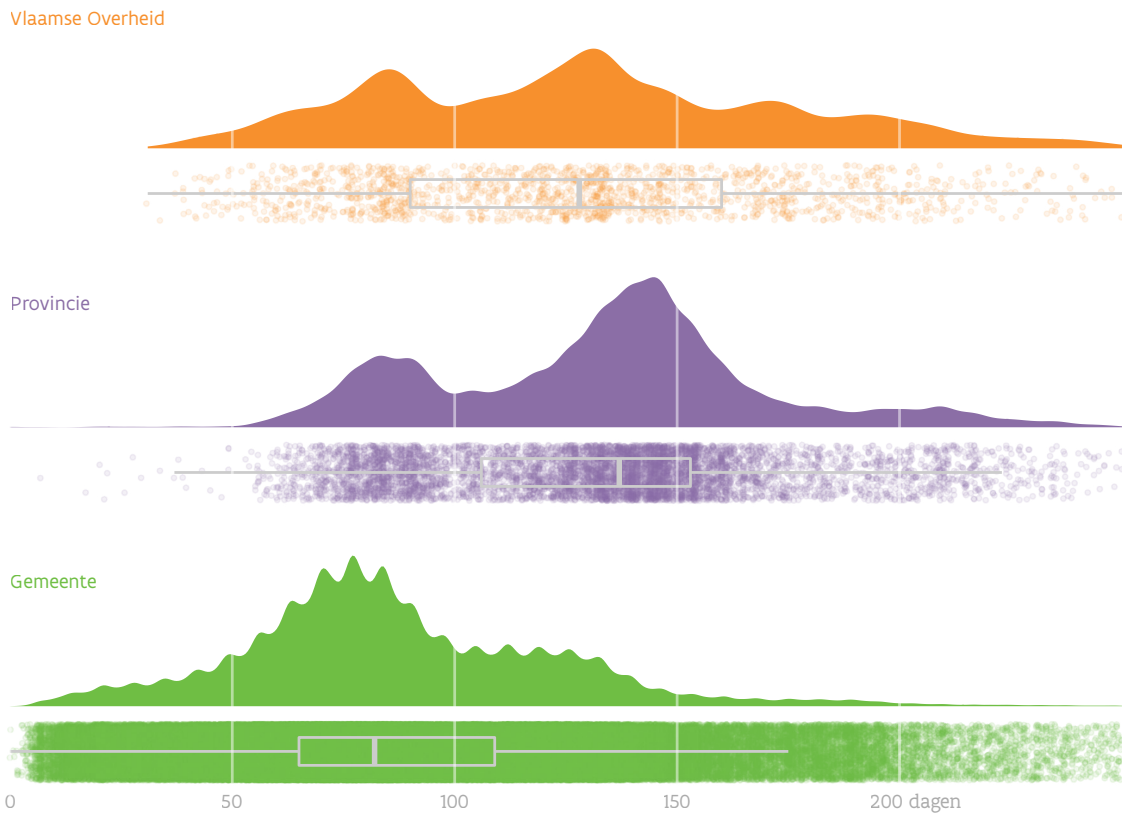

een vegetatiewijziging te realiseren of een kleinhandelsactiviteit uit te baten;
- vergunningsprocedures eenvoudiger en transparanter te maken, met bijzondere aandacht voor de participatie van het publiek en een doorlooptijd in verhouding tot complexiteit van de aanvraag.

De omgevingsvergunning is een juridisch instrument, met een sterke verankering in verschillende decreten. In de wetgeving wordt niet alleen opgenomen waarvoor een vergunning vereist is (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en decreet algemene bepalingen milieubeleid, natuurdecreet, decreet handelsvestigingen), maar ook hoe die procedure moet verlopen (Decreet Omgevingsvergunning).

Bij de beoordeling wordt de aanvraag getoetst aan wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen. Voor de stedenbouwkundige handeling kan een beoordeling aan de goede ruimtelijke ordening aangewezen zijn. Dit is niet nieuw en was voordien al van toepassing bij een stedenbouwkundige vergunning. Voor die beoordeling werden in het decreet toetsingscriteria vastgelegd. Een deel van die criteria gaat in op de stedenbouwkundige aspecten zoals de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf. Bij de beoordeling wordt ruimer gekeken dan enkel die stedenbouwkundige aspecten. Andere criteria zijn omgevingsaspecten zoals hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot, veiligheid in het algemeen, en het beheer met het oog op duurzame ontwikkeling. De vergunningverlenende overheid mag sinds 2009 ook rekening houden bij de beoordeling met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (Roelandts & Defoort, 2009).

Niet voor alle werken of projecten is nog een omgevingsvergunning nodig. Voor een aantal werken en activiteiten heeft de decreetgever geoordeeld dat de impact op de omgeving klein is en een grondige beoordeling daarom niet nodig is. Een aantal werken en activiteiten zijn alleen meldingsplichtig, een aantal zijn vrijgesteld van vergunning. Hier neemt de overheid een terughoudende rol op voor het aspect vergunningen.

Voor werken of activiteiten waarvoor wel een vergunning nodig is, maakt het omgevingsvergunningendecreet het facultatief vooroverleg over het project mogelijk tussen de initiatiefnemer van het project en de overheid. Voor sommige projecten wordt dit vooroverleg (projectvergadering) zelfs decretaal geregeld. Met dit vooroverleg zit de overheid vóór aanvang van de formele vergunningsprocedure met de initiatiefnemer samen om de haalbaarheid van het project te bespreken, en indien nodig kan het project nog fundamenteel worden bijgestuurd. Daardoor nemen de slaagkansen van het project toe tijdens de vergunningsprocedures (IDEA Consult, 2021). Als de bevoegde overheid vaststelt dat er onregelmatigheden zijn gebeurd die tot de vernietiging van de beslissing zouden kunnen leiden, dan kan zij deze verhelpen (administratieve lus). De vergunningsaanvrager kan nog




**FIGUUR 10 // DOORLOOPTIJD VAN DE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIERS IN EERSTE AANLEG PER BEVOEGDE OVERHEID TUSSEN 2018 EN 2020**
o.b.v. het Omgevingsloket

tijdens de procedure wijzigingen aan de vergunningsaanvraag aanbrengen (wijzigingsverzoek) (Vlaams Parlement, 2014b). De overheid wil het vlotte verloop van de procedures faciliteren en ondersteunen. Ze neemt een oplossingsgerichte, samenwerkende rol op voor enkele deelaspecten in de procedure.

Alle aanvragen voor een omgevingsvergunning (vergunnings- en meldingsplicht) worden ingediend en behandeld via het omgevingsloket. Op basis van de ingediende dossiers kunnen we analyses en statistieken uitvoeren. Zo kunnen parameters als doorlooptijden, beslistermijnen, aantal dossiers enzovoort beter opgevolgd worden en kan over heel wat parameters ten allen tijde gerapporteerd worden over verschillende tijdseenheden (per dag, per maand, per jaar) over de verschillende bestuursniveaus volgens het type vergunningen. De hierbij geleverde informatie is gebaseerd op de gegevens opgenomen in dit loket op 17 maart 2021, en dit voor de projecten ingediend tussen 1 januari 2018 en 1 januari 2021.

In de periode vanaf 1 januari 2018 tot en met 31 december 2020 zijn er 272.850 aanvragen voor een omgevingsvergunning ingediend in het omgevingsloket, waarvan 55.160 aanvragen (20%) stopgezet zijn en 8.451 aanvragen nog in behandeling waren op 1 januari 2021. Het aantal ingediende aanvragen neemt jaarlijks toe. In 2018 werden er 81.384 aanvragen ingediend, in 2019 werden 93.167 aanvragen ingediend en in 2020 werden 98.299 aanvragen ingediend (Departement Omgeving, 2020c).

De gemeenten zijn bevoegd om over de meeste aanvragen een beslissing te nemen (94,5%). Het merendeel van de aanvragen zijn immers voor woningen, waarvoor gemeenten bevoegd zijn. De Vlaamse overheid beslist over 1,1% van de aanvragen en de provincie over 4,4% van de aanvragen. Gemiddeld wordt na ca. 90 dagen een beslissing genomen in eerste aanleg. De doorlooptijd verschilt naargelang van de overheid die bevoegd is (en van de mate van complexiteit van de aanvraag) (Figuur 10). Gemeenten beslissen gemiddeld na 82 dagen. Gemeenten hebben meer aanvragen waarvoor geen openbaar onderzoek nodig is, en daardoor kunnen de procedures sneller. De provincies en het Vlaams Gewest beslissen gemiddeld na ca 130 dagen (Departement Omgeving, 2020c).

De meeste aanvragen (92,4%) worden vergund, 7,6% aanvragen worden geweigerd (Figuur 11). Stilzwijgende weigering zijn aanvragen waar de overheid niet tijdig een beslissing heeft genomen en die van rechtswege geweigerd zijn. Ze komen zelden voor (0,15%). Besturen overleggen vaak vooraf over de haalbaarheid van een project en tijdens de procedure wordt nog regelmatig bijgestuurd. De besturen streven naar goed ingediende projecten (met eventuele wijzigingen tijdens de procedure om tegemoet te komen aan adviezen en bezwaren) die dan finaal vergund kunnen worden. Stilzwijgende weigeringen worden vermeden. (IDEA Consult, 2021)

Met de omgevingsvergunning is het niet meer mogelijk om bijvoorbeeld de stedenbouwkundige handelingen en de ingedeelde inrichtingen of activiteiten voor hetzelfde project afzonderlijk aan te vragen. De wetgeving verplicht tot het samen indienen van zogenaamde onlosmakelijk verbonden activiteiten. Deze

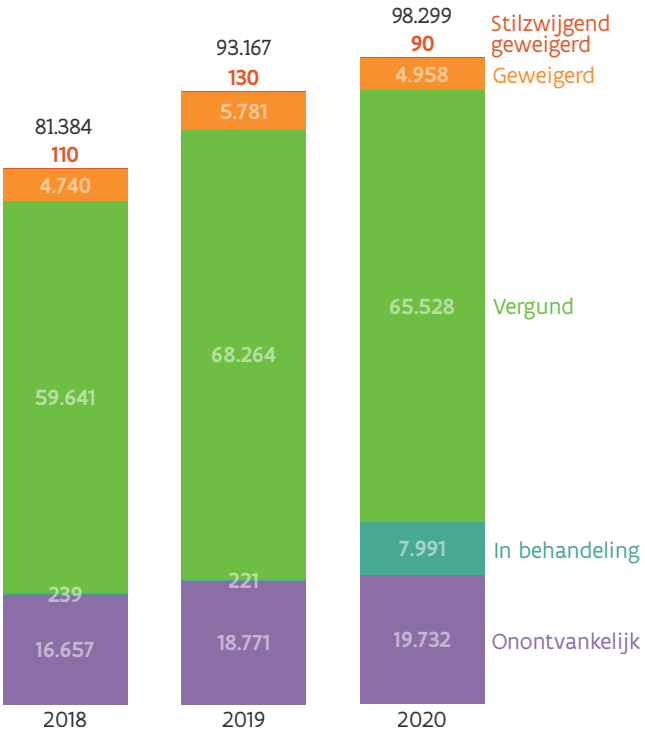
aanvragen worden verder 'gemengde aanvragen' genoemd.

Uit de data van het omgevingsloket blijkt dat voor de meeste aanvragen alleen een stedenbouwkundige handeling nodig is (82,5%). Het merendeel daarvan is voor de bouw van een woning, bijgebouwen, appartement. Woningbouw is verantwoordelijk voor het merendeel (68,5%) van de aanvragen voor een omgevingsvergunning. De gemengde aanvragen (8%) komen minder frequent voor. Dit zijn hoofdzakelijk projecten voor infrastructuurwerken, industriele activiteiten, nutsvoorzieningen of landbouwactiviteiten. 9,5% van de aanvragen zijn louter voor de exploitatie van een ingedeelde inrichting of activiteit.

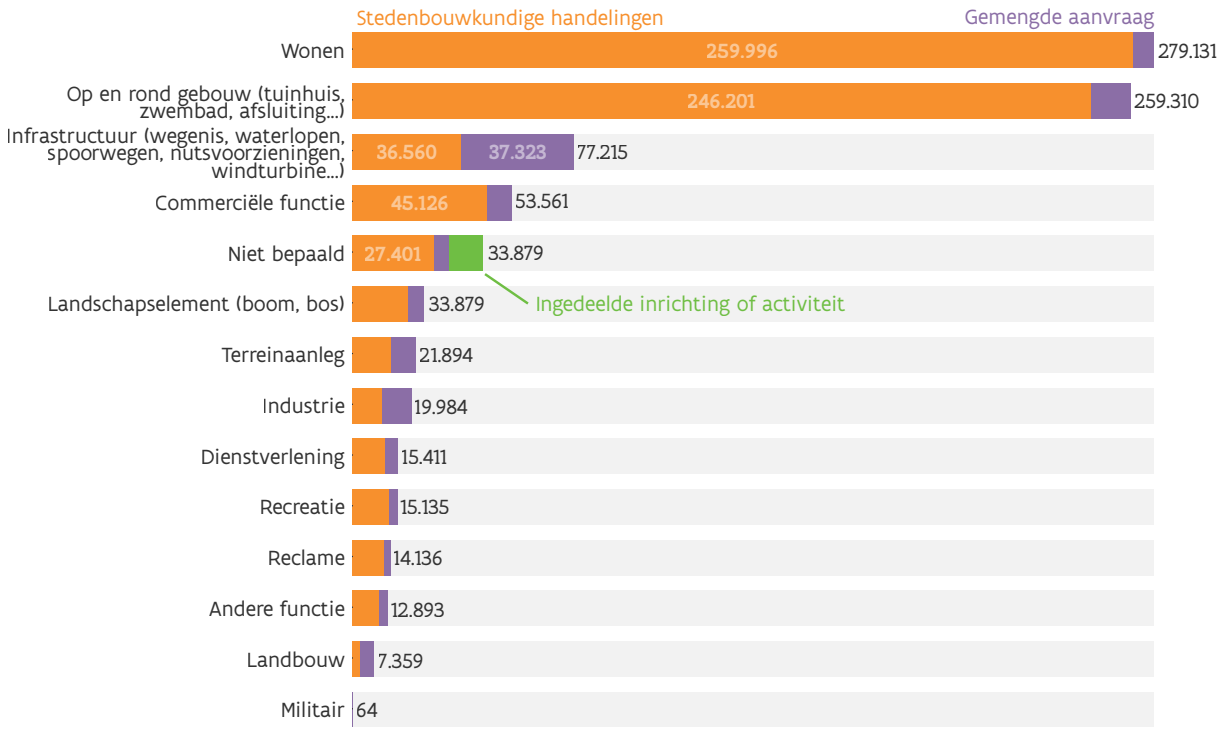
Aanvragen voor een omgevingsvergunning kunnen één of meerdere functies bevatten, in Figuur 12 worden het aantal aanvragen per functie weergegeven.[2] (Departement Omgeving, 2020c). Het merendeel van de vergunde, gemengde aanvragen is voor projecten die in ruimtebeslag liggen (toestand 2019), maar wel hoofdzakelijk buiten de kernen. Meer dan de helft van de vergunde, gemende aanvragen is voor projecten die in de landelijke delen van Vlaanderen liggen, 24% in de randstedelijke delen en 20% in de verstedelijkte delen van Vlaanderen (Figuur 13) (toestand 2019).[3]

Wanneer iemand van oordeel is dat de beslissing over een vergunningsaanvraag onterecht is, dan kan die persoon daartegen in beroep gaan. Dit kan de aanvrager zijn die niet akkoord is met de beslissing. Dat kan een overheid zijn (adviserende instantie of toezichthoudende overheid) die oordeelt dat de beslissing strijdig is met haar beleid, of een derde (buur, vereniging, enz.) die schade ondervindt door de beslissing.

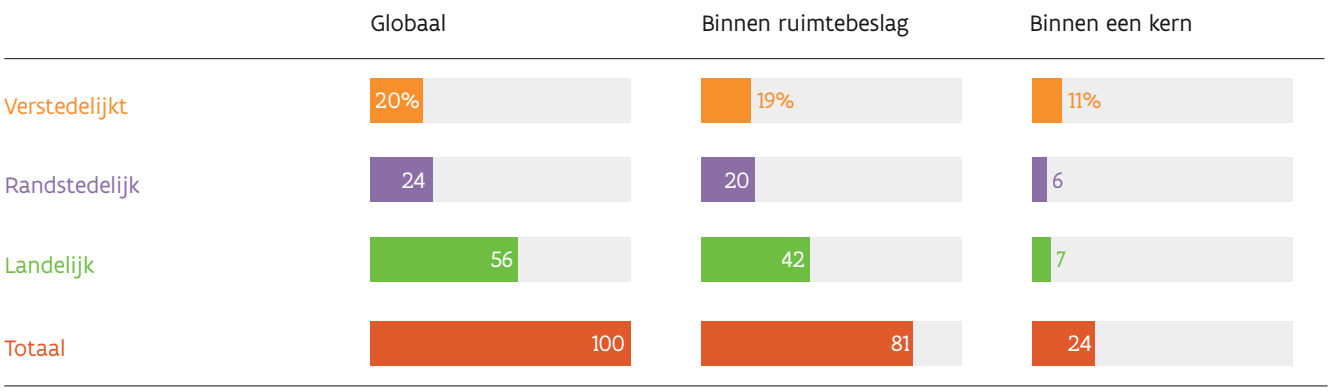
De wetgeving voorziet 2 soorten beroep: een beroep bij de




**FIGUUR 11 // AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN OMGEVINGSVERGUNNING PER JAAR VAN INDIENEN EN VOLGENS STATUS IN DE PROCEDURE**
o.b.v. het Omgevingsloket




**FIGUUR 12 // AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN OMGEVINGSVERGUNNING PER FUNCTIE TUSSEN 2018 EN 2020**
o.b.v. het Omgevingsloket




**FIGUUR 13 // AANTAL VERGUNDE GEMENGDE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIERS IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN TUSSEN 2018 EN 2020**
o.b.v. het Omgevingsloket

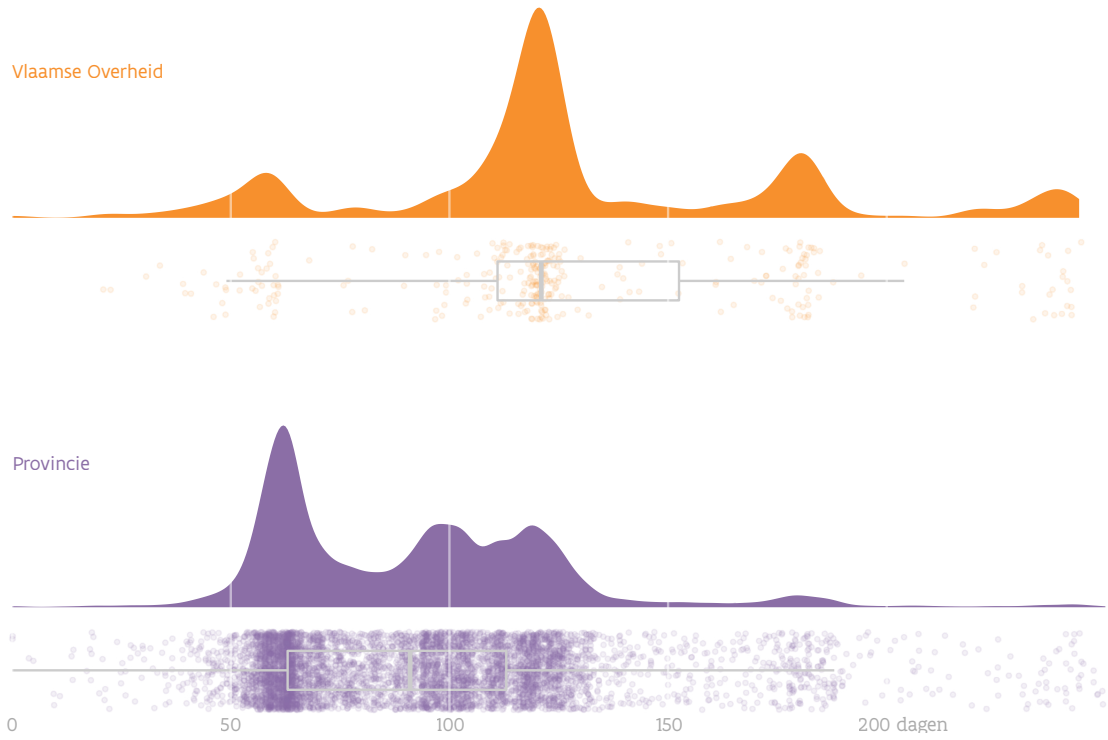
hogere overheid, en nadien nog een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwisting.

In geval van een beroep bij de hogere overheid, de zogenoemde administratieve beroepen, oordeelt de beroepsinstantie over de totaliteit van de aanvraag en gaat in op de inhoudelijke elementen van de aanvraag. Zo doet ze niet alleen de toetsing aan de wettelijke bepalingen zoals de Raad doet, maar ook de inpassing van het project in zijn omgeving.

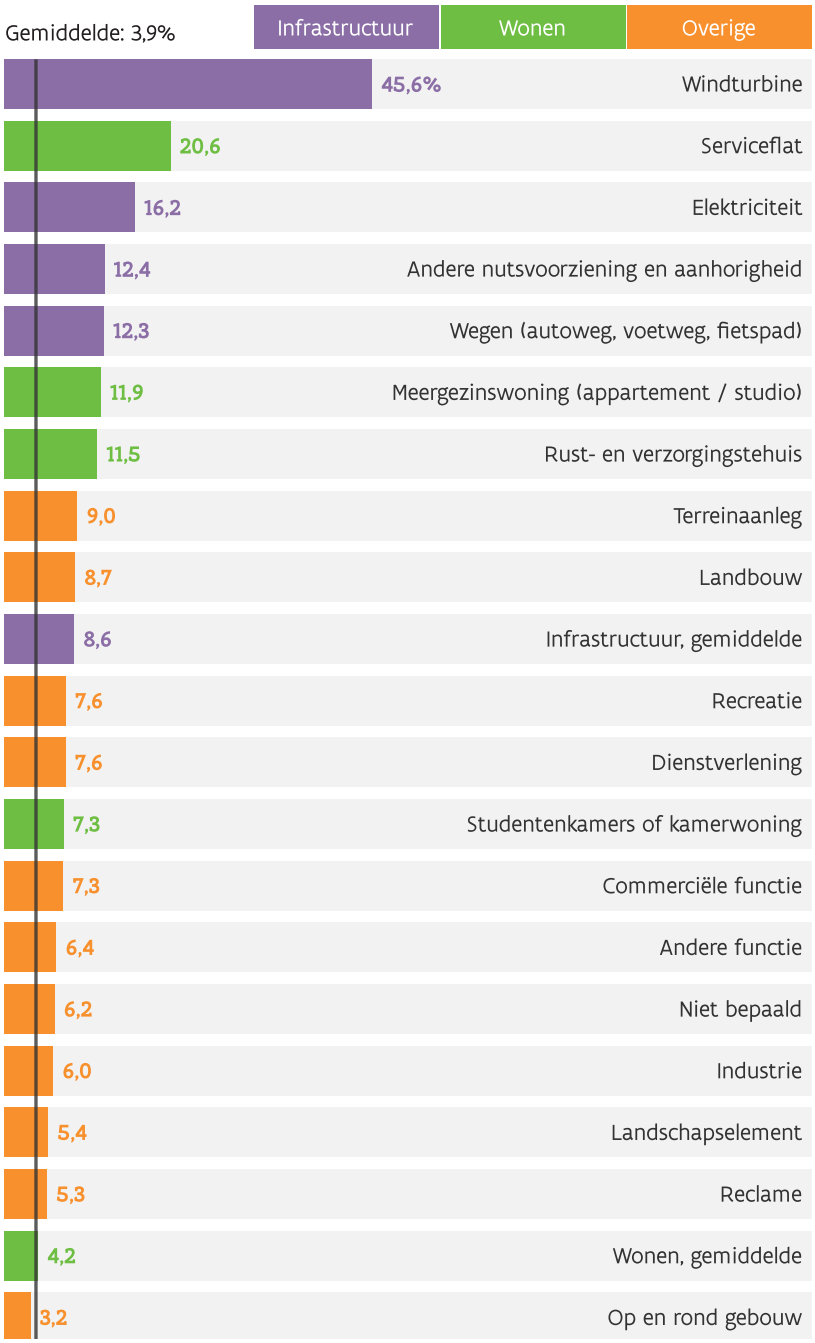
Tegen 3,9% van de beslissingen is bij een hogere overheid (in laatste administratieve aanleg) een beroep ingesteld, meer in detail: tegen 2,3% van de vergunning en tegen 23% van de weigeringen. Er wordt dus vooral in beroep gegaan tegen een weigeringsbeslissing. De meerderheid van deze beroepen wordt beoordeeld door de provincie (93%), een minderheid door de Vlaamse overheid (7%) (Departement Omgeving, 2020c). 65% van de initiële beslissingen blijven behouden na beoordeling van het beroep. 67% van de aangevochten vergunningen blijft een vergunning na beroep, 39% van de weigeringen wordt omgezet in een vergunning.

Gemiddeld wordt na 96,5 dagen een beslissing genomen over het project waartegen in beroep wordt gegaan. Ook hier verschilt de beslissingstermijn naargelang van de bevoegde overheid, en eventueel naargelang van de complexiteit van het dossier (Figuur 14).

De dossiers waartegen in beroep wordt gegaan zijn in hoofdzaak voor aanvragen met enkel een stedenbouwkundig luik (met de functie wonen). Dit zijn dan de dossiers die het vaakst voorkomen. Beroepen komen iets meer voor bij gemengde projecten




**FIGUUR 14 // DOORLOOPTIJD VAN DE OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIERS IN LAATSTE AANLEG PER BEVOEGDE OVERHEID TUSSEN 2018 EN 2020**
o.b.v. het Omgevingsloket




**FIGUUR 15 // AANDEEL BEROEPEN TEGEN OMGEVINGSVERGUNNINGSDOSSIERS PER FUNCTIE TUSSEN 2018 EN 2020**
o.b.v. het Omgevingsloket

(tegen 8,3% van de aanvragen wordt in beroep gegaan). Er zijn types van aanvragen waartegen duidelijk meer in beroep wordt gegaan. Dit zijn vooral aanvragen voor de windturbines, maar ook tegen aanvragen voor serviceflats, nutsvoorzieningen en wegenis, meergezinswoningen, rusthuizen… (Figuur 15) wordt gemiddeld meer in beroep gegaan (Departement Omgeving, 2020c).

In het werkjaar 2018-2019 heeft de Raad voor Vergunningsbetwisting de beslissing vernietigd bij 468 van de 722 ontvankelijke dossiers (65%). Deze vernietigingsgraad schommelde de voorbije (zeven) werkjaren steeds rond de 60%. De gemiddelde doorlooptijd tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak bedroeg 15 maanden. Er werd in 384 dossiers een beslissing van een deputatie vernietigd, in 64 andere dossiers werd een beslissing van de Vlaamse overheid vernietigd. In slechts 20 gevallen werd een beslissing van een lokaal bestuur vernietigd (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2020). In 2021 werden een aantal aanpassingen doorgevoerd aan het decreet dat de procedures van de Raad voor Vergunningsbetwisting regelt. De attentieplicht springt het meest in het oog. Beroep is niet



In 2020 werd meer dan 92% van de bijna 100.000 aanvragen in het omgevingsloket vergund.

meer mogelijk wanneer de beroepsindiener de onwettigheid van de beslissing niet heeft aangebracht tijdens de bestuurlijke procedure (Vlaams Parlement, 2021c). Dit principe is voer voor vele discussies en kritiek. Voorstanders geven aan dat vergunningverlening kwaliteitsvoller zal zijn, en niet meer overspoeld worden door beroepen. Tegenstanders argumenteren dat de toegang tot de rechter beperkt wordt.

Al jaren wordt gestreefd naar eenvoudige en oplossingsgerichte vergunningsprocedures die leiden tot degelijke beslissingen die bestand zijn tegen beroepen wegens procedurele redenen. Uit een internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, één van de weinige regio's is die de combinatie van de integratie én de oplossingsgerichte technieken én de digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving. De regelgeving inzake ruimtelijke ordening en milieu is regio- en landgebonden, en elk heeft zijn eigen klemtonen en uitdagingen. Er zijn wel andere landen of regio's die een geïntegreerde vergunning hebben of die digitaal werken, of die oplossingsgerichte technieken verwerken in de procedures (De hornois, Naudts, & Wuyts, 2021).

## Evaluatie werking Omgevingsvergunningendecreet

**UITVOERDER(S):** IDEA Consulting

**OPDRACHTGEVER(S):** Departement Omgeving

**DOEL:** Het Departement Omgeving evalueerde, in navolging van artikel 395 van het Decreet, de globale werking van het Decreet. Dit evaluatieonderzoek had een drieledig doel:

1) Een evaluatie van het doelbereik van de doelstellingen van het Decreet bij haar invoering en de bijhorende 5 krachtlijnen met integratie MER/OVR en een eerste doorkijk naar de effecten en impact;
2) Een analyse van de sterke punten en verbeterpunten in de globale werking van het Decreet;
3) Het formuleren van mogelijke aanbevelingen ter verbetering van de globale werking van het Decreet of om de vooropgestelde doelstellingen beter te kunnen bereiken.

Het doel van het evaluatieonderzoek was beleidsleren. De scope van de evaluatie omvat de 'globale werking' van het Decreet, met onder andere de unieke vergunning, het geïntegreerd werken en de geïntegreerde advisering (GOVC of POVC), de uitgetekende subsidiariteit of bevoegdheidsverdeling en de uitvoeringsbesluiten. Deze uitvoeringsbesluiten leggen namelijk belangrijke keuzes vast, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse en Provinciale lijst, de bevoegdheid van de gewestelijke omgevingsambtenaar (GOA), enz.

**METHODOLOGIE:** De centrale evaluatievragen hebben betrekking op het algemene doelbereik van het Decreet. Daarnaast werden de effecten en impact van het Decreet (en uitvoeringsbesluiten) onder de loep genomen. Gezien de nog relatief korte periode waarin het Decreet in voege is (minder dan drie jaar) worden een beperkt aantal intermediaire of gedeeltelijke effecten in kaart gebracht.

Voor de uitvoering van de evaluatiestudie werd een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden gericht ingezet. Voor de antwoorden op de onderzoeksvragen wordt niet alleen gekeken naar feiten (kwantitatief luik, juridisch luik), maar vooral ook naar ervaringen (kwalitatief luik met een bevraging van betrokkenen en een caseonderzoek).

Doorheen het traject werden de verschillende stakeholdergroepen via een online enquête, werksessies en casestudies uitgebreid bevraagd. De stakeholdersgroepen werden afgebakend tot die actoren die sinds het in werking treden van het Decreet actief in aanraking kwamen met de werking van het Decreet.

**RESULTATEN:** Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de vooropgestelde doelstellingen van het Decreet in belangrijke mate bereikt werden, maar dat verschillende elementen binnen de werking van het Decreet het volledige doelbereik in de weg staan. Er wordt dan ook niet teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten van het Decreet. Er werden aanbevelingen geformuleerd voor:

- Inzet op verdere versnelling van de projectrealisatie door oplossingsgericht optreden doorheen het hele traject van vooroverleg tot vergunning;
- Inzet op eenvoudige procedures en heldere regelgeving;
- Inzet op verdere verhoging van de transparantie met digitalisering als belangrijke tool;
- Inzet op betere kennisdeling en samenwerking voor een betere besluitvorming.

**BRONVERWIJZING:** IDEA Consult (2021), Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat de integratie van ruimte en milieu in één vergunningsprocedure door zowel bouwheren als exploitanten, studiebureaus en omgevingsprofessionals, adviesinstanties en bevoegde overheden wordt beschouwd als één van de grootste vernieuwingen. Door de integratie wordt tijdswinst geboekt. Deze gemengde aanvragen zorgen er voor dat de overheid een beeld heeft over het geheel van de aanvraag en deze beter en in zijn geheel kan beoordelen. Daarnaast heeft de digitalisering via het omgevingsloket bijgedragen aan meer transparantie en vereenvoudiging. Integratie voegt echter een inhoudelijke complexiteit toe. Alle (onlosmakelijk samenhangende) aspecten moeten op hetzelfde ogenblik worden aangevraagd, terwijl voor bepaalde dossiers nog niet alle technieken en details gekend zijn. (IDEA Consult, 2021)

Naast de integratie van vergunningen hebben ook andere vernieuwingen geleid tot een tijdswinst. Ze versnellen niet per sé de procedure omdat ze vaak gepaard gaan met een verlenging van de beslissingstermijn. Maar ze versnellen wel het traject tot

een uitvoerbare vergunning en de realisatie. Uit het evaluatieonderzoek bleek dat vooral het vooroverleg, de administratieve lus en het wijzigingsverzoek de onderdelen zijn die bijdragen aan een snellere realisatie. Door het flexibelere karakter van de procedure kan er immers oplossingsgericht gewerkt worden (IDEA Consult, 2021).

Toch zijn er nog een aantal werkpunten (o.a. het onderzoek naar volledigheid en ontvankelijkheid, het toepassen van de vereenvoudigde dan wel de gewone procedure, onduidelijkheid over de beoordeling en het toepassingsgebied van meldingen, de adviesrol van administraties, de ontsluiting van kennis en informatie). Doorheen het evaluatietraject kwamen een aantal knelpunten naar boven die buiten de werking van het decreet vallen (IDEA Consult, 2021):

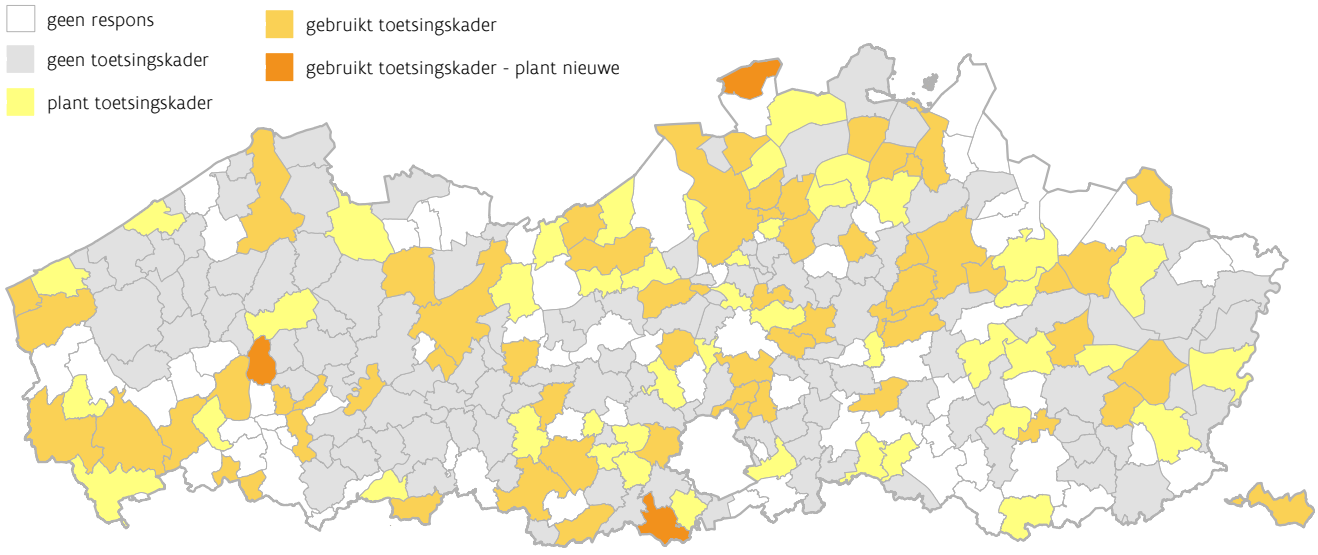
- algemene complexiteit van het Vlaamse omgevingsbeleid;
- moeilijke afstemming van het decreet met andere sectorale regelgeving;
- minder persoonlijke contacten tussen de aanvragers en overheden als gevolg van de digitalisering;
- juridisering van de maatschappij, mondigere burgers en de makkelijke toegang tot beroep;
- capaciteitstekort bij de betrokken overheden.

## // Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

Sommige gemeenten geven aan dat ze niet inzetten op een nieuw, formeel beleidsplanningsproces, maar eerder toetsingskaders gebruiken om hun gemeentelijke ruimtelijke visie in neer te schrijven en op het terrein te laten doorwerken. Het gaat meer in het algemeen om (visie)documenten over verschillende ruimtelijke thema's, zoals bijvoorbeeld een kleinhandelsvisie, een document over gewenste woontypologie op verschillende delen van het grondgebied, een masterplan of ontwikkelingsvisie voor een reconversiesite, een visie over het al dan niet aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. Die documenten kunnen de basis vormen voor het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Maar soms worden ze ook rechtstreeks ingezet als (kwaliteits)leidraad bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag (Departement Omgeving, 2020a). In 2009 introduceerde de decreetgever in de VCRO het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' als toetsingscriterium in het vergunningenbeleid, meer specifiek in de beoordeling van de opportuniteit ('de goede ruimtelijke ordening'). Die decretale ingreep was in de voorbije jaren de aanleiding voor diverse gemeenten om de bovenvermelde toetsingskaders of visiedocumenten rechtstreeks de titel 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' (BGO) te geven, in de veronderstelling dat dit een zekere of sterkere doorwerking in het vergunningenbeleid garandeerde. Het goedkeuringstoezicht op en de rechtspraak over gemeenteraadsbeslissingen met betrekking tot die documenten heeft geleerd dat er duidelijke juridische randvoorwaarden zijn en dat er in een aantal gevallen onterecht van uit is gegaan dat de decreetgever een nieuw, alternatief 'ordeningsinstrument' in het leven had geroepen.

Om die reden bespreken we het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' toch in dit hoofdstuk over juridische instrumenten.

De overheid stelt zich bij de redactie en inzet van de betrokken documenten op als samenwerkende, maar ook soms als een klassieke regulerende, kader stellende overheid. Net in dat laatste schuilt het juridisch risico. In de mate dat gewenste ontwikkelingen als regels worden geformuleerd of het karakter krijgen van voorschriften die dwingend zijn voor het vergunningenbeleid, of in de mate dat ze lijnrecht ingaan tegen voorschriften




FIGUUR 16 // OVERZICHT EN STAND VAN ZAKEN VAN DE TOETSINGSKADERS OP 26 FEBRUARI 2021



‘Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ kunnen de geldende stedenbouwkundige voorschriften niet vervangen.

van geldende verordenende plannen, hebben de betrokken gemeenteraadsbeslissingen een wettigheidsprobleem. In theorie kan een beleidsmatige gewenste ontwikkeling heel veel thema’s omvatten. In de praktijk worden zo’n toetsingskaders vooral ingezet om het woonbeleid ruimtelijk vorm te geven, ruimtelijk rendement en verdichting een kader te bieden en de open ruimte te beschermen voor bijkomende bebouwing.

Alhoewel het gebruik van verwante documenten zoals masterplannen en ontwikkelingsvisies al decennia is ingeburgerd, was Wuustwezel in 2016 de eerste gemeente die met zo een nota beleidsmatige gewenste ontwikkeling tijdelijk een bouwpauze invoerde in de gemeente om vat te kunnen krijgen op de realisatie van meergezinswoningen, in afwachting van de goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan (Wouters, 2021). In 2021 hield het Departement Omgeving een bevraging over het gebruik van dergelijke toetsingskaders.[4] 229 gemeenten hebben deze ingevuld. Uit de bevraging blijkt dat een 50-tal gemeenten een vorm van toetsingskader gebruiken (beeldkwaliteitsplan, beleidsnota, bouwrichtlijn, gemeentelijke richtlijn, toetsingskader, masterplan, richtlijnennota, woningtypetoets, visie…). 48 andere gemeenten hebben aangegeven dit in de toekomst nog op te maken (Figuur 16).

Uit de bevraging blijkt dat de meeste gemeentelijke toetsingskaders worden opgemaakt rond wonen en parkeren, opsplitsen van woningen, woonkwaliteit, inpasbaarheid van een meergezinswoning of grote projecten. Andere gaan in op geschikte locaties voor kernversterking, verdichting, ruimtelijk rendement, of kleinhandel. Of ze worden opgemaakt om de open ruimte te beschermen, te ontharden, een bouwstop in te voeren, woonuitbreidingsgebieden te bevriezen, ongewenste verdichting tegen te houden, groen karakter te bewaren. Sommige gemeentelijke toetsingskaders zijn zeer specifiek, en betreffen bv. mobiel zorgwonen, het plaatsen van carports, erfgoed, toeristische zones, handelsconcentraties, strategische plekken of siteontwikkeling.

Alle aangehaalde gemeentelijke toetsingskaders werden goedgekeurd, een 10-tal door het college, en de meerderheid door de gemeenteraad. En de meerderheid (90%) van de gemeentelijke toetsingskaders wordt ook bekendgemaakt, vooral via de gemeentelijke website, gecombineerd met een infoblad of een persbericht. Een 4-tal gemeenten heeft voor sommige toetsingskaders ook een infomarkt of infosessie georganiseerd.

Uit de bevraging blijkt dat de meeste gemeenten voordelen zien in de opmaak van zo’n toetsingskader. Zo ervaren ze meer objectiviteit bij de beoordeling, door een gelijke behandeling, eenvormigheid en uniformiteit. De beslissingen worden minder ad hoc genomen. Ze bieden niet alleen een houvast voor de vergunningverlener, maar ook voor de burger. Er is duidelijkheid over de randvoorwaarden, en meer transparantie. Sommige gemeenten geven aan dat er sneller kan worden ingespeeld op trends en wijzigingen in de maatschappij. Een beperkt aantal van die toetsingskaders worden gemaakt in afwachting van de goedkeuring van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening om ongewenste ontwikkeling in de tussentijd tegen te gaan.

Heel wat gemeenten lijken te aarzelen om nog sterk in klassieke planningsprocessen te investeren. Met de opmaak van documenten waarin beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

zijn opgenomen zoekt men dan een alternatief voor deze vaak als lastig ervaren juridische planningsprocedures. Tevens lijkt er een tendens om louter via vergunningstrajecten ruimtelijke projecten te gaan sturen, ook omdat de codex zeer veel mogelijkheden tot ontwikkeling biedt (Schraepen et al., 2020). Er zijn echter ook nadelen verbonden aan de toepassing van toetsingskaders. De juridische randvoorwaarden (cf. infra) maken de toepassing onzeker. Toetsingskaders zijn niet altijd compatibel met andere lokale plannen die wel een juridische procedure hebben doorlopen, zoals het structuurplan (Schraepen et al., 2020)

In het recente verleden werden meerdere gemeenteraadsbeslissingen over documenten met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vernietigd ter gelegenheid van het bestuurlijk toezicht, of onwettig verklaard door administratieve rechtbanken. Dat was vooral het geval met zogenaamde bouwstops of bouwpauzes (omdat ze ingingen tegen bestemmingen in goedgekeurde verordenende plannen) of met toetsingskaders die geformuleerd werden als stedenbouwkundige voorschriften of waarvan de gemeenteraadsbeslissing vermeldde dat ze dwingend zouden worden toegepast in het vergunningenbeleid (terwijl voorschriften of dwingende regels thuishoren in de decretaal geregelde verordenende instrumenten die een geëigende opmaakprocedure kennen). Het bestuurlijk toezicht en de rechtspraak geven aan dat "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" in het vergunningenbeleid slechts een plaats kunnen krijgen in de opportuniteitsbeoordeling van vergunningsaanvragen, en niet in de plaats kunnen komen van geldende stedenbouwkundige voorschriften waaraan aanvragen sowieso moeten worden getoetst (legaliteitsbeoordeling). Een toetsingskader is aanvullend op of is een voorafname aan de verankering via het geëigende ordeningsinstrument. De verhouding tussen de zogenaamde legaliteitstoets (voorschriften) en de opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) moet altijd gerespecteerd worden. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften primeert (Departement Omgeving, 2020a). Zowel het thema als de redactie van het document zelf en van de begeleidende gemeenteraads- of collegebeslissing is dus decisief.

Het Departement Omgeving publiceerde op haar website een leidraad over beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De provincie Antwerpen publiceerde in september 2020 op haar website een omzendbrief die de mogelijkheden van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen uiteenzet. In navolging van de provincie Antwerpen publiceerde ook de provincie Vlaams-Brabant in januari 2021 een gelijkaardige omzendbrief op haar website. Met de omzendbrief willen de deputaties aangeven onder welke voorwaarden zij als beroepsinstantie rekening kunnen houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als ze stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen beoordelen waartegen beroep is aangetekend. In de andere provincies kunnen gemeenten evengoed beleidsmatig gewenste ontwikkelingen betrekken in het vergunningenbeleid, maar daar is het minder duidelijk of de deputatie er als beroepsinstantie rekening mee zal houden. De deputatie is bij haar beoordeling van de aanvraag in principe immers niet gebonden door de opportuniteitsbeoordeling door de gemeente.

## // Regelluwe zone

De ideale context om te komen tot een innovatief product of project, is dat ondernemingen en zelfstandigen kunnen experimenteren met een minimum aan regelgeving (Vlaams Parlement, 2020b). Dit is het principe van een regelluwe zone, namelijk een zone waarbij een bepaalde regeling, die als belemmerend wordt ervaren, tijdelijk buiten toepassing wordt gesteld. Op basis van die ervaring kan gekeken worden of de regeling op algemene en permanente wijze kan worden aangenomen. De Vlaamse regering wil hierop inzetten: "Binnen onze regelgeving wordt het regelluw zijn een voortdurend streven. Door gebruik te maken van de decretale mogelijkheden van regelluwe zones en experimenteerwetgeving creëren we ruimte voor duurzame innovaties." (Demir, 2019, p.22)

We beschouwen regelluwe zones als juridische instrumenten omdat er een duidelijke, regelgevende afbakening wordt gegeven aan de toepassing ervan. Het systeem van regelluwe zones is immers decretaal verankerd. De overheid neemt hier een terughoudende rol op, en ze biedt een kader waarbinnen stakeholders met een minimum aan regels kunnen experimenteren. Wanneer uit het experiment blijkt dat regelgeving moet worden aangepast, kan ze dat doen.

Het Bestuursdecreet van 7 december 2018 heeft een juridische kapstok gegeven voor experimenten zoals regelluwe zones (Vlaams Parlement, 2018). In het decreet wordt niet alleen bepaald dat kan worden afgeweken van decretale en wettelijke bepalingen. Het geeft aan wie daarvoor bevoegd is, en onder welke randvoorwaarden dit kan. Zo zijn er ook wettelijk regels waar geen afwijking mogelijk is (o.a. de mogelijkheid om in beroep te gaan, grondrechten van burgers, veiligheid en gezondheid van burgers…)

Er is tot op heden geen aanvraag voor specifieke regelluwe zones geweest in het beleidsveld Omgeving. Het beleidsveld Energie maakte een uitvoeringsbesluit op dat een praktisch kader voorziet voor regelluwe zones m.b.t. energie experimenten. Binnen dit kader werden al wel twee dossiers ingediend (Vlaams Parlement, 2020b).

- In 2020 erkende de Vlaamse Regering het Thor Park in Genk te Limburg als regelluwe zone voor energie. Deze erkenning werd door het Vlaams Parlement met een decreet unaniem goedgekeurd nadien.
- De aanvraag tot erkenning als regelluwe zone voor energie voor het industrieterrein Hoogveld te Dendermonde loopt nog.

Binnen het beleidsveld Wonen werd in 2018 eveneens een

decreet aangenomen dat een proefomgeving mogelijk maakt om nieuwe woonvormen te faciliteren (Vlaams Parlement, 2017). Er werden 48 projecten ingediend, waaruit de Vlaamse Regering 28 projecten selecteerde. De proefomgeving ging van start op 1 februari 2018 en loopt ten einde op 31 januari 2024.

Uit die praktijkcases van het beleidsveld Wonen blijkt dat er vaak meer mogelijk is binnen de bestaande regelgeving dat men denkt. Het is een misverstand dat men enkel experimenten of niches zou kunnen opzetten of versterken met regelluwe zones. Deze bevinding stemt overeen met eerdere observaties uit binnen- en buitenland. De onderzoekers leerden ook dat vaak regelgeving uit meerdere beleidsvelden hinderde bij de realisatie van vernieuwende projecten, of dat men botst op traditionele denkpatronen die het gedrag meer sturen dan wetgeving (Paredis, Vandenberghe & Block, 2020).

Het is niet zo dat een regelluwe zone, regelloos is. Regelluwte betekent niet dat alles mogelijk wordt. Zo vormt de afgrenzing van de experimenteerruimte een belangrijk aspect. Vele studies gaan in op fundamentele rechtsbeginselen zoals het gelijkheidsbeginsel en rechtszekerheid om die regels vast te leggen (Marneffe et al., 2021). Dit is echter een moeilijke evenwichtsoefening omdat het risico bestaat dat de regels de experimenteermogelijkheden inperken. Het kan uiteraard niet de bedoeling zijn creatieve en innovatieve projecten of projectkeuzes uit te sluiten of te bemoeilijken (Paredis et al., 2020).

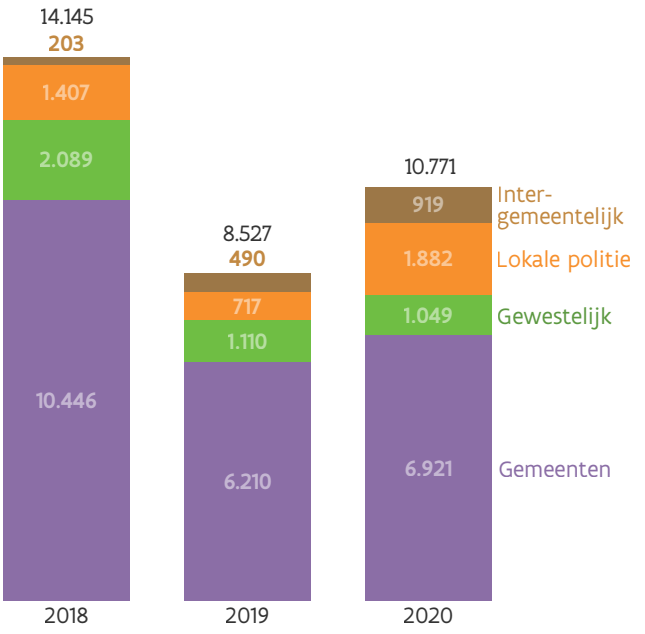
Bij een regelluwe zone moet goed afgewogen worden of de rechten die toegekend worden tijdens het experiment ook kunnen voortduren nadat het experiment is afgelopen. Kunnen deelnemers zich terug schikken naar de geldende regelgeving na afloop van het experiment of is er een situatie ontstaan die een aanpassing van de regelgeving vereist (Marneffe et al., 2021)? Uit praktijkcases blijkt bovendien dat regelluwe zones niet per se duidelijke antwoorden geven op de vraag hoe regelgeving best kan worden aangepast (en of dat nodig is). Het Agentschap Wonen-Vlaanderen wees er bijvoorbeeld op dat deelnemers vooral focussen op de realisatie van hun project, en minder bezig zijn met het doorspelen van waardevolle inzichten en lessen aan de overheid. Die beperkte terugkoppeling maakt het voor de administratie moeilijk om een beeld te krijgen van de problemen en mogelijke oplossingen (Paredis et al., 2020).

## // Handhaven

Handhaving vormt het sluitstuk van een slagkrachtig omgevingsbeleid (Demir, 2019) en heeft als doel de naleving van de rechtsregels en voorschriften te garanderen door het uitvoeren van toezicht en het opleggen van bestuurlijke en gerechtelijke sancties en maatregelen. De overheid neemt met handhaving voornamelijk nog een sterke regulerende en instruerende rol op zich. Er moet immers gecontroleerd worden of de rechtsregels worden nageleefd, en waar nodig kan herstellend/sanctionerend opgetreden worden. Momenteel verlopen de procedures met betrekking tot milieuhandhaving en ruimtelijke ordening nog afzonderlijk, weliswaar met een gedeeltelijk gelijklopend instrumentarium.

In maart 2018 trad het decreet van 25 april 2014 (B.S 27 augustus 2014) betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, het Handhavingsdecreet, volledig in werking. Dit decreet gaf de handhavingsactoren, naar analogie met het Milieuhandhavingsdecreet, meer bestuurlijke instrumenten naast de traditionele gerechtelijke. Voorbeelden zijn de bestuurlijke maatregelen “last onder dwangsom” en “bestuursdwang”. Daarnaast werden bepaalde schendingen uit het strafrecht gehaald en werd de mogelijkheid van bestuurlijke beboeting ingevoerd.

Met het handhavingsprogramma 2015 zet de Vlaamse Regering de concrete beleidslijnen uit voor handhaving in het kader van ruimtelijk ordening (Vlaams Parlement, 2014c). Deze beleidslijnen geven voorrang aan preventie en herstel ten opzichte van sanctionering. De handhavende overheid treedt eerder op als toezichthouder, raadgever, informatieverstrekker, bemiddelaar, ontmijner of rem op verdere schade. Het opzet is om schendingen te voorkomen en in tweede instantie het vrijwillige




**FIGUUR 17 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL UITGEVOERDE PLAATSBEZOEKEN DOOR DE HANDHAVINGSACTOREN**
o.b.v. Departement Omgeving (2020b) en Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (2018, 2019a)

## Omgevingshandhavingsrapport 2020

**UITVOERDER(S):** Vlaams Planbureau Omgeving (VPO)

**OPDRACHTGEVER(S):** De opmaak van een omgevingshandhavingsrapport werd vastgelegd in het decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM), artikel 16.2.3.

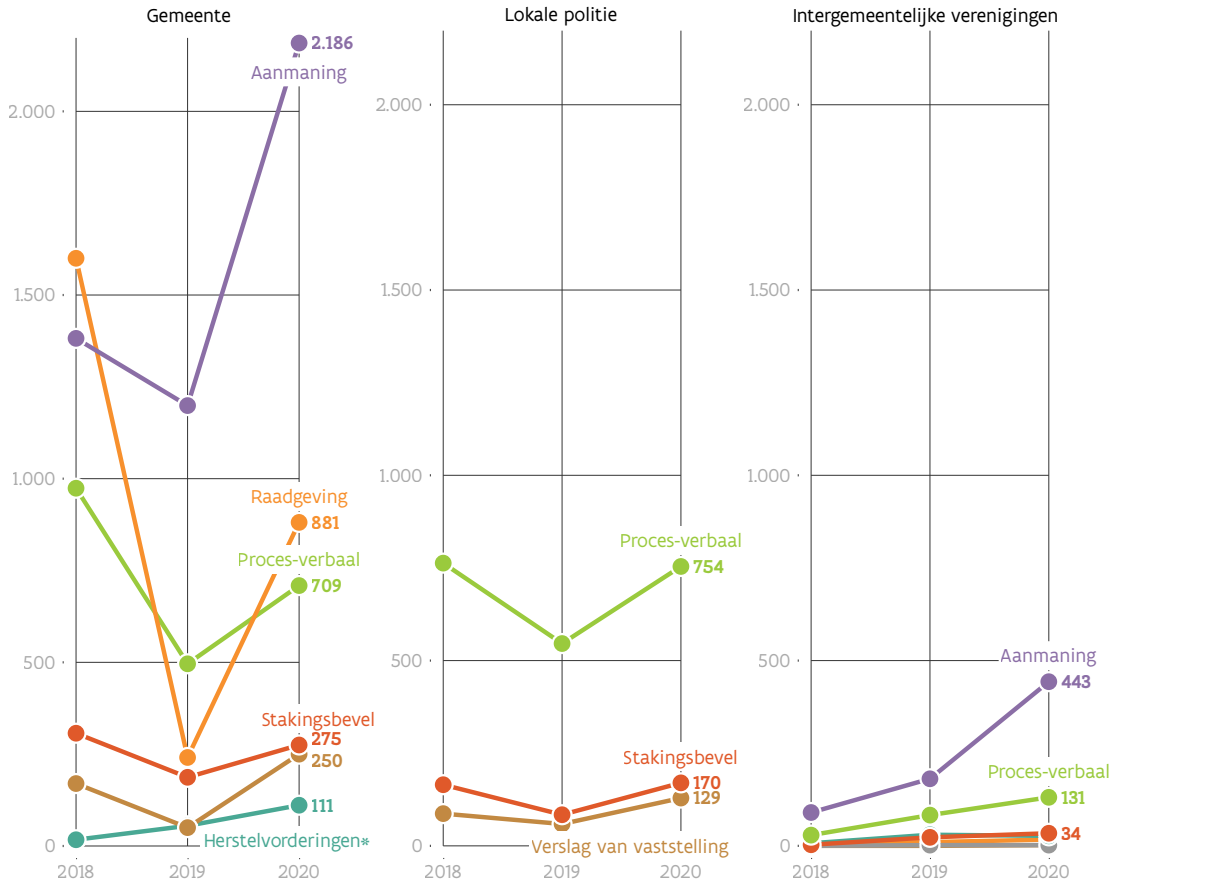
**DOEL:** Deze rapportering omvat een beschrijving van de bestaande toestand van de omgevingshandhavingsuitvoering in 2020. Het is een onderdeel van de bredere rapportage inzake de omgevingshandhaving waarin 2x per regeerperiode een beleidsevaluerend rapport zal worden opgemaakt (gekoppeld aan het omgevingshandhavingsprogramma) en de jaarlijkse publicatie van gegevens inzake de omgevingshandhavingsuitvoering.

**METHODOLOGIE:** Aan de hand van een bevraging van de omgevingshandhavingsactoren werden cijfers verzameld over de uitgevoerde handhavingsactiviteiten in 2020. Het betreft data aangaande de personele inzet en de inzet van het handhavingsinstrumentarium. Deze data worden in handhavingsfiches en andere (grafische) weergaves getoond in het rapport en kunnen zo de basis vormen voor een evaluatie van de handhavingsuitvoering in 2020. Hiertoe wordt eveneens een aanzet gegeven in het rapport.

**RESULTATEN:** Het Omgevingshandhavingsrapport 2020 – handhavingsuitvoering is het eerste geïntegreerde handhavingsrapport waarin handhavingsdata inzake milieu en inzake ruimtelijke ordening op een generiek niveau naast elkaar worden geplaatst. De handhavingsdata worden per actor op een behapbare wijze gepresenteerd. Het vormt tevens een opstap naar de verdere optimalisatie van de dataverzameling en de dataweergave waardoor verdere benchmarking in de toekomst mogelijk zal zijn.
De analyse van de data noopt daarnaast tot de formulering van een aantal bedenkingen inzake omgevingshandhaving, met name de bestaande verschillen tussen enerzijds milieu en anderzijds ruimtelijke ordening; de verschillen tussen gewestelijke en lokale handhaving; de problematiek van de onvergunde maar hinderlijke en vergunningsplichtige inrichtingen; de bestuurlijke beboeting als alternatief voor de strafrechtelijke sanctionering; en het sluikstorten als het meest vastgestelde omgevingsmisdrijf.

**BRONVERWIJZING:** https://omgeving.vlaanderen.be/omgevingshandhavingsrapportage

herstel of de regularisatie en het herstel van de schade aan de ruimtelijke ordening te bevorderen of de toestand tijdelijk te bevriezen. Het programma geeft ook de principiële voorrang voor het gerechtelijke traject op het bestuurlijke traject. Zo is er voorzichtigheid bij het opleggen van bestuurlijke herstelmaatregelen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2015) en bij het decretaal verplichte en bindende advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering vooraleer herstelvorderingen ingeleid of overgemaakt mogen worden (VCRO art. 6.3.10).
De handhavingstaken zijn verdeeld over verschillende actoren. De lokale besturen krijgen een belangrijke rol in het handhavingsprogramma en worden door de minister ook aangespoord om hun handhavingsopdrachten daadwerkelijk op te nemen (Demir, 2019). De afstemming tussen de verschillende bestuursniveaus is een belangrijke uitdaging waarin het subsidiariteitsbeginsel volledige uitwerking krijgt (Departement Ruimte Vlaanderen, 2015). Het merendeel van de plaatsbezoeken of controles naar aanleiding van klachten, op eigen initiatief of op vraag van een andere overheden, gebeurt dan ook door de lokale besturen (Figuur 17), met name 85% in 2018, 87% in 2019 en 90% in 2020 (Departement Omgeving, 2020b; Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2018, 2019a).
Jaarlijks worden de handhavingsactoren bevraagd in een enquête naar de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten. Het aantal gerapporteerde plaatsbezoeken is sinds 2018 afgenomen. Het lage aantal plaatsbezoeken in 2019 kan worden verklaard door de lage responsgraad voor het handhavingsrapport 2018 (slechts 34% van de politiezones en 51% van de gemeenten; terwijl dit in 2018 respectievelijk 68% en 85% was en in 2020 68% en 85%).
Uit de cijfers blijkt dat de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een zekere rol inzake handhaving ruimtelijke ordening beginnen op te nemen. Ruimtelijke ordening is een politiek en electoraal belangrijke, maar ook gevoelige bevoegdheid. Intergemeentelijk georganiseerde handhaving creëert een zekere afstand ten opzichte van het lokaal bestuursniveau, waardoor de lokale politici minder rechtstreeks betrokken zijn (Van Haelter et al., 2021).
Als we de handhavingsinstrumenten die de gemeenten en lokale politie inzetten meer in detail bekijken, dan stellen we vast




* overgemaakt aan het parket of ingeleid bij de burgerlijke rechter

**FIGUUR 18 // EVOLUTIE VAN HET AANTAL INGEZETTE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN DOOR DE HANDHAVINGSACTOREN**
o.b.v. Departement Omgeving (2020b) en Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (2018, 2019a)

vooral aanmaningen, en in iets mindere mate processen verbaal gebruikt worden (Figuur 18). Met een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Een proces verbaal is een hard (curatief) instrument.

Om zo effectief en efficiënt mogelijk te handhaven, en om de samenwerking tussen het lokale en het Vlaamse bestuursniveau te vergemakkelijken, worden steden en gemeenten aangemoedigd om ook handhavingsprioriteiten te bepalen. Bovendien zorgt het vooraf vastleggen van prioriteiten ervoor dat de middelen op het vlak van personeel en de financiële middelen zo effectief en zo efficiënt mogelijk worden ingezet. (Vlaamse hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2019b). Maar slechts 39% van de responderende gemeenten heeft handhavingsprioriteiten inzake ruimtelijke ordening vastgelegd (Departement Omgeving, 2020b). Vooral de kleine gemeenten hebben binnen de organisatie geen ruimte om strategische lijnen uit de werken. De Vlaamse regering wil het Vlaamse handhavingsbeleid verbeteren door de procedureregels te stroomlijnen, de samenwerking te verbeteren en het Vlaamse strafrechtelijk vervolgingsbeleid te coördineren en te operationaliseren.

- Het kaderdecreet bestuurlijke handhaving (B.S. 13 mei 2019) bevat bepalingen over het bestuurlijk toezicht, het strafrechtelijk en het bestuurlijk opsporingsonderzoek, de bestuurlijke vervolging, en het bestuurlijk sanctioneren van misdrijven en inbreuken. De omgevingshandhaving zou zich kunnen enten op dat kader en de procedures voor milieu en ruimtelijke ordening verder op elkaar afstemmen.
- Daarnaast zal het nieuwe Omgevingshandhavingsprogramma (dat bindend is voor de gewestelijke handhavingsactoren) het Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening 2015 en het Milieuhandhavingsprogramma 2015-2019 vervangen. De publicatie van dit nieuwe geïntegreerde programma is voorzien voor eind 2021 en moet onder meer overkoepelende strategische en operationele beleidsdoelstellingen en beleidsprioriteiten voor een gewestelijk geïntegreerd en afgestemd omgevingshandhavingsbeleid bevatten (Decreet algemene bepalingen milieubeleid art. 16.2.2 §2).

In het kader van handhaving heeft de overheid traditioneel een regulerende, kaderstellende rol. Recent wordt gewerkt aan een meer preventieve aanpak met meer verantwoordelijkheid voor de burger en de actoren door zelfcontrole en zelfevaluatie (Demir, 2019). Zo wijzigt de rol van de overheid naar een meer innovatieve en ondersteunende rol. Met 'compliance promotion' wil de minister immers het bewustzijn, de kennis en het begrip inzake ruimtelijke ordeningsverplichtingen vergroten, een blijvende gedragsverandering tot stand brengen en komen tot een vrijwillige en correcte naleving van de regelgeving zonder te moeten sanctioneren (Sustainability College Bruges, 2020).

Een specifiek pijnpunt inzake handhaving ruimtelijke ordening is het historisch passief: de niet-herstelde oudere bouwmisdrijven, vooral als gevolg van een gebrekkige handhaving in het verleden (Vlaams Parlement, 2014c). De Vlaamse regering wil deze 'bouwwerken met een vastgestelde historische overtreding' onderwerpen aan een 'gedoogtoets' (Demir, 2019; Vlaamse Regering, 2019). Die zal door de eigenaar gevraagd worden aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Er zal geval per geval nagegaan worden of voor deze oude overtredingen een vergunning kan worden verleend mits een eventuele vergoeding wordt betaald.

# ECONOMISCHE EN FINANCIËLE INSTRUMENTEN

Financiële instrumenten zijn vooral bedoeld om actoren aan te sporen het beleid mee uit te voeren. Ze gebieden of verbieden geen specifiek gedrag, maar beïnvloeden de kosten en baten van de alternatieven. Inkomsten uit heffingen en belastingen kunnen dan worden gebruikt om uitvoering te geven aan het beleid door verschillende actoren (al dan niet in samenwerking met de overheid). Met subsidies worden de te besteden middelen gestuurd in functie van de beleidsdoelstellingen. Bij de financiële instrumenten is de ondersteunende rol en de samenwerkende rol van de overheid al langer gebruikelijk.

Een omgevingsvergunning kan financiële aspecten bevatten. Bij het toekennen van een vergunning kan de overheid oordelen dat het opleggen van een financiële last de nadelen die die overheid ondervindt kan compenseren (bv. een financiële bijdrage, grondafstand ...). Er moet ook een verband zijn met de vergunde werken en de daaraan verbonden last. Bij het bepalen van de omvang van de last moet het voordeel van de aanvrager evenredig zijn aan het nadeel voor de vergunningverlenende overheid. Over de mate waarin het instrument toegepast wordt, is echter geen informatie beschikbaar. Uit een studie in opdracht van het Departement Omgeving blijkt dat er nochtans een behoefte is aan toepassingservaring met stedenbouwkundige lasten, vooral dan wat betreft de proportionaliteit en de financiële bijdrage (Vandekerckhove, De Waele, Meeus, & Morisse, 2019).

Over de subsidies en belasting op leegstand werd in het Ruimterapport 2018 al gerapporteerd. Op 18 juni 2021 werd in het Vlaams parlement een aanpassing van decreet aangenomen om de leegstand van bedrijfsruimten aan te pakken. Met een nieuw decreet wil de Vlaamse Regering de maatregelen beter afstemmen op de beleidsdoelstellingen (de ontharding en de vergroening, de verhoging van het ruimtelijk rendement, klimaatambities en het meervoudig ruimtegebruik) (Vlaams parlement, 2021b). We bespreken de subsidies en belastingen op leegstand, en de lasten bij een omgevingsvergunning niet verder.

Financiële instrumenten worden ook als instrument vermeld in beleidsnota's om het beleid concreet vorm te geven. Zo wil de Vlaamse regering de bouwshift een financiële duw in de rug geven (Demir, 2019) Of het vrijwaren en beheren van de open ruimte financieel ondersteunen (Somers, 2019). We bespreken hier de lokale grondenbanken, de herverkaveling met planologische ruil, de planbatenheffingen en de subsidies.

## // Lokale grondenbank

Een lokale grondenbank is een financieel instrument waarmee de Vlaamse overheid gronden kan beheren. Deze grondenbanken zijn gericht op het aan- en verkopen van gronden en grondenruil. Het is een tijdelijke grondverwerving door de Vlaamse overheid.

Door middel van dit grondbeleid ondersteunt de overheid de realisatie van projecten. Dit kan voor infrastructuurprojecten zijn of de realisatie van de natuurlijke structuur of bosuitbreiding. Dit kunnen ook projecten i.k.v. de klassieke instrumentwerking van de Vlaamse Landmaatschapij zijn zoals landinrichting en natuurinrichting. Vermits de lokale grondenbanken meestal ingezet worden om hele specifieke projecten te realiseren, zijn ze geen specifiek integrerend instrument. Lokale grondenbanken worden veelal ingezet binnen een mix van instrumenten. De overheid neemt hier een actieve rol op, ze koopt, verkoopt en ruilt gronden.

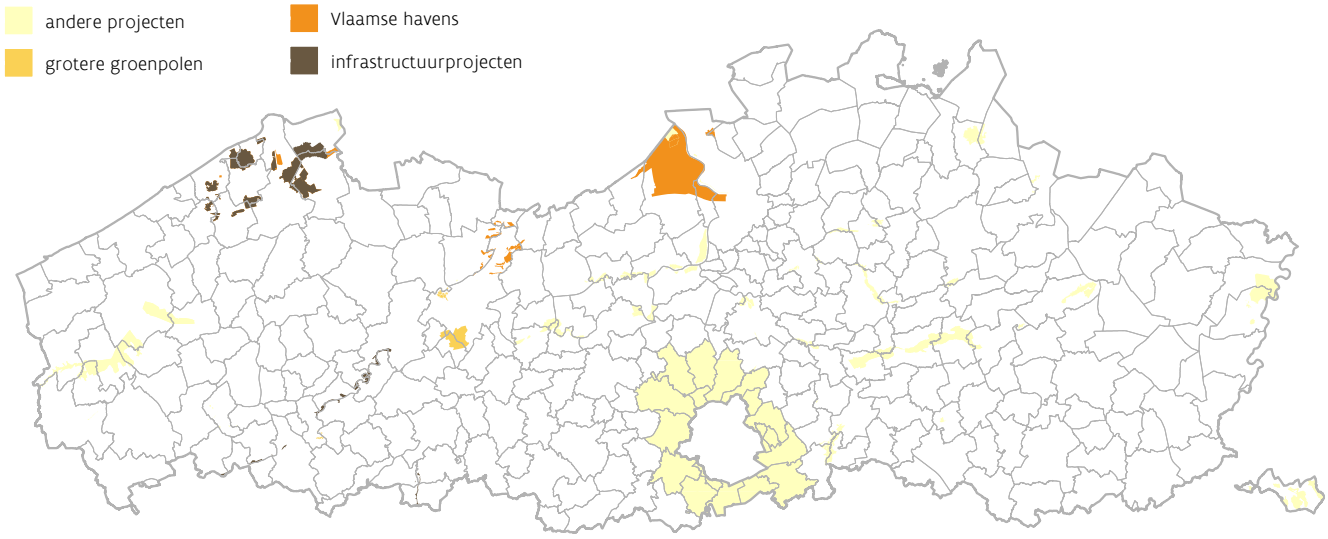
Zoals bepaald in het decreet van 16 juni 2006 over het oprichten van de Vlaamse Grondenbank (B.S 9 februari 2007), wordt een lokale grondenbank opgezet voor de realisatie van projecten waarvoor het ruimtegebruik moet wijzigen. Grondenbanken ondersteunen dus impliciet de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Lokale grondenbanken zijn gekoppeld aan concrete projecten, bv. het Sigmaproject, landinrichtingsprojecten, of aan Vlaanderen brede programma's zoals de Blue Deal. Op die manier zijn ze een instrument om het beleid op het terrein te realiseren.

Een lokale grondenbank ondersteunt het minnelijk verwerven van gronden voor de uitvoering van een overheidsproject (al dan niet in afwachting van een onteigening) of voor flankerende maatregelen voor bijvoorbeeld landbouwbedrijven die door het project getroffen worden. De oprichting van een grondenbank verloopt via een samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse Landmaatschappij en andere overheidspartners die mee financieren: de afdeling Maritieme Toegang van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken als financierende partner in de grondenbank 'Gentse Kanaalzone', het Agentschap

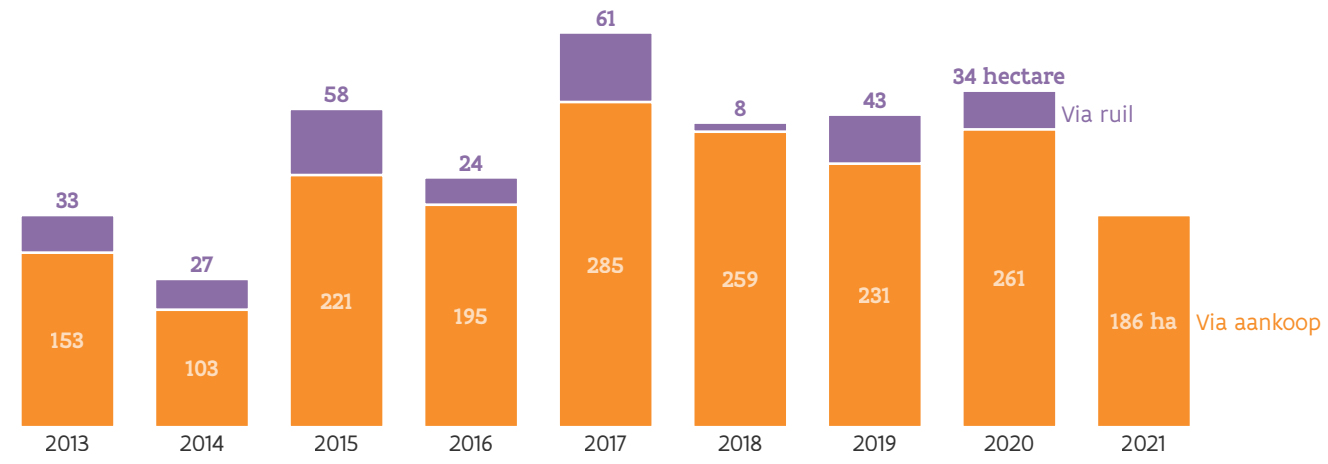


voor Natuur en Bos als partner in de grondenbank 'Groenpool Vinderhoutse Bossen', enz. Maar ook gemeenten of provincies kunnen een financierende partner zijn.

Sinds 2002 heeft de Vlaamse Landmaatschappij 42 lokale grondenbanken opgericht (stand van zaken op 10-03-2021). Een 12-tal grondenbanken is ondertussen stopgezet, waarbij in een aantal gevallen ter vervanging een nieuwe grondenbank werd opgericht. Een grondenbank kan om diverse redenen worden stopgezet. Bijvoorbeeld bij het verstrijken van de duurtijd. Maar ook wanneer de beoogde doelstellingen inzake grondverwerving zijn gerealiseerd, of wanneer de onteigening wordt aangevat. Soms verandert de opzet, het kader, of de financiering




FIGUUR 19 // **LOCATIES VAN DE OPGERICHTE LOKALE GRONDENBANKEN OP 10 MAART 2021**
o.b.v. VLM




FIGUUR 20 // **EVOLUTIE VAN DE VERWORVEN OPPERVLAKTE VIA DE LOKALE GRONDENBANKEN OP 10 MAART 2021**
o.b.v. VLM

van een grondenbank. Dan kan het beter zijn om een lopende grondenbank stop te zetten en te vervangen door een nieuwe grondenbank. Er zijn momenteel nog een 30-tal grondenbanken actief. Het patrimonium van de Vlaamse Grondenbank dat toebehoort aan de Vlaamse Landmaatschappij omvat vandaag 6.000 kadastrale percelen met een totale oppervlakte van ongeveer 4.192 ha (Vlaamse Landmaatschappij, 2021).

De grondenbanken zijn soms gekoppeld aan andere instrumenten van de Vlaamse Landmaatschappij zoals natuurinrichtings- en landinrichtingsprojecten. Er is een link met de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Zo worden deze lokale grondenbanken gebruikt ter voorbereiding of in uitvoering van een herbestemming. Voorbeelden hiervan zijn de grondenbanken die gesitueerd zijn in en nabij de havens van Vlaanderen: grondenbank Linkerscheldeoever, grondenbank Rechterscheldeoever, grondenbank Gentse Kanaalzone, grondenbank natuurcompensaties Zeebrugge. Maar ook grondenbanken die worden ingezet om grotere groenpolen te realiseren in of nabij stedelijke gebieden: grondenbank Parkbos Gent, grondenbank De Gavers, grondenbank Groenpool Vinderhoutse Bossen. Ten slotte zijn sommige grondenbanken gekoppeld aan belangrijke infrastructuurprojecten (waarvoor planningsinitiatieven werden genomen of lopende zijn): grondenbank A11, grondenbank N60 Ronse, grondenbank rivierherstel Leie, grondenbank in functie van projecten van de Werkvennootschap[5] (Figuur 19).

Recent werden grondenbanken opgericht die heel Vlaanderen als werkgebied hebben en gekoppeld zijn aan specifieke beleidsdoelstellingen: Grondenbank Natuurdoelen, Grondenbank bebossing, Grondenbank Instandhoudingsdoelstellingen en flankerend beleid, Grondenbank Blue Deal. Op deze manier wordt het instrument 'lokale grondenbank' met een bredere focus ingezet, en dus ook in functie van de realisatie van het omgevingsbeleid.

De Vlaamse Landmaatschappij heeft in het kader van haar werking rond lokale grondenbanken in de periode 2013-2021 zo'n 2.200 ha gronden, gelegen zowel binnen als buiten het projectgebied,[6] minnelijk verworven. Van de 2.200 ha die in totaal werd verworven, werd zo'n 288 ha verworven via ruil, wat overeenstemt met zo'n 13% van het totaal (Figuur 20).

Partners hebben vaak een verkeerd verwachtingspatroon over de impact en het inzetten van de instrumenten. Ze zien lokale grondenbanken (en planologische ruil – zie verder) als wondermiddel om een lokale problematiek aan te pakken. De inzet ervan moet echter kaderen in een duidelijke visie, een afbakening van het gebied of draagvlak voor het project. Dit zijn essentiële elementen voor de uitvoering van het project (Vlaamse Landmaatschappij, 2020).

## // Herverkaveling (uit kracht van wet) met planologische ruil

Een ander instrument dat kan worden ingezet om grondmobiliteit te realiseren is de herverkaveling. Met het decreet Landinrichting van 28 maart 2014 (B.S. 22 augustus 2014) werd voorzien in een instrument van 'herverkaveling uit kracht van wet' gecombineerd met 'planologische ruil'. Tegelijk met de omwisseling van bestemmingen wordt een eigendomsruil gerealiseerd. Bestemmingen en eigenaars/gebruikers worden gelijktijdig omgewisseld. Om het instrument te kunnen inzetten, moet een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) opgemaakt worden. Dit kan een gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan zijn. De herverkaveling wordt dan ingepast in de procedure voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Planschade- en planbatenregelingen gelden in dit geval niet (Vlaamse landmaatschappij, 2020). Vermits deze herverkavelingen gekoppeld zijn aan een herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan, is het instrument van herverkaveling met planologische ruil geen specifiek integrerend instrument. Het instrument wordt ingezet in een mix van instrumenten om de uitvoering van ruimtelijke doelstellingen (via het ruimtelijk uitvoeringsplan) te realiseren.

Net als de lokale grondenbanken is het een financieel instrument dat ingezet wordt voor de realisatie van hele specifieke projecten, en ondersteunt het ze zo de uitvoering van het ruimtelijk beleid. De overheid neemt hier een kaderstellende, regulerende rol op. De overheid die instaat voor de opmaak van een RUP bepaalt, op basis van de te behalen doelstellingen, het gebied dat binnen het plangebied van het RUP in aanmerking komt voor een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. De inbreng, toedeling en financiële regeling vormen samen het grondruilplan en maken deel uit van het (voorontwerp) RUP. Een landcommissie staat in voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden. Een belangrijk onderdeel hierbij zijn de informele gesprekken die plaatsvinden met de eigenaars en gebruikers van de gronden, naast de verschillende inspraakmomenten, openbare onderzoeken en beroepsmogelijkheden.

Het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' is vrij recent, waardoor nog geen volledige procedures zijn doorlopen. De Vlaamse Landmaatschappij (VLM) begeleidt momenteel 5 trajecten waarbij het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt ingezet of zal worden ingezet (Vlaamse landmaatschappij, 2020). Het project Molenbeekvallei (Beersel) streeft naar de herwaardering van de Molenbeekvallei en haar industrieel erfgoed, waterberging en heeft aandacht voor het ontsluiten van de vallei vanuit de drie flankerende dorpskernen.

De 4 andere projecten kaderen in een plan of programma (stand van zaken op 23 oktober 2020) (Vlaams Parlement, 2020c).

- Nieuwmunster (Zuienkerke): Via een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil worden percelen in woongebied verplaatst naar de andere kant van het dorp (met een betere ontsluiting en landschappelijk beter inpasbaar). De gemeente Zuienkerke is initiatiefnemer. Het openbaar onderzoek werd reeds doorlopen. De landcommissie zal de herverkaveling uitvoeren.

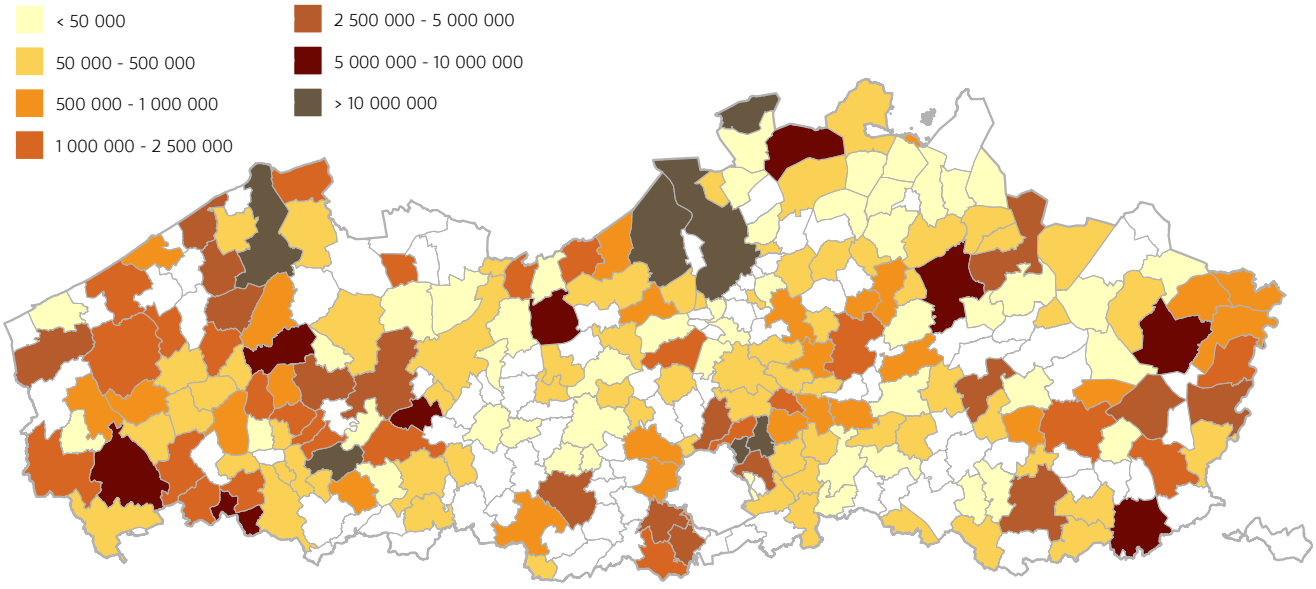
- Project Solhof (Aartselaar): Het overstromingsgevoelige deel van een woonuitbreidingsgebied wordt ingericht om water te kunnen bufferen. Slecht gelegen 'harde bestemmingen' uit overstromingsgebieden worden verplaatst. De woonontwikkeling zal in het niet-overstromingsgevoelige deel gepland worden. De gemeente Aartselaar is initiatiefnemer. Het openbaar onderzoek werd eveneens doorlopen. De landcommissie zal de herverkaveling uitvoeren.
- Project Kempense Meren (Mol, Postel): Het project streeft naar een nieuw evenwicht tussen recreatie, natuur, witzandontginning en landbouw voor de omgeving van de Molse Meren en Postel-Zuid. Om de beoogde bestemmingswijzigingen in Postel-Zuid te realiseren, zijn er een aantal eigendomswissels – inclusief herinrichting – nodig tussen landbouw- en natuurgebieden. De provincie Limburg is initiatiefnemer. De inrichtingsnota (Mol-Postel) ligt momenteel in openbaar onderzoek. Hierna kan de landcommissie de herverkaveling uitvoeren.
- Het herstel van de openruimtestructuren in baanwinkellinten langs de N10, omgeving Heist-op-den-Berg. Er wordt gekeken op welke manier het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil kan bijdragen aan het realiseren van meer open ruimte en groenblauwe corridors, door handelszaken te verplaatsen naar 2 goedgelegen zones. De provincie Antwerpen is initiatiefnemer.

Het inzetten van de instrumenten uit de instrumentenkoffer landinrichting (waaronder de herverkaveling met planologische ruil, maar ook andere instrumenten) voor het uitvoeren van een project, plan of programma van een overheid is nieuw. In een aantal projecten is wel al aangetoond is dat het inzetten van deze instrumenten de realisatie van de plannen in de praktijk versnelt. Het is echter geen wondermiddel voor een snelle realisatie, maar vraagt tijd. Het heeft een belangrijke impact op het draagvlak van een project en moet passen in een totaalvisie. (Vlaamse Landmaatschappij, 2020).

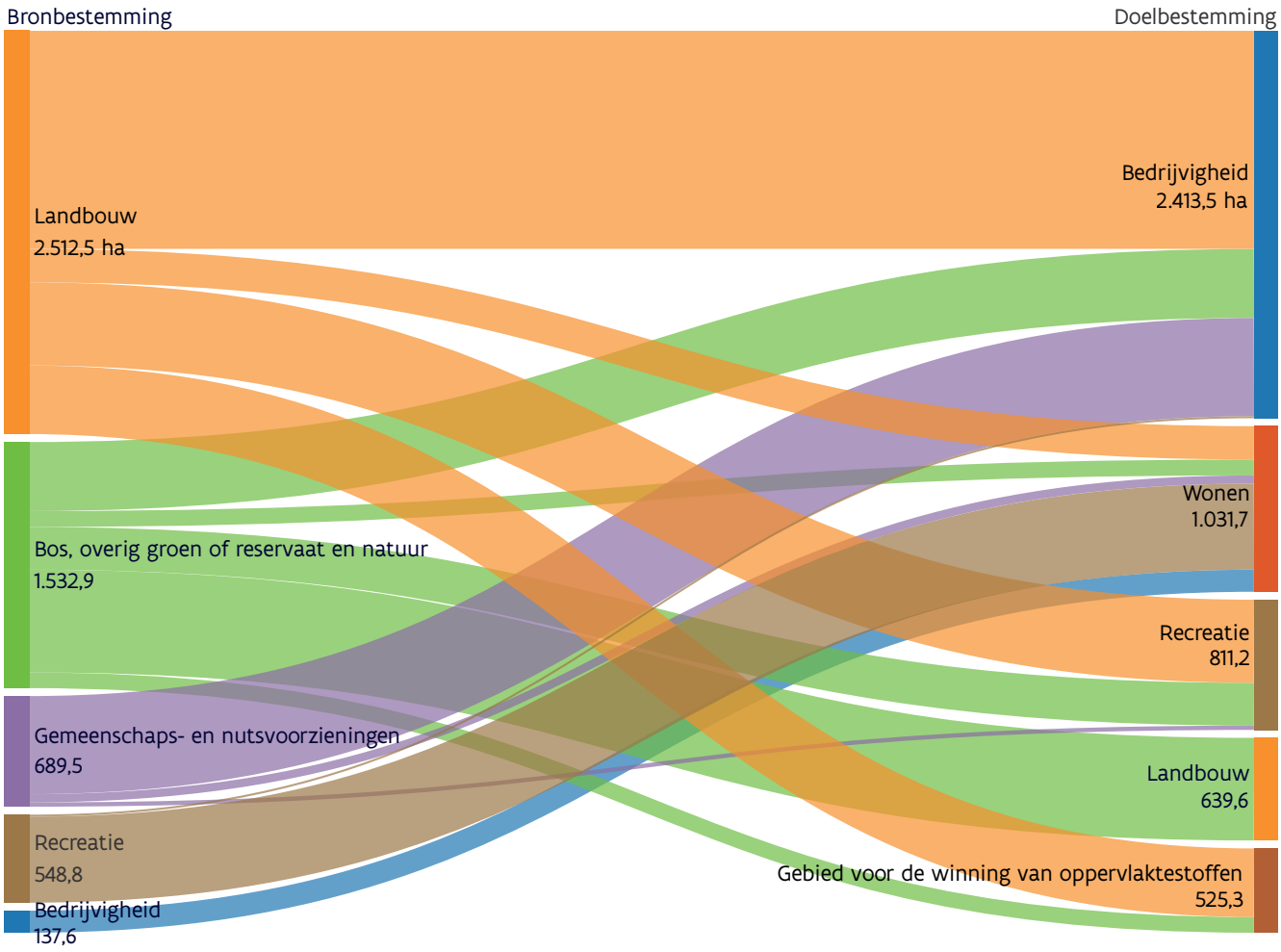
## // Planbatenheffing en planschadevergoeding

In de wetgeving worden financiële mechanismes ingebouwd om waardeverlies, of waardevermeerdering van eigendommen door herbestemming in ruimtelijke plannen te compenseren. Het recht op een planschadevergoeding werd ingevoerd met de wet op de stedenbouw (1962), daarbij wordt de eigenaar (deels) vergoed als door een bestemmingswijziging zijn grond niet meer bebouwbaar wordt. De overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakte waardoor de planschade is ontstaan, moet deze vergoeden. De planschade wordt niet automatisch toegekend, maar wordt door een rechter beoordeeld. Het recht op een vergoeding ontstaat pas wanneer een grond van eigenaar verandert (verkoop) of wanneer de eigenaar wil bouwen (vergunning). Er bestaat geen centraal overzicht van de toegekende planschadevergoedingen.

In 1999 werd een regeling in de wetgeving toegevoegd die de meerwaarde van een herbestemming belast. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet Ruimtelijke Ordening uit 1999 was het niet redelijk dat de overheid door planschade moet opdraaien voor de waardevermindering door een bestemmingswijziging, terwijl ze niet kan genieten van de inkomsten van




FIGUUR 21 // **TOTAAL INGEKOHIERD BEDRAG AAN PLANBATEN PER GEMEENTE TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020**
o.b.v. VLABEL (in euro)




**FIGUUR 22 // EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE VAN PERCELEN MET INGEKOHIERDE PLANBATEN PER BRON- EN DOELCATEGORIE TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020**
o.b.v. VLABEL

de waardevermeerdering door bestemmingswijzigingen (Vlaams Parlement, 1999). Zo werd 37 jaar later het systeem van planbaten ingeschreven in de wetgeving.

De planbatenheffing is gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan. Deze baten ontstaan wanneer gronden meer waard worden door een herbestemming (bijvoorbeeld een herbestemming als woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone). De eigenaars van die gronden halen voordeel uit deze bestemmingswijzingen en met de planbatenheffing dragen ze hierdoor bij in de kosten van (aspecten van) het ruimtelijk beleid.

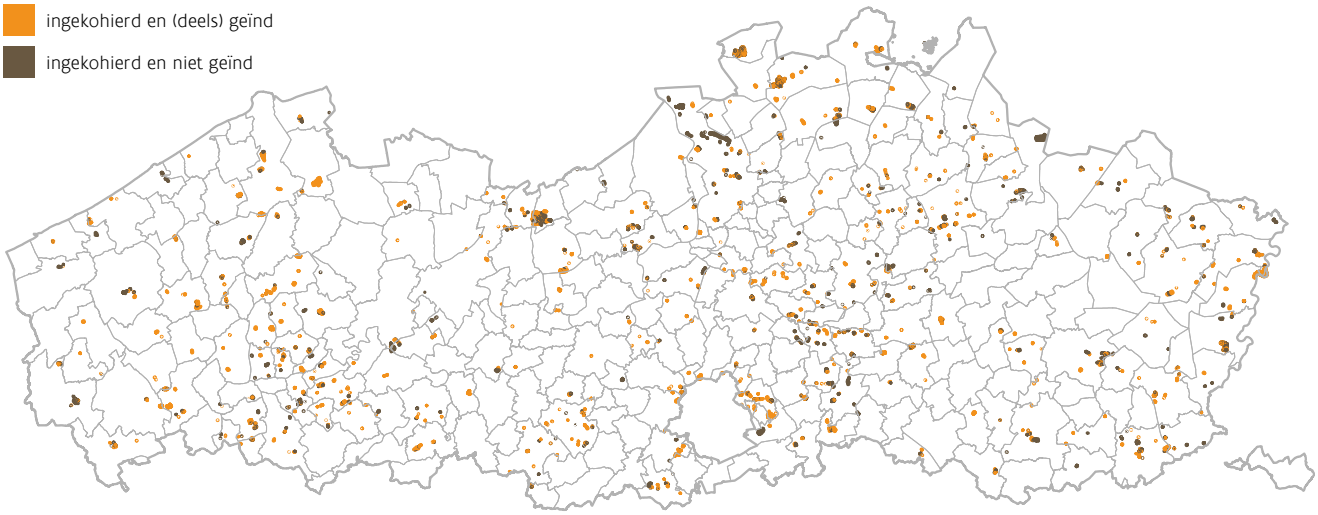
Planbaten is een financieel instrument: wie voordeel geniet van de meerwaarde bij een herbestemming wordt hierop belast en moet deze deels financieel compenseren. De overheid heeft hier een regulerende, kaderstellende rol. Ze stelt de herbestemming vast en berekent de meerwaardebelasting zoals dit decretaal is vastgelegd. In de praktijk gaat aan de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan overleg vooraf, waarbij in de meeste gevallen de planbaten meegenomen worden in de bespreking. Vermits planbaten ontstaan door herbestemming via een ruimtelijk uitvoeringsplan, is het instrument van planbaten geen specifiek integrerend instrument. Het instrument wordt ingezet in een mix van instrumenten om de uitvoering van ruimtelijke doelstellingen (via het ruimtelijk uitvoeringsplan) te realiseren.

De planbatenregeling bestaat in zijn huidige vorm, mits enkele kleine aanpassingen, ruim 10 jaar. De berekening van de planbatenheffing gebeurt per perceel. De planbatenheffing bedraagt tussen 1% en 30% van de geschatte meerwaarde van het perceel. De totale berekende vermoede meerwaarde wordt opgedeeld in een aantal schijven, waarop telkens een tarief wordt toegepast, gaande van 1% op de eerste schijf van 12.500 euro tot 30% op de schijf boven 500.000 euro.

Planbaten worden centraal geïnd door de Vlaamse belastingdienst.

In de periode 2010 t.e.m. 2017 werd in totaal 349 miljoen euro aan planbaten ingekohierd. Dit zijn de dossiers waarvoor de Vlaamse belastingdienst voor de aanslagjaren 2010 – 2017 aanslagbiljetten heeft verstuurd (stand van zaken op 6 februari 2020). Deze planbaten liggen verspreid over Vlaanderen (figuur 21).

In de periode 2010 tot 2017 gaven 421 gemeentelijke 'ruimtelijk uitvoeringsplannen (in 139 gemeenten), 101 provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen, en 53 gewestelijke 'ruimtelijke




**FIGUUR 23 // LOCATIES VAN DE PERCELEN WAARVOOR INGEKOHIERDE PLANBATEN WERDEN GEÏND OF NOG OPEN STAAN TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020**
o.b.v. VLABEL

uitvoeringsplannen aanleiding tot een planbatendossier (op 5.422 ha percelen). Agrarisch gebied is met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie. Bedrijvigheid met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie (Figuur 22).[7]

Er werd sinds 2010 59 miljoen euro aan inkomsten effectief geïnd. De inkomsten van herbestemmingen naar 'bedrijvigheid' voor gemeentelijke en provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden doorgestort naar de respectievelijke gemeente of provincie. Planbaten uit planologische oplossingen voor permanente bewoning van weekendverblijven worden doorgestort naar de betrokken provincie of gemeente. De inkomsten van herbestemmingen naar 'bedrijvigheid' in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden dan weer doorgestort naar het Rubiconfonds. De overblijvende middelen worden vandaag gestort op een rekening van het Grondfonds. De inkomsten uit de planbaten zijn als volgt verdeeld:

- 14,5 miljoen euro bestemd voor het Grondfonds;[8]
- 13,6 miljoen euro bestemd voor het Rubiconfonds;[9]
- 18 miljoen euro bestemd voor de Provincies;
- 12,5 miljoen euro bestemd voor Gemeenten.

Daarnaast is er in theorie nog ongeveer 91 miljoen euro inbaar.[10] De betrokken percelen werden echter nog niet verkocht, of er werd nog geen omgevings- stedenbouwkundig of verkavelingsvergunning aangevraagd (de zogenaamde startfeiten vonden dus nog niet plaats). Deze 91 miljoen euro aan planbaten zal echter om diverse redenen nooit geïnd worden: omdat er zich voor sommige percelen nooit een startfeit zal voordoen, omdat bepaalde startfeiten niet tijdig geregistreerd worden, omdat er bezwaren ingewilligd zullen worden (of omdat het RUP of een deel ervan door de Raad van State geschorst of vernietigd zou kunnen worden). In totaal zijn er 3.254 ha percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog planbaten openstaan (Figuur 23).

De grootste oppervlakte van die percelen met planbaten ligt in de landelijke delen van Vlaanderen (75%), 18 % ligt in randstedelijk gebied en 7% in verstedelijkt gebied (Figuur 24).

Het aandeel planbaten in het randstedelijke gebied is groter op basis van de bedragen i.p.v. de oppervlakte. In randstedelijke gebied komen planbaten met doorgaans hogere bedragen voor dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden zijn er bijvoorbeeld grote gebieden die van een groene bestemmingscategorie worden omgezet naar landbouw. Die planbaten zijn lager dan




**FIGUUR 24 // OPPERVLAKTEAANDEEL (IN %) VAN PERCELEN MET PLANBATEN IN DE VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE GEBIEDEN IN VLAANDEREN TUSSEN 2010 EN 2017 OP 6 FEBRUARI 2020**
o.b.v. VLABEL

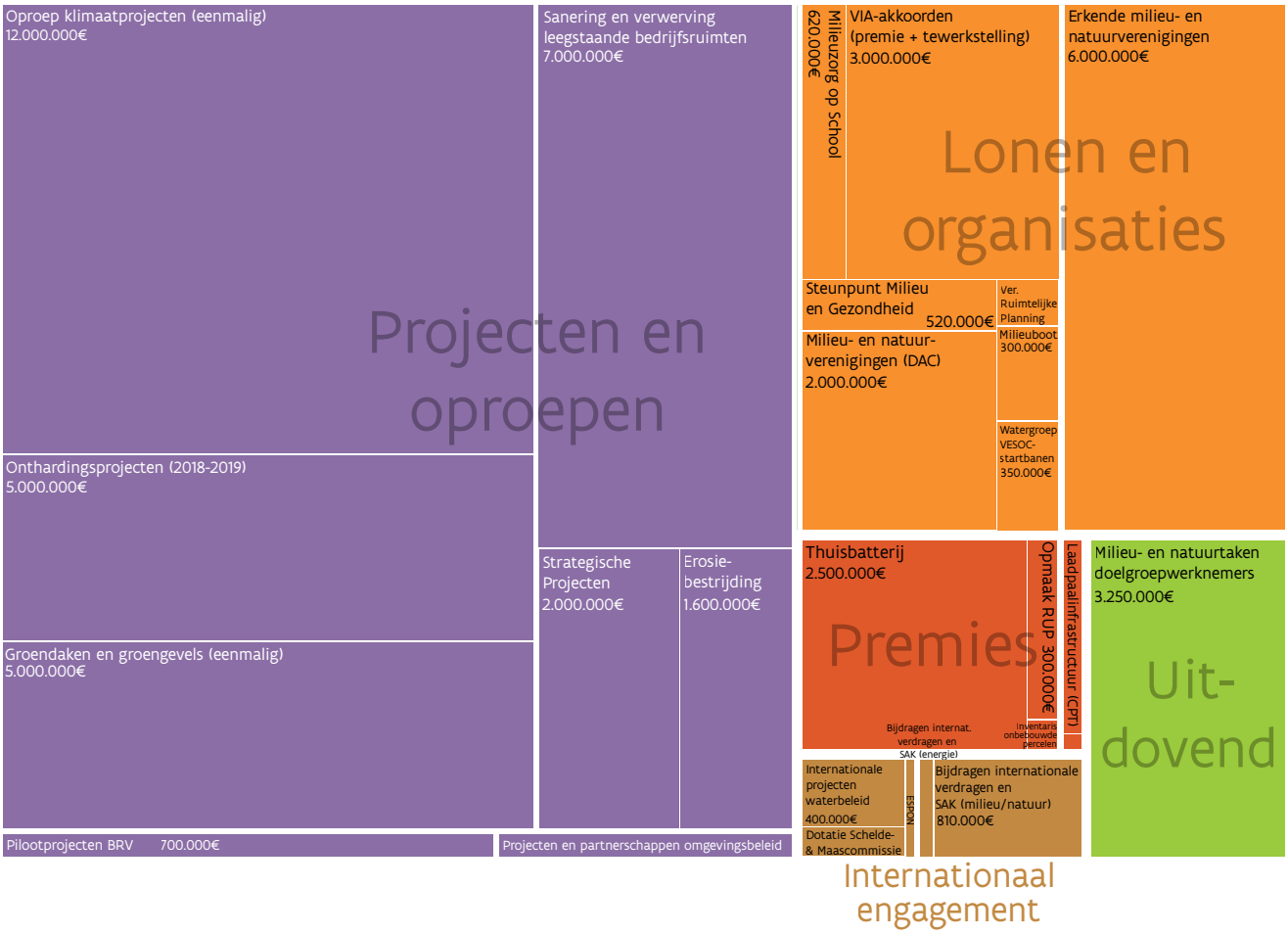
bij een omzetting van openbaar nut naar bedrijvigheid (een type herbestemming dat veel voorkomt in randstedelijk gebied). In uitvoering van de beleidsdoelstelling van het BRV zullen er mogelijk minder herbestemmingen zijn van zachte naar harde bestemmingen. De vraag kan gesteld worden of planbaten in de toekomst nog veel zullen voorkomen.

In principe moeten de overheden die het plan opmaken de inkomsten uit de planbaten gebruiken om een goede ruimtelijke ordening te realiseren. De grote planologische keuzes worden slechts beperkt beïnvloed door planbaten (IDEA Consult, 2020). Er is bovendien een verminderd draagvlak voor planningsinitiatieven op lokaal niveau door de bestaande verdeling van de geïnde middelen. De effecten van deze heffing op het terrein zijn niet zichtbaar en lokale overheden beweren onvoldoende financiële armslag te hebben voor omzettingen naar zachte bestemmingen.

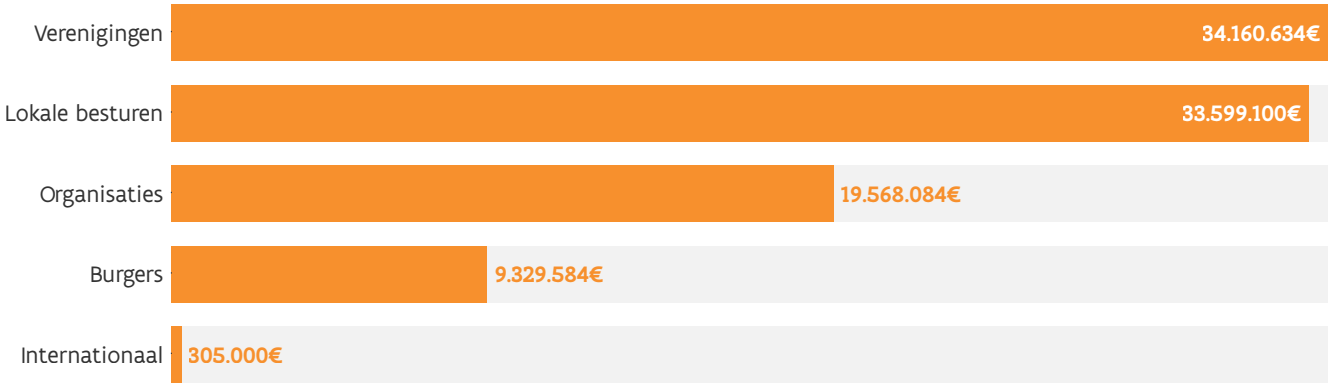
## // Subsidie

Subsidies zijn een financieel sturingsinstrument voor de overheid om haar beleid te verwezenlijken. Doorheen de jaren hebben de voormalige departementen Ruimte en Leefmilieu, Natuur en Energie verschillende subsidies in het leven geroepen. De rol van de overheid, en in dit geval de 'subsidie verlenende overheid', kan sterk verschillen naargelang de aard van de subsidie. Wanneer er subsidie wordt verleend om de werking en het personeel van een organisatie te financieren, wordt vooral de kaart getrokken van de 'ondersteunende overheid'. De rol van de overheid verschuift naar een 'samenwerkende' overheid als het doel van de subsidie focust op samenwerken en acties en agenda's coördineren. De Vlaamse overheid wil dan vooral inhoudelijk en procesmatig ondersteunen, en doet dit vooral door middelen ter beschikking te stellen van de initiatiefnemers. Sommige subsidies worden verleend aan projecten die een multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak vergen. Maar evengoed worden subsidies verleend aan projecten rond een specifiek thema. Integratie van omgevingsthema's is niet steeds van toepassing.

Binnen het Departement Omgeving waren er in 2019 31 subsidies. Uitdovende subsidies en subsidies die niet rechtstreeks door het Departement Omgeving, maar bijvoorbeeld door OVAM,




**FIGUUR 25 // OVERZICHT VAN DE SUBSIDIES BIJ HET DEPARTEMENT OMGEVING**
o.b.v. de budgetten vastgelegd in 2019




**FIGUUR 26 // BUDGET PER DOELGROEP VAN DE SUBSIDIES BIJ HET DEPARTEMENT OMGEVING**
o.b.v. de budgetten vastgelegd in 2019

VLM of VMM worden gegeven, zijn niet meegenomen in de analyse. De subsidies in Figuur 25 vertegenwoordigen samen een budget van 55 miljoen euro (vastgelegd in 2019).

Het grootste deel van de subsidies is beschikbaar voor verenigingen en voor lokale overheden, gevolgd door organisaties in de brede zin. Het budget voor individuele actoren en particuliere burgers en internationale instelling is een stuk kleiner (Figuur 26). Subsidies kunnen effectief worden opgenomen of toegekend aan 2 of meerdere doelgroepen en dus meermaals voorkomen in de figuur.

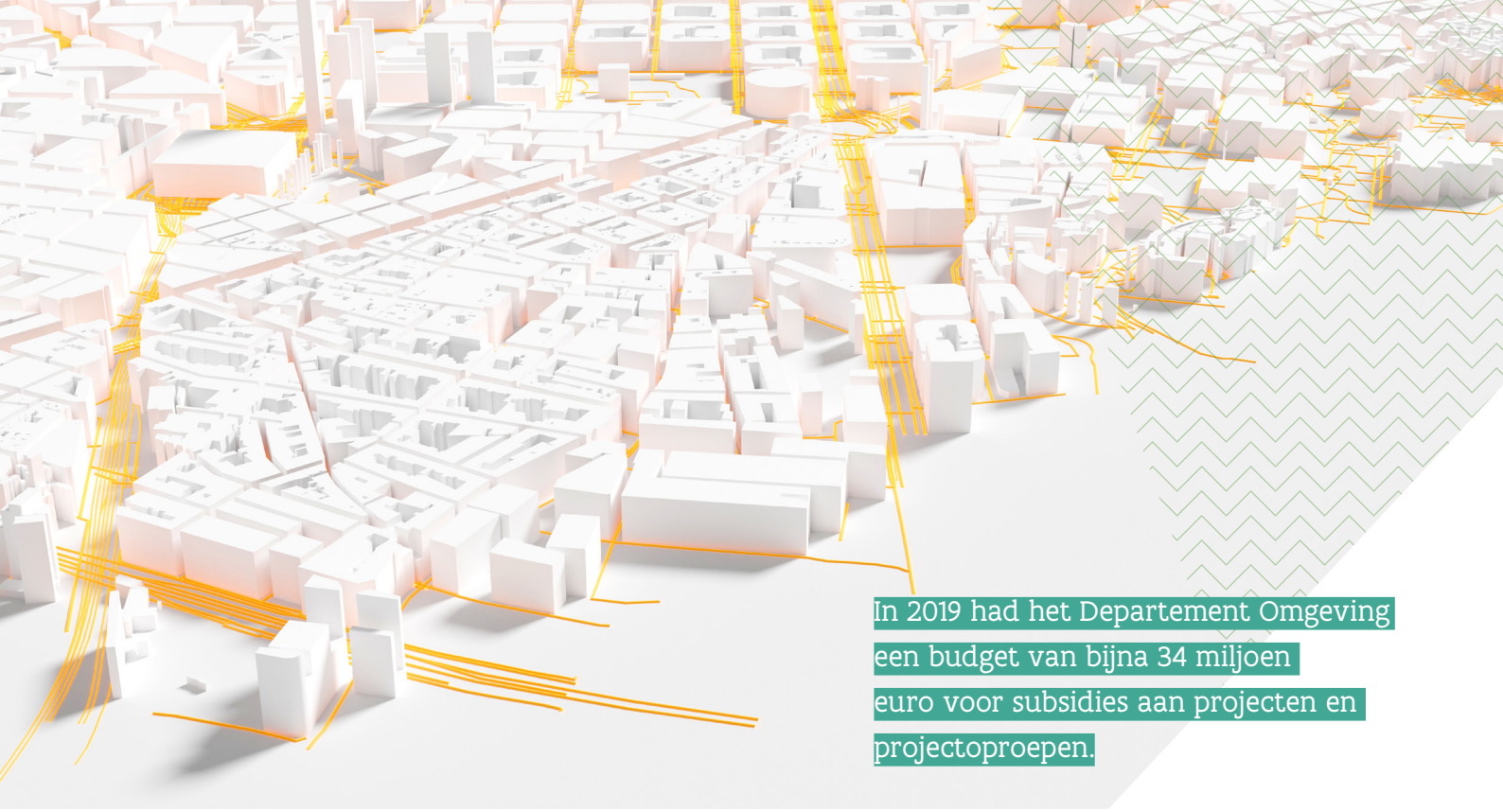
Aan 8 subsidies is een oproep verbonden. De overheid roept op tot projecten, waarvan ze, na beoordeling en toets aan de budgetten, de aanvragen die voldoen, goedkeurt en subsidieert. In 2019 werd meer dan de helft van het totale budget voorbehouden voor subsidies met een oproep (Figuur 25). Deze oproepen kunnen eenmalig zijn (bv. onthardingsprojecten en klimaatprojecten), maar de meeste zijn wederkerend. Voor de wederkerende subsidies is een budget beschikbaar van 13 miljoen euro. Het onderzoek van Endeavour (2020) maakt een analyse van enkele oproepen of 'ruimtelijke calls'. Via oproepen en projecten worden andere publieke, private en civiele actoren dan de Vlaamse overheid ingeschakeld voor het realiseren van beleidsdoelstellingen. De Vlaamse overheid heeft met deze oproepen twee duidelijke doelstellingen, nl. beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering (Endeavour, 2020):

- Bij beleidsontwikkeling wordt met (vernieuwende) projecten ingezet op 'leren door te doen'. De lessen die uit de uitvoering worden getrokken op projectniveau inspireren huidig en toekomstig beleid, regelgeving op Vlaams niveau. Als ze succesvol zijn, stimuleren die projecten samenwerkingen tussen publieke, private en civiele actoren en kunnen ze nieuwe beleidsaccenten op Vlaams niveau aanbrengen. Voorbeelden zijn de call Klimaatwijken, de pilootprojecten Terug in Omloop.
- Bij beleidsuitvoering wordt een meer efficiënte en effectieve realisatie van het beleid in projecten beoogt. Samenwerking tussen Vlaamse en andere actoren is van belang om beleid uit te voeren op terrein. Subsidies ondersteunen zowel de coördinatie van deze samenwerking als de uitvoering van concrete projecten. Vaak integreren deze concrete projecten – en de subsidies – ook niet-ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Voorbeelden zijn Oproep Strategische Projecten, Water+Land+Schap, Proeftuinen ontharding.

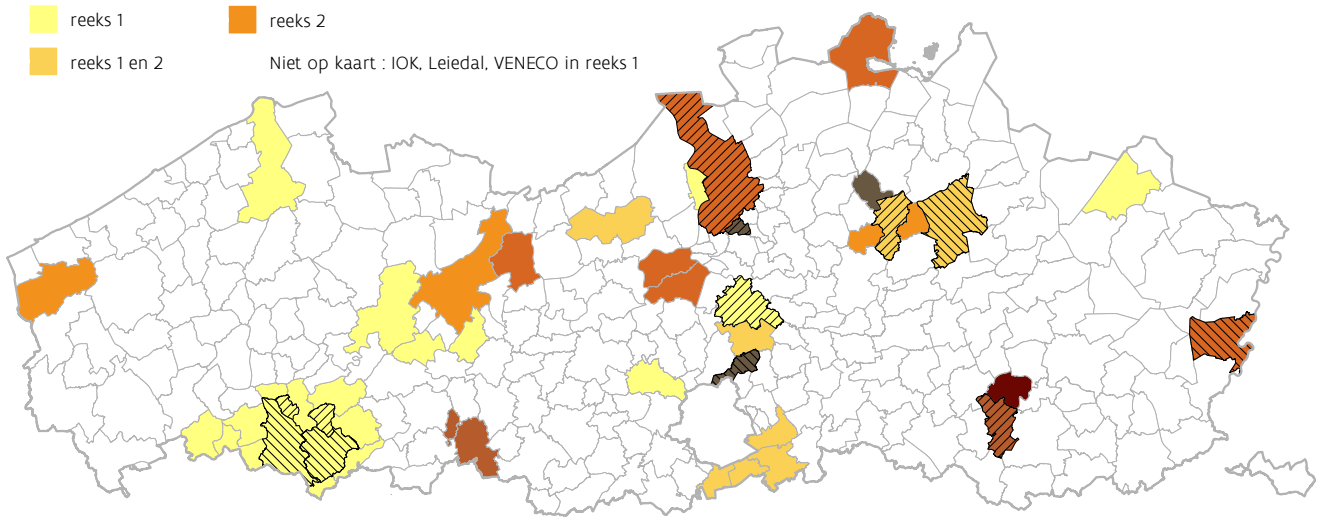
We gaan voor ieder type kort in op een specifiek voorbeeld, nl. subsidies voor pilootprojecten BRV en subsidies voor strategische projecten. Beide projectoproepen werden ontwikkeld om een beleidsvisie verder vorm te geven. Terwijl pilootprojecten BRV het in opmaak zijnde Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) moeten voeden vanuit de praktijk, zijn strategische projecten een instrument om de ruimtelijke visie voor Vlaanderen uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) te realiseren op het terrein. Deze voorbeelden schetsen duidelijk de gewijzigde rol van de Vlaamse overheid in de uitvoering en de ontwikkeling van het (ruimtelijk) beleid. Bij de opmaak van het RSV lag de focus op de effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen. Met het BRV is de focus verschoven naar het vernieuwend karakter en inspireren van beleid vanuit de praktijk.

Pilootprojecten BRV zijn projecten van gemeenten (of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden) waarbij een leertraject wordt opgestart rond vernieuwend ruimtelijk beleid. Met deze projecten wordt er, naast de klassieke instrumenten, ruimte gegeven aan nieuwe experimenten.

In januari 2019 werd een eerste oproep gelanceerd. Er werden 47 subsidieaanvragen voor pilootprojecten BRV ingediend, waaruit 18 projecten werden geselecteerd en een subsidie kregen. Zowel coördinatoren, studie- en opstartkosten worden gefinancierd. Deze 18 projecten worden onderverdeeld in 4 groepen: (inter) gemeentelijke beleidsplanning, ruimtelijk rendement en 10 ruimtelijke kernkwaliteiten, slim parkeerbeleid, en intergemeentelijke GECORO. De minister van Omgeving lanceerde in juli 2020 een tweede oproep pilootprojecten BRV. Die leidde tot 20 nieuwe gesubsidieerde projecten volgens 3 thema's: bouwshift, groenblauwe netwerken en lasten. Het overzicht werd opgenomen in Figuur 27.



In 2019 had het Departement Omgeving een budget van bijna 34 miljoen euro voor subsidies aan projecten en projectoproepen.



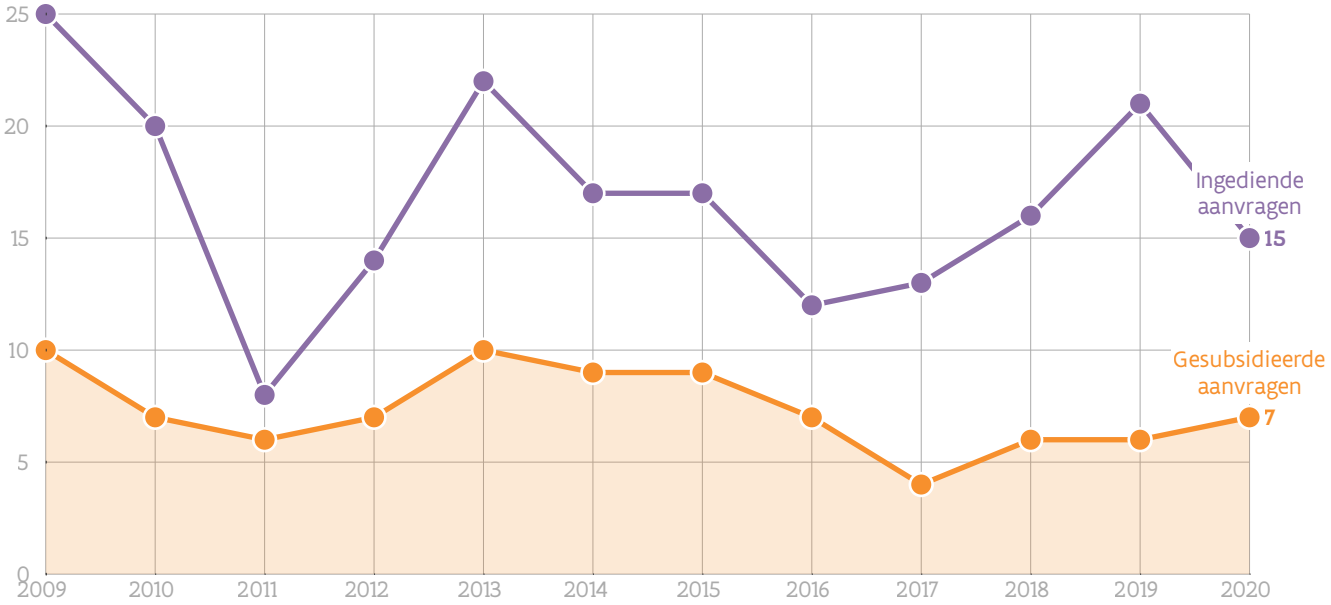

FIGUUR 27 // **LOCATIES VAN DE PILOOTPROJECTEN BRV OP 1 SEPTEMBER 2021**

De Vlaamse overheid wil met deze pilootprojecten BRV gemeenten ondersteunen die met nieuwe uitdagingen aan de slag willen gaan. De subsidies zijn een stimulans om het ruimtelijk veranderingstraject, vanuit de doelstellingen van de Strategische Visie BRV, te realiseren. Naast faciliteren kan Vlaanderen ook belangrijke lessen trekken voor zijn eigen beleidsontwikkeling.

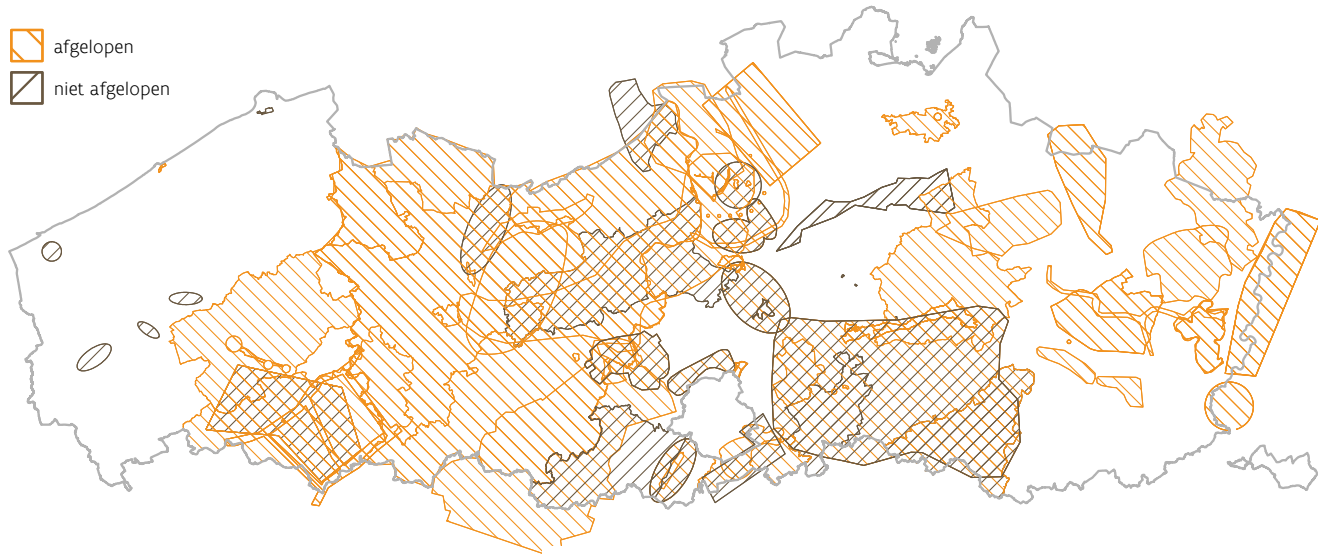
De strategische projecten geven in de praktijk uitvoering aan het ruimtelijk beleid. Hiervoor wordt een subsidie toegekend aan de loon- en werkingskosten van een professionele coördinatie. Deze coördinatie – meestal een coördinatieteam – moet partners in het gebied samenbrengen om realisatiegerichte projecten op het terrein te initiëren. Op 12 jaar tijd zijn er 13 oproepen voor strategische projecten afgerond. In totaal werden 69 strategische projecten gesubsidieerd (Departement Omgeving, 2018) (Figuur 28).

De subsidie 'strategische projecten' wordt ingezet in diverse gebieden (Figuur 29). De realisaties op het terrein zijn zeer divers: van de stedelijke renovatie (de Vaartkom in Leuven, de Oude Dokken in Gent en het Kievitplein aan het Centraal Station van Antwerpen) tot natuurontwikkeling (de Maasvallei, de herstelde landduinen in het Limburgse Bosland en de Demervallei) (Departement Omgeving, 2018).

Naast subsidie voor coördinatie heeft het instrument 'strategische projecten' ook een subsidie voor verwerving. De subsidie dient zeer concreet voor de verwerving van gronden of panden voor de realisatie van de doelstellingen van het strategisch project.




FIGUUR 28 // EVOLUTIE VAN DE INGEDIENDE EN GESUBSIDIEERDE AANVRAGEN VOOR STRATEGISCHE PROJECTEN OP 1 JANUARI 2021




FIGUUR 29 // LOCATIES EN STATUS VAN DE STRATEGISCHE PROJECTEN OP 1 JANUARI 2021

In het Relanceplan van de Vlaamse regering wordt gewezen op het belang van effectieve en efficiënte financiering (Vlaamse Regering, 2020). Op dit ogenblik is relatief weinig informatie beschikbaar over de effectiviteit van de bestaande subsidies. Monitoring en evaluatie van de ingezette subsidies zou meer aandacht moeten krijgen. (IDEA Consult, 2019). De Vlaamse regering keurde eind juli 2021 2 maatregelen goed om de effectiviteit van subsidies beter in beeld te krijgen (Bleus, 2021):

- vijfjaarlijkse evaluatie en toetsing van de subsidies aan meetbare doelstellingen;
- opmaak van een subsidiedatabank.

Deze initiatieven zullen in de toekomst een betere monitoring en evaluatie mogelijk maken.

# Subsidiekader Departement Omgeving

**UITVOERDER(S):** IDEA Consult

**OPDRACHTGEVER(S):** Departement Omgeving

**DOEL:** Het Departement Omgeving streeft naar een strategische inzet van subsidies. Subsidies zijn een belangrijk sturingsinstrument voor de Vlaamse overheid bij het verwezenlijken van haar beleid. Voor het Departement Omgeving is dit niet anders. Doorheen de jaren werden vanuit de voormalige departementen Ruimte en Leefmilieu, Natuur en Energie verschillende subsidies in het leven geroepen om de beoogde beleidsdoelstellingen in de praktijk te brengen. Deze opstapeling van subsidies vraagt na verloop van tijd om een evaluatie. In deze studie is een subsidiekader voorgesteld voor een grondige afweging en uitwerking van bestaande en toekomstige subsidies vanuit het Departement Omgeving.

**METHODOLOGIE:** Binnen deze studieopdracht werden de bestaande subsidies van het departement geïnventariseerd (fase 1) en werd een kader ontworpen (fase 2) om de bestaande, maar ook de toekomstige subsidies kritisch tegen het licht te houden.

**RESULTATEN:** Het subsidiekader dat we in dit onderzoek voorstellen is op maat van het Departement Omgeving opgesteld. Dit betekent concreet dat de missie van het departement in het afwegingskader is opgenomen. Het houdt rekening met de beleids- en beheerscyclus. Het is dynamisch in functie van nieuwe beleidskeuzes en de beleidsbepaling (politieke verantwoordelijkheid) is te onderscheiden van de ambtelijke voorbereiding. Het subsidiekader bestaat uit twee grote onderdelen: een afwegingskader en een uitwerkingkader. In het afwegingskader evalueren we drie belangrijke onderdelen:

- Effectiviteit: draagt de subsidie substantieel bij tot het behalen van de beoogde doelstelling(en) of actie(s)?
- Geschiktheid: is een subsidie het meeste geschikte instrument? Of kunnen we eenzelfde of beter effect bekomen via andere instrumenten (regelgeving, communicatie)?
- Additionaliteit en uitvoerbaarheid: is de subsidie additioneel en uitvoerbaar? Zou het effect ook zonder subsidie zijn tot stand gekomen? Wegen de baten op tegen de kosten voor beheer en opvolging?

In het uitwerkingskader hebben we oog voor een correcte en slimme vormgeving van de subsidie. Meer specifiek vertaalt zich dat in twee grote onderdelen:

- Conformiteit: Is de subsidie ontworpen conform de regelgeving zoals het subsidierecht, de hiërarchie der normen, het gelijkheidsbeginsel, de regels rond staatssteun en de beginselen van openbaar bestuur?
- Slim ontwerp: Hebben we de subsidie naar ambitie, voorwerp, doelgroep, voorwaarden, enz. zo vormgegeven dat de middelen maximaal hun doel bereiken?

**BRONVERWIJZING:** IDEA Consult (2019), Subsidiekader Departement Omgeving, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/261025

# INFORMATIEVE EN COMMUNICATIEVE INSTRUMENTEN

Door sensibilisering en informatieverstrekking tracht de overheid doelgroepen te overtuigen om hun gedrag te veranderen. Dit informeren kan meerdere vormen aannemen. Het kan door informatie te geven en de kennis te verhogen, maar ook door het draagvlak te vergroten of mensen samen te brengen. Informatieve instrumenten worden grotendeels ingezet vanuit een samenwerkende of ondersteunende rol van de overheid. We bespreken de ruimtelijk instrumenten die de laatste jaren werden ontwikkeld.

## // Bouwmeester Scan

De Bouwmeester Scan is opgevat als een multidisciplinaire doorlichting van het ruimtelijk beleid van een gemeente, en wordt door de Vlaamse Bouwmeester aangeboden aan lokale besturen. Op basis van een analyse van data en kaartmateriaal wordt nagegaan of het ruimtegebruik en het gevoerde beleid in de gemeente beantwoordt aan de Vlaamse strategische ambitie op vlak van ruimte en klimaat. De rapporten hebben een vast stramien en worden opgesteld in een vaste lay-out zodat een vergelijking van verschillende scans mogelijk is. Elke scan bevat een korte beschrijving van de gemeente met kencijfers, een diagnose van de verschillende thema's en een ambitie -en transitieagenda met een selectie van projecten. Na een brede ruimtelijke verkenning worden de onderzoeksvragen geclusterd rond vier thema's:

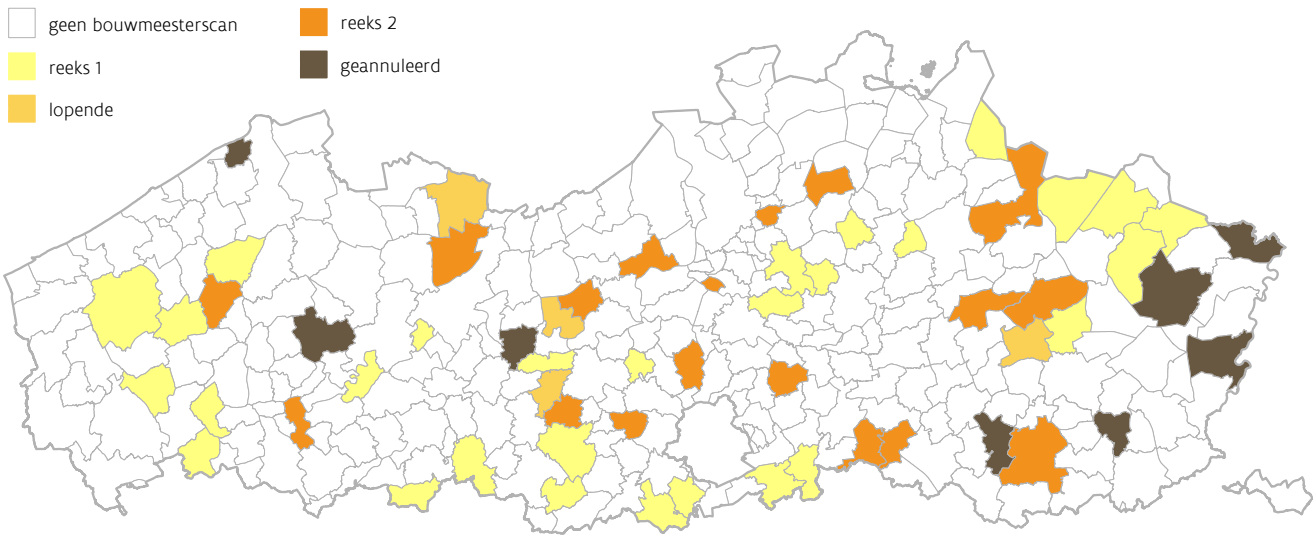
1) Dichtheid en kernversterking
2) Open ruimte
3) Mobiliteit
4) Regelgeving en publiek ondernemerschap.

Voor de kwantitatieve evaluatie worden beschikbare cijfergegevens zoals het inwonersaantal, het ruimtebeslag of de bebouwingsdichtheid verzameld. Via kwantitatieve modellen kunnen bepaalde effecten voorspeld worden, bijvoorbeeld over de relatie tussen het inwonersaantal en het voorzieningsniveau. De kwalitatieve evaluatie gaat over aspecten die te maken hebben met functies en gebruik (Ilsbroekx & Coppens, 2019).

Er worden vervolgens voorstellen gedaan om ruimtelijke en beleidsmatige ingrepen door te voeren in lijn met het Vlaamse beleid. Op basis van deze doorlichting worden besluiten geformuleerd en een agenda voor ruimtelijke transitie opgesteld. Naast een overzicht van concrete projecten zoals sloop- en bouwopdrachten en ontwerp- en studieopgaven biedt deze agenda ook beleidsmatige ingrepen die belangrijk zijn om de ruimtelijke transitie te realiseren. Prioriteiten worden bepaald aan de hand van drie criteria: de bijdrage aan het behalen van klimaatdoelstellingen, de sociaal-maatschappelijke winsten en de financiële impact.

De resultaten van de scan worden samengevat in een rapport dat ter beschikking wordt gesteld van de ingeschreven gemeenten en publiek gemaakt via de website van Team Vlaams Bouwmeester.

De rol van de overheid is eerder ondersteunend van aard. De lokale overheid moet voor het aanstellen van een onderzoeksteam geen procedure meer starten. Deze procedure is al




FIGUUR 30 // LOCATIES EN STATUS VAN GEMEENTEN MET EEN BOUWMEESTER SCAN OP 1 SEPTEMBER 2021

uitgewerkt door de Vlaamse overheid. De afspraken over de uitvoering van de scan worden samengevat in een afsprakennota, die voor goedkeuring voorgelegd wordt aan het college. Na het startoverleg ligt het initiatief bij het onderzoeksteam. Dat voert vanaf dan de Bouwmeester Scan uit in overleg met de lokale projectgroep en op basis van het beschikbare materiaal. De gemeente betaalt zelf de vergoeding van het onderzoeksteam.
In december 2017 werd een oproep aan gemeenten gericht om zich kandidaat te stellen voor het uitvoeren van een scan. In april 2020 hadden zestig gemeentebesturen zich gemeld. De stuurgroep van de Bouwmeester Scan heeft aan de hand van de verdeelsleutel, dertig aanvragen geselecteerd, die in een eerste reeks worden behandeld. De resterende gemeenten komen een tweede reeks aan bod. De scan duurt normaal gezien 6 maanden en het streefdoel is om op jaarbasis 30 scans uit te voeren. De Vlaamse Bouwmeester sloot een contract af met 5 onderzoeksteams. Nadat een gemeente zich kandidaat stelde en geselecteerd werd krijgt ze een onderzoeksteam toegewezen dat het onderzoek zal uitvoeren.
Tot op heden is 1.518.500 euro, exclusief btw, besteed aan de Bouwmeester Scan. Veruit het grootste deel van dat bedrag heeft betrekking op de kosten voor de scans in de gemeenten. De kosten worden door elke gemeente apart gefinancierd. Momenteel gaat het om een totaalbedrag van 1.420.000 euro dat door de deelnemende gemeenten wordt gefinancierd. De overige 98.500 euro wordt gedragen door de Vlaamse overheid. Voor 47 gemeenten werd het eindrapport ondertussen afgerond, 7 gemeenten annuleerden uiteindelijke de scan en voor de overige 4 gemeenten loopt de scan nog (Figuur 30).
De meeste gemeenten zien de scan als voorbereiding voor een nieuw beleidsplan. Vooral het analyseluik van de scan vonden de betrokken een grote meerwaarde. Ook de onafhankelijke positie is een voordeel, dat wekt meer vertrouwen, en de wetenschappelijke aanpak is een voordeel. Het is niet eenvoudig om met het beschikbare budget en de beschikbare tijd voldoende diepgang in de scan te realiseren. De snelheid is enerzijds een kracht (snel resultaat), maar het is ook een gesloten proces zonder participatie (Departement Omgeving, 2021a). Die snelheid heeft andere nadelen:

- een generieke aanpak met minder vernieuwende ideeën;
- onvoldoende tijd om een uitvoeringsgericht vervolgtraject uit te werken.

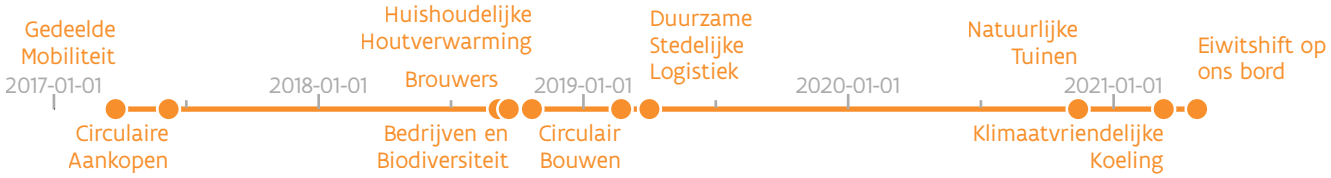
Op basis van een analyse van de eerste 23 eindrapporten van de Bouwmeester Scan maakte Universiteit Antwerpen een synthese van de knelpunten die de aandacht vragen van de hogere overheden (Coppens, 2019)

- De afstemming en integratie van het Vlaamse sectorenbeleid op lokaal niveau; infrastructuur- en mobiliteitsprojecten, het landbouwbeleid, het energiebeleid, sociale huisvestingsprojecten en projecten rond groenblauwe netwerken;
- Gebrek aan (lokale) financiering om ruimtelijke doelstellingen te kunnen bereiken (o.a. een ambitieus open ruimte beleid);
- Noodzaak aan meer bindende kaders, en een betere samenwerking rond (gemeentelijke) projecten met bovenlokale aspecten voor de taakstellingen inzake wonen, bedrijven en detailhandel;
- Effectieve instrumenten die de meerwaarde uit verdichting kunnen afromen om de minwaarden bij het neutraliseren van juridisch aanbod te kunnen compenseren.

Er is nog een methodiek nodig om de bovenlokale problemen op de agenda van de Vlaamse overheid te brengen en om 'recurrente' problemen te centraliseren (Departement Omgeving, 2021a).

## // Green Deal

Een Green Deal is een vrijwillige overeenkomst tussen een private actor en de Vlaamse overheid om projecten te vergroenen. Ze vormen een hefboom voor verduurzaming, gevoed van onderuit, en zonder extra wet- en regelgeving. Er zit veel kennis bij verschillende bedrijven en organisaties. In praktijk komen deze actoren elkaar zelden tegen en daarin wil de overheid vooral als netwerkfacilitator en ondersteuner optreden. De initiatiefnemers staan zelf in voor het management en de operationele kosten van de Green Deal. Het gaat niet over financiële ondersteuning voor de partner(s), maar er kan wel hulp zijn bij de zoektocht naar financiering. De deals focussen zich in de praktijk op één specifiek thema.
De Vlaamse Regering lanceerde dit initiatief in 2014 om economische actoren te stimuleren hun milieu-impact te verminderen. Bedrijven en diverse sectoren worden bijgestaan om te evolueren richting een meer groene economie (Schauvliege, 2014). Het instrument Green Deal bestaat uit multidisciplinaire netwerken van overheidspartners, middenveld en bedrijven en is bedoeld om vrijwillige overeenkomsten (Green Deals) tussen deze actoren op te starten en via samenwerking en netwerking het vergroenen van de economie te bevorderen. De focus kan liggen op informatie-opbouw en -uitwisseling, maar ook op concrete becijferbare resultaten, afhankelijk van het ambitieniveau en positie van de ondertekenaars binnen de Green Deal. De initiatieven moeten een heldere doelstelling hebben voor verduurzaming op vlak van grondstoffen, biodiversiteit, water, mobiliteit, energie en klimaat, voedsel, ruimte, industrie (circulaire economie, bio-based economy, bouw…). De Green Deal kan een aantal engagementen van de deelnemers vragen, bv. op te starten acties, een te behalen doelstelling…. Het aantal acties die hierbij worden opgelijst en hun aard verschillen tussen de Green Deals. Hierbij fungeert het instrument als een barometer voor de maatschappij, vermits de voorstellen voor Green Deals voornamelijk bottom-up moeten komen. De overheid ziet haar rol als




**FIGUUR 31 // TIJDSLIJN VAN DE ONDERTEKENDE GREEN DEALS OP 1 SEPTEMBER 2021**

een samenwerkende en ondersteunende overheid. De initiatiefnemers en facilitators spelen een grote rol in het slagen van een Green Deal. Hierbij moeten zij op zoek naar een duidelijke en breed gedragen doelstelling om zo ondertekenaars aan te trekken en een netwerk rond een afgebakend thema te creëren. Er zijn op 1 september 2021 10 Green Deals ondertekend (Figuur 31). In 2019 deed het Departement Omgeving een evaluatie van het instrument voor de op dat moment vijf langst lopende Green Deals in Vlaanderen (GD Gedeelde Mobiliteit, GD Circulaire Aankopen, GD Bedrijven en Biodiversiteit, GD Huishoudelijke Houtverwarming, GD Brouwers). Uit de evaluatie blijkt dat de overheid nog weinig ervaring heeft met deze nieuwe rol en vaak ook klassiek optreedt. Er bestaan grote verschillen tussen de doorlopen processen voor de opmaak en de uitwerking van een Green Deal (Departement omgeving, 2019).

De efficiëntie van het Green Deal-instrument wordt sterk bepaald door de beschikbaarheid van capaciteit bij zowel de initiatiefnemers, de projectfacilitators als bij de ondertekenaars. Het opstartproces van een Green Deal verloop soms moeizaam. Onder andere door afwezigheid van een algemene leidraad, de slechte informatie-uitwisseling tussen mede-initiatiefnemers, maar ook door de beperkte transparantie rond financiering of politieke afwegingen, moest elke Green Deal zijn eigen moeilijkheden en knelpunten overwinnen tijdens het opstartproces (Departement Omgeving, 2019).

De directe impact van het instrument Green Deal was, gezien de korte looptijd, nog niet te meten. Er ontstaat wel een draagvlak en bewustwording voor initiatieven die de economie vergroenen, en er worden netwerken en gestructureerde samenwerkingen opgestart rond een gezamenlijke doelstelling. De monitoring van de uitvoering van de opgenomen acties door de actoren loopt echter moeizaam, waardoor hierover niet voor elke Green Deal een uitspraak kan worden gedaan (Departement Omgeving, 2019).



Door een gebrek aan financiering bereiken lokale besturen hun ruimtelijke doelstellingen niet.

## // Kennisuitwisseling

Kennisuitwisseling bestaat in verschillende vormen. De meest gekende zijn de wetwijzers, handleidingen, instrumentengidsen en voorbeeldprojecten die online beschikbaar zijn. Op een weekdag bezoeken gemiddeld 4.000 bezoekers de website van het Departement Omgeving (in het weekend zijn dat er 1.400). Vaak zijn het professionals die informatie opzoeken, maar ook particulieren vinden hun weg. Uit een analyse van de meest gebruikte zoektermen en de meest bezochte pagina's (Figuur 32) blijkt dat de bezoekers vooral interesse hebben in de wetgeving, de regelgeving en de toepassing van instrumenten (o.a. de omgevingsvergunning, het GRUP en de beleidsplanning), en onderzoek.

Daarnaast zet de Vlaamse overheid in op actieve kennisuitwisseling via lerende netwerken zoals het Atrium Lerend Netwerk, het Interbestuurlijk Handhavingsoverleg of de thematische werkgroepen BRV.

Het zijn communicatieve instrumenten, ze brengen kennis en actoren samen. Het uitgangspunt is dat er veel kennis zit bij verschillende organisaties, de Vlaamse overheid wil hier vooral als netwerkfacilitator en ondersteuner optreden. De netwerkmomenten focussen in de praktijk op verschillende thema's die zowel integratie bevorderen, als één specifiek thema verder verdiepen.

We nemen 2 kennisnetwerken onder de loep die het Departement Omgeving doorheen de jaren opgezet heeft met Vlaamse (lokale) besturen.

### Kennisuitwisselingsnetwerk Atrium Lerend Netwerk

Het Atrium Lerend Netwerk is een informeel kennisuitwisselingsnetwerk, waar omgevingsambtenaren, mandatarissen en algemeen directeurs van lokale besturen en provincies, intercommunales en koepelorganisaties over de bestuursniveaus heen met elkaar in contact staan over het omgevingsbeleid.

Het Departement Ruimtelijke ordening zette in 2007 met het Atrium Lerend Netwerk een structureel partnerschap op met de lokale besturen. Door het ontvoogdingsproces en de gewijzigde

**PAGINA'S**

decreten- en uitvoeringsbesluiten | **gewestplan** | **zonevreemde woningen en constructies** | **erkende personen, bedrijven en opleidingscentra** | toegangsregels in een lage emissiezone | **uitvoeringsbesluiten** | **hemelwaterverordening** | **omgevingsvergunning** | noodmaatregelen coronavirus

**ZOEKTERMEN GOOGLE**

**VCRO** | **hemelwaterformulier** | **zonevreemd** | **gewestplan** | **verval verkaveling** | **agrarische gebied** | **planologisch attest** | **bouwovertreding** | **functiewijziging**, **vrijstelling** | **omzendbrief** | **regularisatie** | **verjaring** | **mer databank** | **klimaatplan** | **erkenningen** | **vlarem** | **lage emissiezone** | **vergunningenregister** | **dsi platform** | **gpbv installaties** | **addendum b25** | **dienst mer** | **bestemmingsplan** | **ruimtelijk rendement** | **green deal** | **veiligheidsrapportage** | ...

FIGUUR 32 // WOORDENWOLK VAN VEEL GEBRUIKTE PAGINA'S EN ZOEKTERMEN OP DE WEBSITE VAN HET DEPARTEMENT OMGEVING




FIGUUR 33 // AANTAL OVERLEGMOMENTEN PER TYPE PLATFORM TUSSEN 2015 EN 2020

bevoegdheden was er nood aan een uitbouw van de begeleidende rol voor de Vlaamse overheid. Het Atrium Lerend Netwerk beoogt kennisopbouw bij en kennisdeling tussen de lokale besturen (Toebak, 2017). Binnen het Atrium Lerend Netwerk zijn er verschillende overlegplatformen, elk met een specifiek doel en deelnemersveld. Zo is er een online platform (Yammer), een platform voor lokale mandatarissen, voor centrumsteden, een platform per regio en per provincie, en er zijn thematische platformen (Figuur 33).

In 2019 breidde het Departement Omgeving deze werking uit naar een bredere groep belanghebbenden. Via beleidsfora wordt kennis gedeeld rond nieuw ontwikkeld beleid en regelgeving in verband met ruimte en milieu. Daarbij wordt gebruik gemaakt van praktijkvoorbeelden, ontwikkelde beleidstools en samenwerkingen met praktijkpartners.

Vlaanderen heeft de laatste jaren de lokale ondersteuning meer losgelaten en toetst voornamelijk nog af in functie van zijn eigen beleid. De afstand tot het lokale niveau lijkt hierbij groter geworden. Op lokaal ambtelijk niveau leeft nochtans een sterke nood aan ondersteuning (Schraepen et al., 2020). Audit Vlaanderen stelde vast dat een vergunningenproces inhoudelijk complex kan zijn, en veel deskundigheid vraagt. Omdat de ondersteuning vanuit het gewest werd afgebouwd, zijn lokale besturen meer op zichzelf of eigen netwerken aangewezen om hun kennis en expertise te behouden of uit te breiden. Audit Vlaanderen beveelt aan om te investeren in het behoud en verdere opbouw van kennis en expertise op meerdere niveaus (door het lokale bestuur zelf, door het Departement Omgeving, door afspraken te maken bij adviesverlening) (Audit Vlaanderen, 2021).

### Interbestuurlijk handhavingsoverleg

Tussen 2009 en 2021 vormde de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM) het geformaliseerde netwerk van en voor handhavingsactoren van alle bestuursniveaus in Vlaanderen. Dit netwerk was decretaal verankerd in de regelgeving (Decreet algemene bepalingen milieubeleid en Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening). Binnen dit institutioneel kader voor samenwerking en netwerking werd onder meer het omgevingshandhavingsbeleid, en de uitvoering ervan, onderling afgestemd. De handhavingsprogramma's, de jaarlijkse handhavingsrapporten, de beleidsadviezen en de kennisuitwisseling werden gecoördineerd door de VHRM.

De VHRM bestond uit een plenaire vergadering en thematische werkgroepen (handhavingspraxis, kennisopbouw en -deling, milieuhandhaving en handhaving ruimtelijke ordening). Jaarlijks organiseerde de VHRM een congres en 1 à 2 workshops rond een specifiek thema. Er werd een kenniscentrum opgezet waar informatie (leiddraden, tools, sjablonen) via een digitaal platform uitgewisseld werd.

Zoals aangekondigd in de beleidsnota Omgeving 2019-2024 werd de VHRM begin 2021 afgeschaft. "De voorbije jaren werden de beleidsvelden ruimte en milieu meer geïntegreerd. Hierdoor wijzigde de context waarbinnen de VHRM functioneerde sterk. Omwille van de gewijzigde context hevel ik op korte termijn de uitvoerende taken van de VHRM over naar het Departement Omgeving." (Demir, 2019, p.23). Er werd een informeel forum opgericht waar de focus ligt op het uitwisselen van informatie over de taken en opdrachten van de verschillende handhavingsactoren en waar onderlinge kennisdeling wordt gefaciliteerd om de stroomlijning van de handhaving verder te stimuleren. In 'Environmental Performance Reviews: Belgium 2021' van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) werd de VHRM en zijn activiteiten echter nog als een goede praktijk omschreven en werd de vrees uitgedrukt dat de afschaffing van de onafhankelijke VHRM zal leiden tot een reductie van de sterkte van het profiel en de visibiliteit van de activiteiten van een handhavingsnetwerk (OECD, 2021).

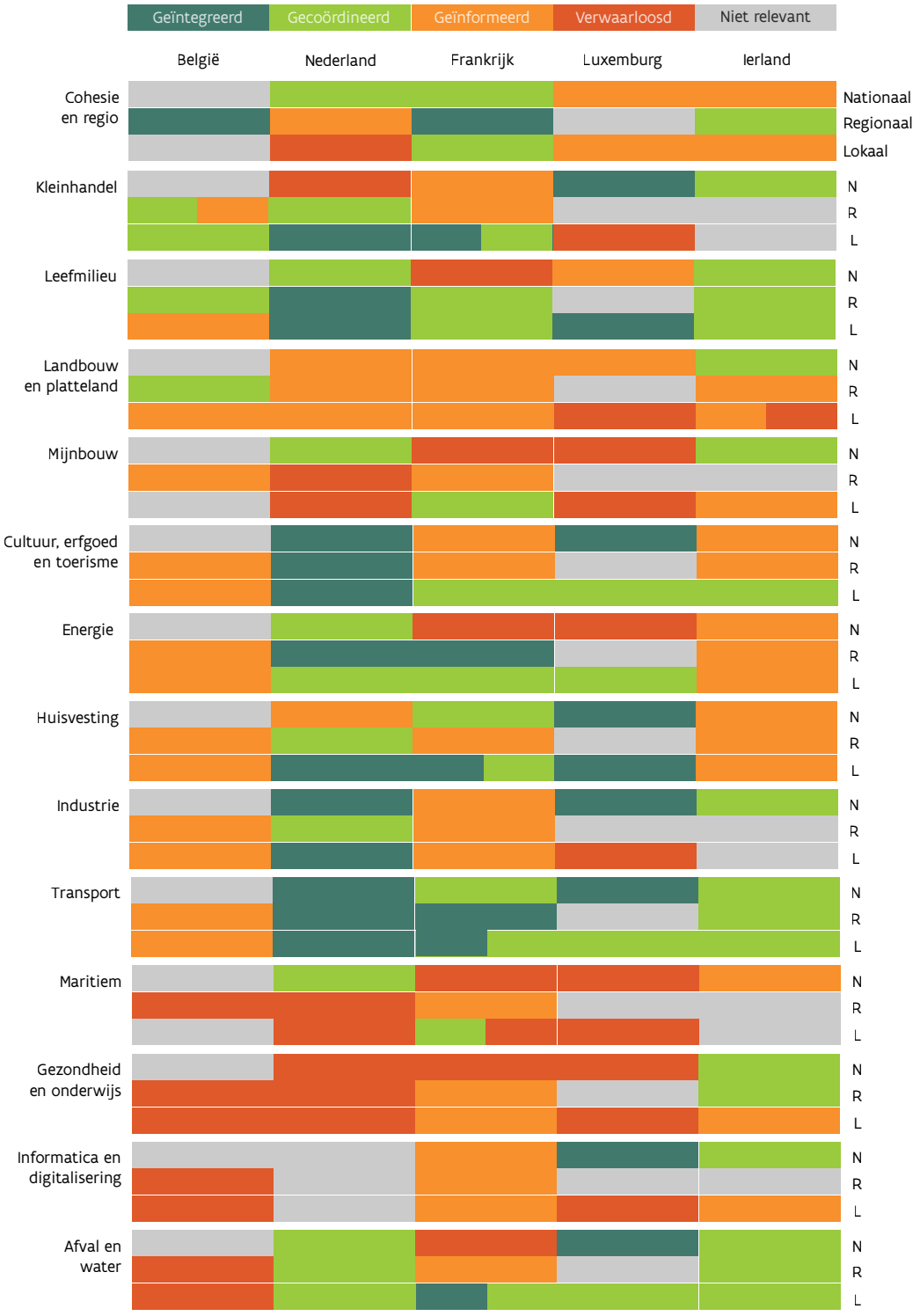
# PERSPECTIEVEN

Bij de bespreking van de uitdagingen in het begin van dit hoofdstuk bespraken we al de vastgestelde trends bij recente wijzigingen van plannings- en vergunningensystemen (Nadin et al., 2016). Deze trends vormen de perspectieven voor de instrumenten van het ruimtelijk beleid. We voegen nog twee perspectieven toe: financiële en fiscale aspecten, en sociale expertise. Deze zullen in de toekomst aan belang toenemen bij het uitwerken van instrumenten.

### Omgevingsinstrumenten ontwikkelen

Het afstemmen van beleidsagenda's over de verschillende beleidsdomeinen heen is een belangrijke (Europese) trend van de afgelopen jaren. In Figuur 34 is weergegeven op welke manier het ruimtelijke aspect is meegenomen in het sectorale beleidsdenken voor diverse thema's in diverse Europese landen. Nederland is bijvoorbeeld volop bezig met de uitwerking van de Omgevingswet, waarin heel wat sectorale wetgeving werd geïntegreerd. In figuur 34 is voor heel wat thema's aangegeven dat er een integratie of coördinatie is van het ruimtelijk beleidsdenken.

De integratie van diverse sectorale beleidsaspecten vindt meestal plaats op het niveau van specifieke gebieden. Voorbeelden hiervan zijn het Project Gentse Kanaalzone, het Territoriaal Ontwikkelingsprogramma (T.OP) Limburg of het Energielandschap Denderland (Leinfelder, 2019). Instrumenten zoals complexe projecten, brownfieldconvenanten, omgevingsvergunning zijn instrumenten die projectmatig ingezet worden, en daar stellen we die integratie van omgevingsthema's ook




**FIGUUR 34 // ROL VAN RUIMTELIJKE PLANNING IN SECTORAAL BELEID OP VERSCHILLENDE BELEIDSNIVEAUS**
o.b.v. Nadin et al. (2016)

vast. Bij de realisatie van projecten worden financiële instrumenten ingezet (in een instrumentenmix), die indirect die integratie van omgevingsthema's op terrein ondersteunen (vb. een grondenbank).

Thematische integratie is nog beperkt toegepast in Vlaanderen, maar het maatschappelijk besef groeit dat dit noodzakelijk is om een leefbare, kwalitatieve leefomgeving te realiseren (gezondheid, verontreiniging, water en bodemhuishouding, ruimtegebruik, enz. zijn nauw met elkaar verbonden) (Leinfelder, 2019).

Deze inhoudelijke verbreding naar omgevingsthema's en de vertaling ervan naar het instrumentarium vormen dé uitdaging voor de toekomst. Ook in Nederland is men zich daar goed van bewust. "De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) zal moeten laten zien waar leefomgevingsopgaven samenkomen en deze pragmatisch vertalen naar een gebiedsgerichte aanpak. Nederland

staat voor langetermijnopgaven waar voor nú beleid nodig is om stráks de doelen te kunnen halen. Doet de overheid dat niet, dan mist Nederland kansen en zullen diverse opgaven met elkaar in botsing komen. De NOVI moet laten zien waar de onzekerheden zijn." (Kuiper, 2018, pg 12)

### Eenvoud en innovatie nastreven

Eenvoudige procedures en transparante wetgeving zijn altijd een aandachtspunt geweest. Door de vele aanpassingen en aanvullingen, maar ook door de inhoudelijke verbreding van milieu en ruimte naar omgeving is het huidige instrumentarium erg complex. Dit kwam duidelijk naar voor bij de evaluatie van het Omgevingsvergunningendecreet. Integratie leidt tot meer transparantie en minder procedures, maar voegt een inhoudelijke complexiteit toe (IDEA Consult, 2021). Een oplossingsgerichte aanpak draagt bij aan een vlot en transparant verloop van de procedure (en een gedragen beslissing). Het is immers mogelijk fouten recht te zetten, het dossier te vervolledigen of te wijzigen indien nodig. Uit een internationale benchmark van omgevingsvergunningsprocedures blijkt dat Vlaanderen, binnen de onderzochte landen en regio's, een van de weinige regio's is die de combinatie van én de integratie én de oplossingsgerichte technieken én digitale aanpak heeft doorgetrokken in de regelgeving m.b.t. vergunningverlening ruimtelijke ordening en milieu (De hornois et al., 2021). De Vlaamse Regering wil daarnaast het Vlaamse handhavingsbeleid verbeteren door de procedureregels te stroomlijnen, de samenwerking te verbeteren en het Vlaamse strafrechtelijk vervolgingsbeleid te coördineren en te operationaliseren.

Verder onderzoek is nodig om na te gaan welke vereenvoudigingen en innovaties mogelijk zijn, zonder afbreuk te doen aan de kwaliteit. Mogelijke pistes zijn:

- Welke marges zijn er voor doelregelgeving binnen omgevingsthema's? Doelregelgeving kan potentieel de regeldruk voor burgers en bedrijven verlagen (Marneffe et al., 2021). Doelregelgeving legt de realisatie van een maatschappelijk doel op zonder de wijze of het middel (input, proces of output) vast te leggen waarop dit doel bereikt moet worden. Er zijn wel belangrijke randvoorwaarden. Het beleidsdoel moet scherp of overeenkomstig de SMART-criteria geformuleerd kunnen worden en mag niet te snel verouderen (door nieuwe inzichten, andere wetgeving). Indien er weinig vertrouwen is in de rechtsgetrouwheid of zelfhandhaving (of de overheid streng of veel wil handhaven) is doelregelgeving minder geschikt (Marneffe et al., 2021).
- Welke marges zijn er voor experimenten in bepaalde gebieden of voor bepaalde thema's? Deze experimenten kunnen immers een voorbode zijn van een algemene beweging, waar je met het instrumentarium al een antwoord op kan bieden.
- Ook de digitalisering vraagt om een innovatie van het instrumentarium. Kan verdere digitalisering beslissingsondersteunend zijn bij de inzet van instrumenten (vergunnen, handhaving…)?

### Coherentie realiseren tussen beleidsinhoud en inhoud instrumenten

Het beleid is continu in ontwikkeling. Het is belangrijk om de inhoud van nieuw of aangepast beleid te toetsen aan de bestaande instrumenten. Soms zijn er nieuwe instrumenten of 'flankerende maatregelen' nodig, maar relevanter is een screening of evaluatie van de globale regelgeving in functie van de nieuwe doelstellingen.

Er klinkt kritiek dat Vlaanderen zijn juridisch instrumentarium onvoldoende afstemt op de principes uit de strategische visie van het BRV. Zo werd in 2021 bv. wel het Omgevingsvergunningendecreet geëvalueerd, maar beperkte de evaluatie zich tot de procedurele aspecten. Een evaluatie van de impact van de vergunningen op de bescherming van mens en milieu, en op duurzame ontwikkeling is niet gebeurd en dringt zich op.

Recente hervormingen aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening brengen vergunningsmatig altijd meer bouwmogelijkheden met zich mee, waarbij er vooralsnog geen sprake is van het schrappen van mogelijkheden die ongewenste ontwikkeling tot gevolg hebben (Schraepen et al., 2020). De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening blijft een ambigu karakter hebben met haar generiek vergunningenbeleid. Uit een analyse van stedenbouwkundige vergunningen met een zonevreemde ligging in het Ruimterapport 2018 bleek dat 9% van de vergunde nieuwbouwwoningen in de periode 1980-2013 zonevreemd ligt.

Heel wat gemeenten aarzelen om nog sterk in klassieke planningsprocessen te investeren. Met instrumenten zoals de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoeken zij dan naar een alternatief voor deze vaak lastige juridische planningsprocedures. Tevens lijkt er een tendens om louter via vergunningstrajecten ruimtelijke projecten te gaan sturen, ook omdat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zeer veel mogelijkheden tot ontwikkeling biedt (Schraepen et al., 2020).

### Governance organiseren

Reguleren vormt de basis van heel wat overheidshandelen. Met instrumenten wil de overheid impact realiseren (of zelf realiseren). Tegelijkertijd ontwikkelen zich nieuwe vormen van bestuur en krijgt de rol van de overheid hierbij vaak een nieuwe invulling (van der Steen et al., 2015).

"De gezamenlijke overheden constateren dat de maatschappelijke opgaven van nu zich manifesteren op lokaal, regionaal, nationaal, Europees en mondiaal niveau. Vaak spelen ze op meerdere schaalniveaus tegelijk en liggen oplossingen niet in het bereik van één overheid(slaag). Een toenemend aantal maatschappelijke opgaven is alleen op te lossen wanneer gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk als één overheid samenwerken, en bovendien ook met het bedrijfsleven en maatschappelijke partners" (Kuiper, 2018, pg 11).

In Vlaanderen krijgt dit vorm door bv. actieplannen op te nemen in de beleidskaders van de beleidsplannen, waarbij de acties niet alleen door de overheid zelf worden uitgevoerd, maar ook door



De capaciteit van lokale besturen is een aandachtspunt; regelmatig een struikelpunt.

tal van andere actoren (Van Haelter et al., 2021). Bij complexe projecten, brownfieldprojecten, en strategische projecten werken de betrokken overheden (over de verschillende bestuursniveaus) samen met maatschappelijke partners en ontwikkelaars. Een aandachtspunt is de capaciteit van (lokale) besturen, dit wordt regelmatig aangehaald als struikelpunt. Lokale besturen met een voldoende grote schaal en een sterk uitgebouwd ambtelijk apparaat beschikken over meer strategische beleidsruimte, een beter gemotiveerde en consequenter toegepaste ruimtelijke visie, meer juridische ondersteuning en een sterkere onderhandelingspositie ten opzichte van private ontwikkelaars (Van Haelter et al., 2021). Handhaving is voor lokale besturen ook een struikelblok, enerzijds ontbreken sommige gemeenten de capaciteit om dit op te nemen, anderzijds is er weinig politieke wil om dit adequaat te doen.

We evolueren naar een op samenwerking gerichte stijl van beleid, waarbij de staat, de markt en de maatschappelijke actoren deelnemen in verschillende rollen. Ook dit blijft de volgende jaren een belangrijk thema voor het omgevingsinstrumentarium. Aandachtspunten hierin zijn het concreet onderzoeken van mogelijke taken en rollen in functie van nieuw beleid, het monitoren en evalueren van de inzet van lokaal instrumentarium, het inzetten op de rol en expertise van deskundigen en experten, investeren in capaciteit bij alle betrokkenen.

### Kennis over fiscaliteit en financiële aspecten verhogen

De klassieke juridische instrumenten (vergunnen, handhaven, bestemmen…) hebben een impact op de fysieke leefomgeving. Financiële instrumenten, zoals heffingen en subsidies, hebben dezelfde potentie. Bij het inzetten van de instrumenten uit de instrumentenkoffer landinrichting (waaronder de herverkaveling met planologische ruil, grondenbank…) is aangetoond dat financiële en fiscale instrumenten de realisatie van de plannen in de praktijk versnellen. Deze instrumenten zijn echter geen wondermiddel voor de realisatie, maar hebben een belangrijke impact op het draagvlak van een project (Vlaamse Landmaatschappij, 2020). Fiscaliteit kan het ruimtelijk gedrag maar beperkt sturen en staat daardoor wellicht pas op de derde plaats om ruimtelijk beleid mee vorm te geven. Normering en directe financiële voordelen zoals premies hebben potentieel een veel grotere impact. Harde normen zoals fiscale bestraffing bieden volgens gedrag-economische inzichten wel meer kansen op werkelijke impact (De Jonckheere, Maus, Vanvelthoven, Vandekerckhove & Catteeuw, 2020).

Fiscale en andere ondersteuningsmaatregelen voor woningbezit (en de bouwfiscaliteit) zijn zo goed als blind geweest voor enige ruimtelijke differentiatie. Het ruimtelijk beleid, mobiliteitsbeleid, economisch ontwikkelingsbeleid, de manier waarop nutsvoorzieningen en andere infrastructuur gepland en gefinancierd

worden in combinatie met generieke fiscale stimuli, zijn nefast gebleken voor het nederzettingspatroon (Ryckewaert, Van den Houte, Brusselmans, Hubeau & Vermeir, 2018). Onderzoek hiernaar, met impact naar de omgeving, is nog beperkt en fragmentair en moet verder worden uitgebouwd met de juiste expertise. Ook Minister Demir focust op financiële instrumenten om haar ruimtelijk beleid te ondersteunen: "Ik richt het financieel omgevingsinstrumentarium op het afbouwen van het bijkomend ruimtebeslag en het versterken van ontwikkelingsmogelijkheden op goedgelegen locaties. Op die manier ondersteun ik de vooropgestelde bouwshift." (Demir, 2019, p.34).

### Inhaalbeweging sociale expertise

De voorbije jaren was het onderzoek naar instrumentarium vaak gericht op de bestuurlijke/juridische aspecten, en minder op burgers, bedrijven of middenveld. De impact van de mens en zijn gedrag op de fysieke leefomgeving is echter erg belangrijk. De doelstelling is om actoren automatisch 'juiste' (beleidsmatig gewenste) keuzes te laten maken op het vlak van het klimaat, verdichting… De maatschappij bestaat echter uit een brede waaier aan sociale groepen die vanuit andere inzichten en andere prioriteiten keuzes maken.

Bepaalde groepen zijn makkelijker dan anderen te motiveren om hun gedrag in overeenstemming te brengen met de transitiedoelstellingen van het BRV. Er zijn verschillende overwegingen die een rol spelen, nl. gezondheid, duurzaamheid, behoudsgezindheid, kostprijs, efficiëntie, sfeerbeleving en conformisme. Gedragsaanpak werkt aanvullend op andere maatregelen en samen met andere instrumenten (De Maeyer et al., 2021). Dit vereist een specifieke expertise die verder moet worden ontwikkeld. We willen daarom in de toekomst de mens meer als sociale actor benaderen en kennis met een sociale invalshoek verzamelen en bundelen.

Zoals eerder aangehaald, wordt in het kader van handhaving gewerkt aan een meer preventieve aanpak met meer verantwoordelijkheid voor de burger en de stakeholders door zelfcontrole en zelfevaluatie (Demir, 2019). Zo wil men een blijvende gedragsverandering tot stand brengen en komen tot een vrijwillige en correcte naleving van de regelgeving zonder te moeten sanctioneren (Sustainability College Bruges, 2020).

## Eindnoten

(1) Er bestond voordien ook wetgeving rond bouwen of herbouwen, oa in de gemeentewet (1844), en de wederopbouw wetgeving (1918, 1944). Een vergunning voor functiewijziging is pas vereist sinds 1984.

(2) Een aanvraag met meerdere functies wordt meerdere keren (voor iedere functie) weergegeven in de figuur.

(3) Bij 1,3% van de projecten is de ligging niet gekoppeld aan een typologie en niet meegenomen in de analyse.

(4) Alle gemeenten kregen een vragenlijst van 14 vragen over inhoud, toepassing, goedkeuring en bekendmaking van huidige of geplande toetsingskaders. 229 gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld (responsgraad 77%).

(5) Niet voor alle grondenbanken verwerft de VLM vandaag nog gronden, sommige zijn ondertussen stopgezet of zijn al een tijdje niet meer actief (oa grondenbank Rechterscheldeoever, grondenbank Parkbos Gent, grondenbank A11).

(6) Binnen het projectgebied, de zone die nodig is voor de realisatie van het achterliggende project, verwerft de Vlaamse Landmaatschappij gronden. Daarnaast verwerft de Vlaamse Landmaatschappij ook gronden in ruimere regio buiten het projectgebied (het zoekgebied). Zo kan grondruil opgezet worden met getroffen eigenaars en gebruikers in projectgebied.

(7) Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.4. De broncategorie is de categorie van gebiedsaanduiding van een perceel vóór het in werking treden van het plan dat de planbaat veroorzaakt. De doelcategorie is de categorie van gebiedsaanduiding van een perceel ná het in werking treden van dit plan.

(8) Het bestaande Grondfonds is een DAB (Dienst met afzonderlijk Beheer) waarvan het beheer en de boekhouding zijn afgescheiden van die van het algemeen bestuur. Het DAB Grondfonds ontvangt o.a. de planbatenheffing en doet uitgaven voor planschade. Ook was voorzien om subsidies vanuit het Grondfonds te geven.

(9) Het Rubiconfonds werd opgericht naar aanleiding van de overstromingen van 2002. Dit Rubiconfonds heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en de middelen moeten ingezet worden voor waterbeleid. Na 3 jaar inactiviteit werd het Rubiconfonds door de Vlaamse Regering opnieuw geactiveerd om enkel nog subsidies te verlenen voor de kosten (60%) van planschade bij herbestemming van signaalgebied. Recent kreeg het Rubiconfonds middelen toegewezen voor de herbestemming van watergevoelig openruimtegebied (15 miljoen euro).

(10) Het resterend bedrag zijn zogenaamde onwaarden. In de meeste gevallen zijn deze onwaarden het gevolg van het intrekken van delen van een RUP door de Vlaamse Regering of door het vernietigen van (delen van) een RUP door de Raad van State. Deze intrekkingen en vernietigingen zijn bovendien soms van toepassing op grote gewestelijke RUPs. Een kleiner aandeel van de onwaarden heeft te maken met het inwilligen van bezwaren tegen de planbatenheffing op basis van vrijstellingsgronden zoals bepaald in art. 2.6.5. en 2.6.6. van de VCRO.

# Referentielijst


- **Agentschap Innoveren en Ondernemen.** (2021). *Beleidsrapportage Brownfieldconvenanten.*
- **Atelier Romain, Publius Advocaten, DLV & Rebelgroup.** (2020). *Uitwerken van financiële en juridische instrumenten voor het stimuleren van agrarische herontwikkeling. In opdracht van de provincie Antwerpen.*
- **Audit Vlaanderen.** (2021). *Thema-audit Omgevingsvergunningen bij lokale besturen.*
- **Bleus, D.** (2021, 27/01/2021). *Vlaanderen gaat subsidies strenger controleren.* De Tijd
- **Capano, G. & Howlett, M.** (2020). *The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes.* SAGE Open(January-March 2020), 1-13.
- **Coppens, T. (2019).** *BWMSTR Scan. Knelpunten bij het realiseren van projecten uit de bouwmeesterscan.*
- **De hornois, K., Naudts, W. & Wuyts, F.** (2021). *Internationale benchmark omgevingsvergunningsprocedure op vlak van doorlooptijden en oplossingstechnieken. Studie in opdracht van Departement Omgeving.*
- **De Jonckheere, M., Maus, M., Vanvelthoven, P., Vandekerckhove, B. & Catteeuw, I.** (2020). *Onderzoek naar fiscale sleutels voor toekomstig ruimtelijk beleid. Studie in opdracht van Departement Omgeving.*
- **De Maeyer, J., Leroy, S., Timmermans, B., Vermander, M., Fransen, K., Van Eeno, E.,** (2021). *Gedragsstudie: Nabijheid van voorzieningen versus verplaatsingsgedrag en woonplaatskeuze. Eindrapport. Studie in opdracht van het Departement Omgeving.*
- **Demir, Z.** (2019). *Beleidsnota Omgeving 2019-2024*
- **Departement Omgeving.** (2018). *Tien jaar strategische projecten. Omgeving vol realisaties.* Brussel: Departement Omgeving.
- **Departement omgeving.** (2019). *Evaluatie van het Green Deal instrument.*
- **Departement Omgeving.** (2020a). *Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een beknopte leidraad.*
- **Departement Omgeving.** (2020b). *Omgevingshandhavingsrapport 2020.*
- **Departement Omgeving.** (2020c). *Omgevingsloket.*
- **Departement Omgeving.** (2021a). *Evaluatie van het instrument de bouwmeesterscan.*
- **Departement Omgeving.** (2021b). *Zelfevaluatie complexe projecten: verwerking literatuur en enquête.*
- **Departement Ruimte Vlaanderen.** (2015). *Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening.*
- **Departement Ruimte Vlaanderen.** (2017). *Verslag Beleidsatria in functie van operationalisering Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.*
- **Dienst van de Bestuursrechtcolleges.** (2020). *Jaarverslag 2019-2020.*
- **Endeavour.** (2020). *Vlaamse ruimtelijke calls. Expertennota in opdracht van het Departement Omgeving.*
- **Fobé, E., Brans, M. & Wayenberg, E.** (2014). *Beleidsinstrumenten: theoretische perspectieven en keuzemodellen.: SBOV.*
- **IDEA Consult.** (2019). *Subsidiekader Departement Omgeving. Studie in opdracht van het Departement Omgeving.*
- **IDEA Consult.** (2020). *Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling. Studie in opdracht van het Departement Omgeving*
- **IDEA Consult.** (2021). *Evaluatie van de werking van het Omgevingsvergunningendecreet. Studie in opdracht van het Departement Omgeving.*
- **Ilsbroekx, R. & Coppens, T.** (2019). *Evaluatierapport BWMSTR scan.*
- **Kuiper, R.** (2018). *Naar een nationale samenhangende omgevingsvisie.*
- **Leinfelder, H.** (2019). *Beleidsplanning voor omgeving – reflecties vanuit een ruimtelijk beleidsperspectief.*
- **Marneffe, W., Poplier, P., Billiet, C., Jans, T., Van Aeken, K. & De Beckker, K.** (2021). *Methodologische onderbouwing en conceptuele uitwerking van het gebruik van doelregelgeving en open normen met behulp van experimentwetgeving en regelluwe zones binnen het omgevingsrecht van de Vlaamse overheid. Studie in opdracht van het Departement Kanselarij en Buitenlandse zaken.*
- **Nadin, V., Zonneveld, W., Fernandez Maldonado, A. M., Dabrowski, M., Stead, D. & Piskorek, K.** (2016). *COMPASS. Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems* in Europe. Applied Research 2016-18
- **OECD.** (2021). *OECD Environmental Performance Reviews: Belgium 2021*

- **Paredis, E., Vandenberghe, M. & Block, T.** (2020). *Transities door regelluwte ? Het bevorderen van experimenten via regelluwe zones. Studie in opdracht van Departement Omgeving.*
- **Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G. & Poelmans, L.** (Eds.). (2018). *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen / 2018*. Brussel: Departement Omgeving.
- **Roelandts, B. & Defoort, P.-J.** (2009). *Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen*. TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw (Juni 2009/54), 71-207.
- **Ryckewaert, M., Van den Houte, K., Brusselmans, L., Hubeau, B. & Vermeir, D.** (2018). *De juridsche en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik. 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik.*
- **Schauvliege, J.** (2014). *Beleidsnota Omgeving 214-2019*
- **Schraepen, P., De Rynck, F. & Voets, J.** (2020). *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid? De rol van de provinciebesturen op het bovenlokale niveau.*
- **Somers, B.** (2019). *Beleidsnota 2019-2024 Binnenlandsbestuur en Stedenbeleid*
- **Sustainability College Bruges.** (2020). *Integratie van compliance promotion in het milieuhandhavingsbeleid (en bij uitbreiding in het omgevingshandhavingsbeleid). Studie in opdracht van het Departement Omgeving.*
- **Toebak, K.** (2017). *Atrium Lerend Netwerk, draagvlak als resultaat van gezamenlijke kennis*. RUIMTE. VAKBLAD VAN DE VLAAMSE VERENIGING VOOR RUIMTE EN PLANNING (32), 71-73.
- **van der Steen, M., Scherpenisse, J. & van Twist, M.** (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*
- **Van Haelter, B., Torfs, I. & Voets, J.** (2021). *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen. Toegepast op ruimtelijke ordening.*
- **Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R. & Morisse, B.** (2019). *Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen. Studie in opdracht van Departement Omgeving.*
- **Vlaams Parlement.** (1999). *Memorie van toelichting bij het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening* (B.S. 08/06/1999).
- **Vlaams Parlement.** (2014a). *Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten* (B.S. 21/01/2015).
- **Vlaams Parlement.** (2014b). *Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning* (B.S. 23/10/2014).
- **Vlaams Parlement.** (2014c). *Memorie van Toelichting bij decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning van 25 april 2014* (B.S. 27/08/2014).
- **Vlaams Parlement.** (2017). *Decreet van 24 februari 2017 houdende instelling van een proefomgeving voor experimentele woonvormen en tot machtiging van een coördinatie van de regelgeving betreffende de woninghuurwetgeving* (B.S. 20/03/2017). Brussels
- **Vlaams Parlement.** (2018). *Bestuursdecreet van 7 december 2018* (B.S. 19/12/2018).
- **Vlaams Parlement.** (2020a). *Schriftelijke vraag van de heer Gryffroy aan minister Demir over regelluwe zones* (vraag nr. 393 gesteld op 17 december 2020).
- **Vlaams Parlement.** (2020b). *Schriftelijke vraag van mevr. Inez De Concink aan Minister Demir over het gebruik van planologische ruil* (vraag nr. 114 gesteld op 23 oktober 2020).
- **Vlaams Parlement.** (2020c). *Verslagen van de hoorzittingen van 18 en 19 februari 2020 mbt het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium.*
- **Vlaams Parlement.** (2021a). *Actuele vragen van de heer Bruno Tobback, mevr. Mieke Schauvliege en de heer Steven Coenegrachts over de gemeenschappelijke kritiek in een open brief op de geplande bouwshift* (vragen nrs 465, 485 en 487 gesteld op 31 maart 2021).
- **Vlaams Parlement.** (2021b). *Decreet tot wijziging van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten, het decreet van 5 juli 2013 tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013, wat de subsidieregeling betreft* (B.S. 29/07/2013).

- **Vlaams Parlement.** (2021c). *Het decreet van 21 mei 2021 tot wijziging van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de optimalisatie van de procedures* (B.S. 14/06/2021).
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2018). *Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2018.*
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2019a). *Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2019.*
- **Vlaamse hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2019b). *Stappenplan. Ondersteuning gemeenten bepaling handhavingsprioriteiten (RO).*
- **Vlaamse landmaatschappij.** (2020). *Evaluatie Decreet Landinrichting.*
- **Vlaamse Landmaatschappij.** (2021). *Lokale grondenbanken. Algemene werking en principes.*
- **Vlaamse Overheid.** (2017). *Witboek Open en wendbare overheid*. Brussel
- **Vlaamse Regering.** (2019). *Regeerakkoord 2019-2024. Brussel*
- **Vlaamse Regering.** (2020). *Relanceplan Vlamse Regering - Vlaamse Veerkracht.*
- **Wouters, D.** (2021) *Bouwpauze inlassen is niet moeilijk, het echte werk begint daarna pas*/Interviewer: T. Mondelaers. NAV.

