

# hoofdstuk 2

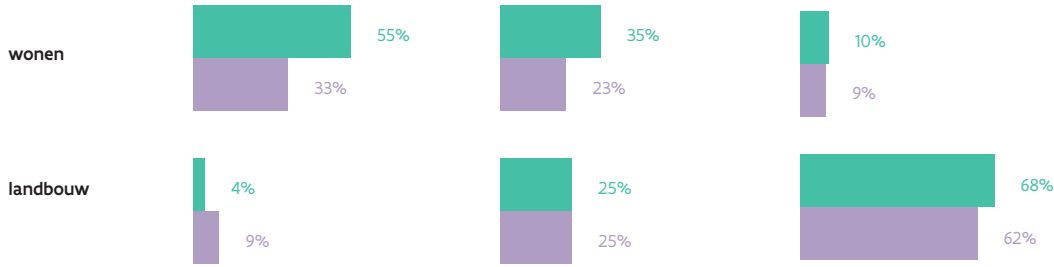
# Beleidsinstrumenten

## **Waarom is deze thematiek relevant?**

In Vlaanderen leven ruim zes miljoen mensen op ruim 1.350.000 hectare: per vijf Vlamingen is er dus ongeveer één hectare om te wonen, te werken, te ontspannen, te winkelen, zich te verplaatsen, ... Omwille van de beperkte oppervlakte die we delen, is het belangrijk om belangen en verwachtingen van de verschillende ruimtegebruikers te verzoenen. Maar ook om actief ruimte te voorzien voor wat de maatschappij belangrijk vindt. Vanuit het ruimtelijk beleid en vanuit de maatschappij, worden korte- en lange termijn doelstellingen geformuleerd rond hoe we met onze beperkte ruimte omgaan. Door het inzetten van beleidsinstrumenten, zoals vergunningen, verkavelingen en bestemmingsplannen, kunnen abstracte doelstellingen op het terrein leiden tot concrete acties en realisaties. Ruimtelijke ontwikkelingen worden beperkt, gestimuleerd of verboden. De beleidsinstrumenten stellen de overheden op verschillende beleidsniveaus dus in staat om binnen de ruimte van het grondgebied individuele en maatschappelijke behoeften samen te brengen.

## **Welke evoluties verwachten we?**

Doorheen de tijd ondergaat het instrumentarium continue veranderingen. Deze veranderingen worden aangestuurd door maatschappelijke wijzigingen. Algemeen kunnen we stellen dat de transformaties, zowel in het verleden als nu en in de toekomst, zich richten op de veranderende rol van de overheden, vergroten van de rechtszekerheid, ruimte voor privaat initiatief, beleidsintegratie, burgerbetrokkenheid en transparantie.

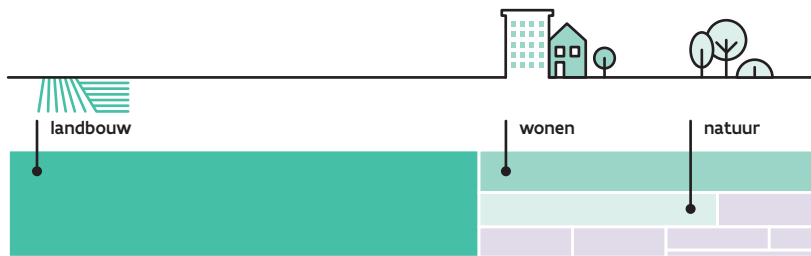


◀ bestemd  
effectief landgebruik

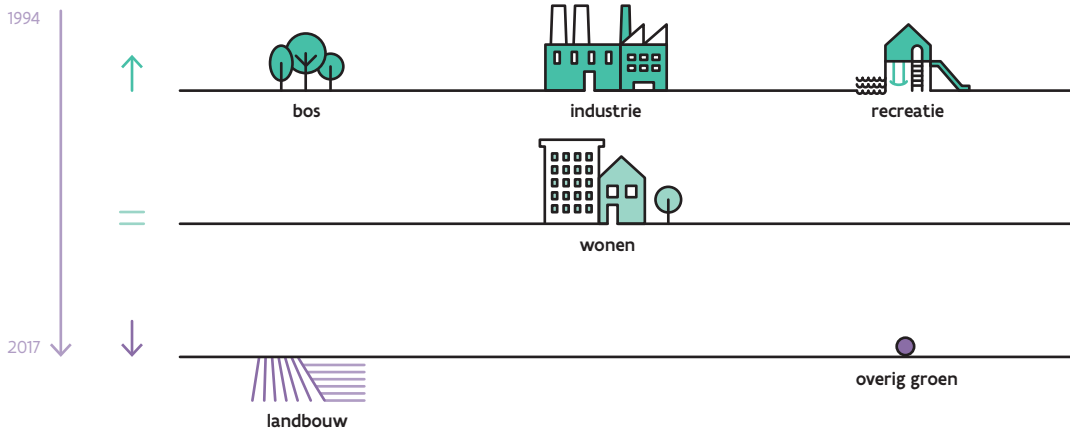
Er is vaak een verschil tussen de bestemmingscategorie en het effectief gebruik.

De verschillen zijn het grootst in verstedelijkt gebied. Wellicht omdat daar de verwevenheid van functies groter is.

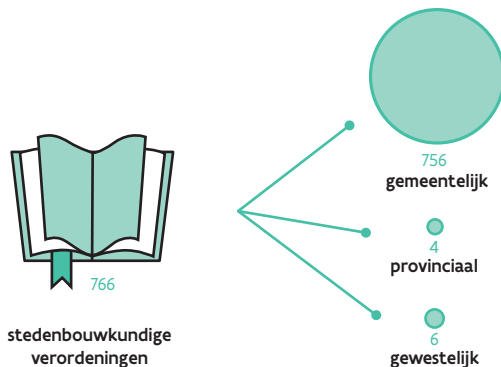
De grootste bestemmingscategorieën in Vlaanderen zijn landbouw, wonen en natuur.



◀ Doorheen de tijd veranderen bestemmingen. Toch blijft de verhouding tussen de categorieën vrij stabiel. Vooral wonen is stabiel gebleven omdat hier rekening werd gehouden met toekomstige groei in de vorm van woonuitbreidingsgebieden.

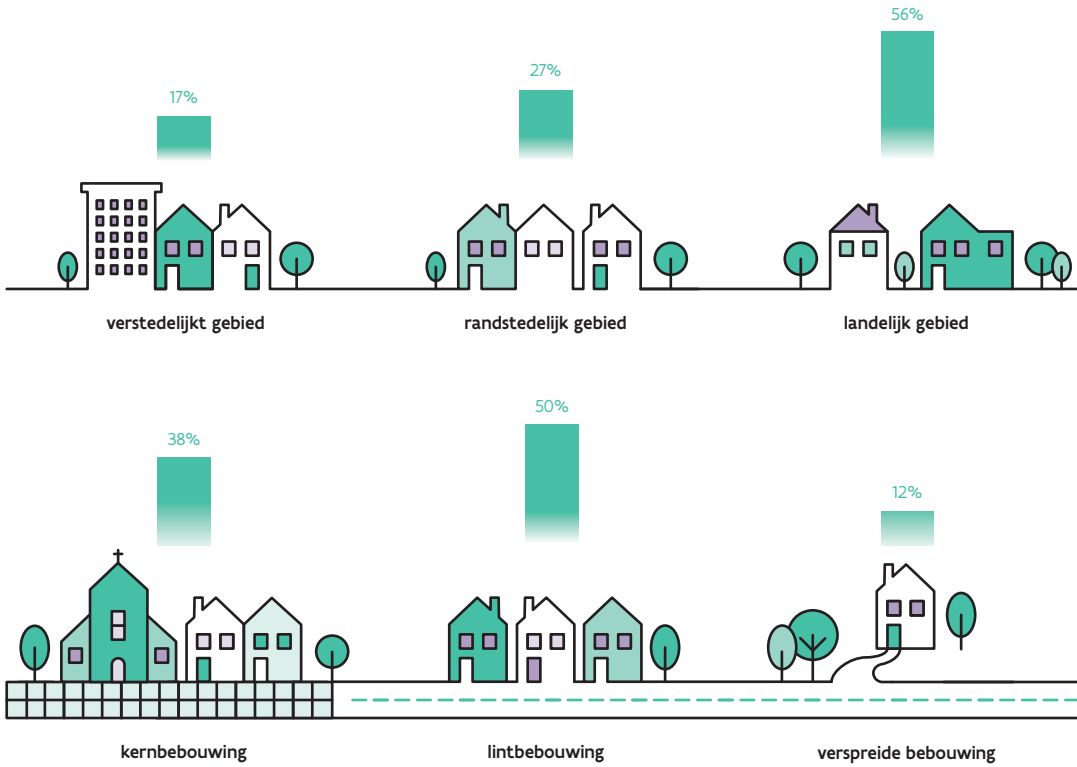


De meeste stedenbouwkundige verordeningen werken op gemeentelijk niveau en **geven zo een goed beeld van wat op lokaal niveau belangrijk is: groen, water en parkeren.** Ook woonkwaliteit wint aan belang.



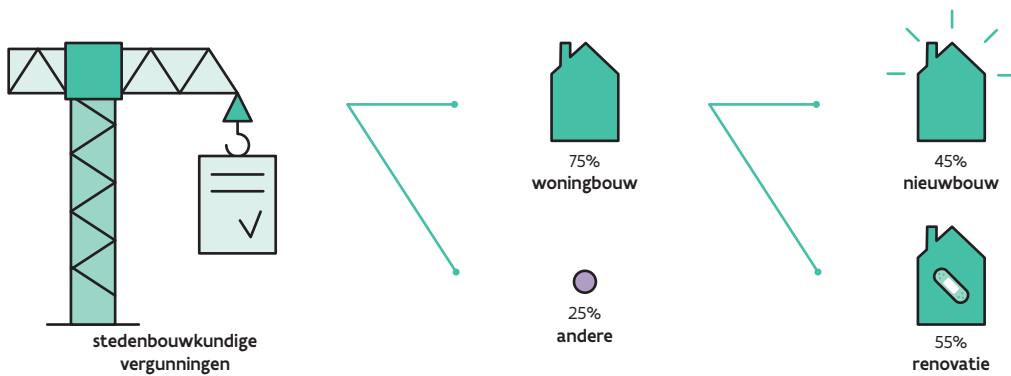
**Zonevreemde bedrijven** kunnen via het **planologisch attest** duidelijkheid krijgen over de mogelijkheden om op hun locatie te blijven en/of uit te breiden.

▶ 50% goedgekeurd  
1 500 aanvragen

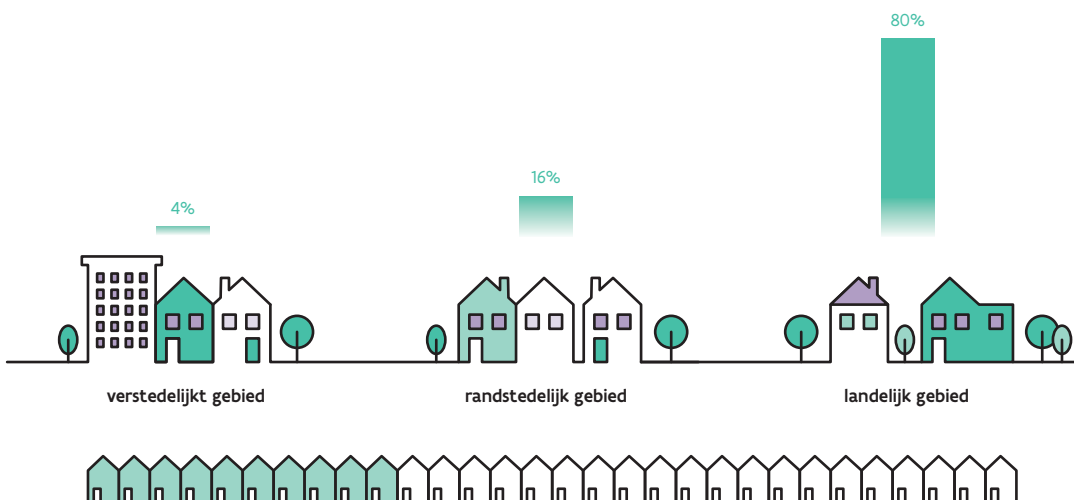


◀ **Het grootste aandeel van verkavelingen** ligt in een kern of lint van het landelijk gebied.

Doorheen de tijd is het **aantal verkavelingen** gestabiliseerd maar is de gemiddelde oppervlakte per kavel afgenomen.



◀ **Stedenbouwkundige vergunningen hebben vooral betrekking op woningbouw.** Daarbij is er een grote stijging van het aantal renovaties t.o.v. nieuwbouw.



◀ **Het grote aantal vergunningen voor zonevreemde woningen** houdt verspreide bebouwing in stand.

1/3 van de zonevreemde vergunningen is voor nieuwbouw

## Wat betekent dit voor onze ruimte en ons ruimtelijk beleid?

### 1. Meer mogelijkheden voor het verhogen van het ruimtelijk rendement

Heel wat cijfers uit de analyse wijzen reeds op een hoger ruimtelijk rendement. Kavels worden kleiner, vernieuwbouw wordt belangrijker, meergezinswonen wordt een topic in verordeningen, .... Verouderde voorschriften met te sterk opgedeelde zonerings en gedetailleerde bepalingen over bouwdieptes en volumes, verhinderen echter op sommige plaatsen deze ambitie. Het wijzigingsdecreet maakt komaf maken met deze verouderde voorschriften en vergroot zo de mogelijkheden voor het verhogen van het ruimtelijk rendement.

### 2. Geheel van kleine/individuele belangen versus het grote/maatschappelijke belang

De decentralisatie van diverse bevoegdheden is eind 20ste eeuw ingezet en zorgt ervoor dat lokale overheden meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. Het initiatief en de uitvoering van het ruimtelijk beleid komt daarmee ook meer en meer in handen van de markt. Deze tendens vertaalt zich in de volledige autonomie van lokale overheden bij vergunningverlening, het vrijstellen van kleine werken van een vergunningsplicht of vervangen door een meldingsplicht. Met een planologisch attest en principieel akkoord wordt eveneens het initiatief bij de burger gelegd.

Heel wat cijfers uit de analyse wijzen op het gevaar voor toenemende versnippering door deze private en lokale verantwoordelijkheid; weigeren of verbieden is moeilijk, terugschroeven achteraf nog moeilijker. Zo hebben de afgelopen jaren heel wat gemeenten RUP's gemaakt of attesten en vergunningen afgeleverd die bestaande activiteiten op hun (soms ongeweste) locatie rechtszekerheid bieden.

### 3. Van ruimte maken naar omgeving maken

Naast hernieuwbare energie kregen ook andere omgeving gerelateerde thema's een nadrukkelijker plaats in het instrumentarium zoals natuur en socio-economische zaken. De verbreding van ruimte naar omgeving zorgt ervoor dat deze thema's binnen het ruimtelijke beleidsinstrumentarium worden opgenomen en afgewogen. Het bestendigen van die verbreding gebeurde bijvoorbeeld door de integratie van de stedenbouwkundige vergunning, socio-economische vergunning, de natuurvergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning in de omgevingsvergunning.

### 4. Een procesmatige aanpak

Tot slot krijgt ook de procesvoering steeds meer aandacht in het instrumentarium bijvoorbeeld in de vorm van overlegmomenten tussen verschillende stakeholders van een project. Het invoeren van een geïntegreerde procesaanpak rond complexe projecten is hiervan een sprekend voorbeeld.

# hoofdstuk 2

# Beleidsinstrumenten

KATLEEN VERMEIREN, PETER VERVOORT, ANN PISMAN

**LECTOREN:**

Marjolijn Claeys (Voorland)

Filip De Rynck (UGent)

Kristien Lefebber (provincie Limburg)

Wolfgang Vandevyvere (Departement Omgeving)

Ewald Wauters (Tractebel)

Om ruimtelijk beleid te voeren in Vlaanderen worden er diverse formele en informele planningsinstrumenten ingezet. Een basisgegeven is dat het ruimtelijk beleid korte- en langetermijndoelstellingen formuleert. Deze worden in actieprogramma's en realisaties op terrein vertaald. De manier waarop ruimtelijk beleid wordt geformuleerd en gerealiseerd is de afgelopen jaren echter sterk geëvolueerd in Vlaanderen. In dit hoofdstuk is niet gepoogd om een alomvattend historisch overzicht te geven van het ruimtelijk beleid en het beleidsinstrumentarium in Vlaanderen.

Nochtans is het belangrijk om de historische en beleidsmatige context van het ruimtelijk beleid voldoende te kennen om de concrete analyse van beleidsinstrumenten correct te kunnen interpreteren.

Het regionaliseren van de bevoegdheid voor ruimtelijk beleid is één van de sleutelmomenten. In dit document wordt gefocust op de inzet van beleidsinstrumenten in Vlaanderen door de verschillende bevoegde overheden. Ruimtelijk beleid in Wallonië en Brussel komt niet aan bod. De ruimtelijke beleidsinstrumenten in Europa zijn wel kort toegelicht.

De wijzigende, moeilijke en zoekende relatie tussen het formuleren van beleidsintenties en het realiseren van deze intenties op terrein, wordt impliciet behandeld doorheen de bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten. In dit hoofdstuk wordt gefocust op de reguliere ruimtelijke instrumenten, ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Departement RWO, 2009), zoals bijvoorbeeld vergunningen of verordenende plannen. Daarnaast zijn er tal van andere, soms informele instru-

menten die het gebruik en de inrichting van de ruimte beïnvloeden. Tal van sectorale instrumenten grijpen in op de ruimte of hebben een impact op ruimtelijke kwaliteit (Bergmans et al., 2017). Bovendien worden er ook diverse informele instrumenten ingezet tijdens een planningsproces, zoals infomarkten, ontwerpelijk onderzoek, beeldkwaliteitsplannen, participatietrajecten, enzovoort.

Door de focus op de reguliere instrumenten worden vooral overheidsinitiatieven geïnventariseerd. Uiteraard zijn bij de realisatie van het ruimtelijk beleid en ook bij het formuleren van beleidsintenties heel wat andere actoren betrokken. Het belang van deze andere actoren is de afgelopen jaren steeds toegenomen.

De structuur van het hoofdstuk is als volgt:

- Ruimtelijke beleidsinstrumenten in Europa
- Basisinstrumenten van het Vlaams ruimtelijk beleid
- Introductie van nieuwe instrumenten vanaf de eeuwwisseling
- Instrumentele tendensen

In de tekst worden vooral analyses en cijfers over de inzet van de beleidsinstrumenten opgenomen in het verleden. De regelgeving over ruimtelijke ordening werd recent aanzienlijk gewijzigd, onder meer door de invoering van de omgevingsvergunning, door de integratie van MER en RUP, door diverse wijzigingen in de codex RO, ... Het is op vandaag onmogelijk om de impact van deze wijzigingen te monitoren. Het doel van de wijzigingen is beknopt in de tekst opgenomen.



## RUIMTELIJKE BELEIDSINSTRUMENTEN IN EUROPA

### Instrumenten

In de meeste Europese landen komen op de diverse beleidsniveaus zowel visionaire, strategische, kader- en regelgevende aspecten voor in het ruimtelijk beleidsinstrumentarium (Nadin et al., 2018). Visionaire instrumenten gaan over principes of doelstellingen voor een gewenste toekomst. Strategische instrumenten zorgen voor een onderbouwd langetermijnreferentiekader voor verdere besluitvorming en actie. Kaderinstrumenten formuleren concretere beleidsvoorstellen voor een gebied en vormen een niet-bindende basis voor verdere plan- en besluitvorming. De regelgevende instrumenten tot slot leggen de beleidskeuzes over ruimtelijke ontwikkelingen en veranderingen in landgebruik juridisch vast.

Deze instrumenten komen zelden voor in een zuivere vorm. Meestal worden de verschillende aspecten gecombineerd opgenomen in de respectievelijke ruimtelijke beleidsinstrumenten. Toch zit er globaal gezien een lijn in welke aspecten worden opgenomen door de verschillende beleidsniveaus.

Visionaire beleidsinstrumenten komen bijvoorbeeld vooral voor op het nationale of centrale beleidsniveau. Op het subnationale of intermediaire niveau gaat het vooral om strategische instrumenten voor het eigen beleid en om het formuleren van kaders die op het lokaal niveau verder uitgewerkt worden. Het lokale beleidsniveau is vooral bezig met instrumenten die de ruimtelijke ontwikkeling concreet vormgeven. Het gaat dan over instrumenten die het landgebruik of de manier van bouwen regelen (Nadin et al., 2018).

In Vlaanderen bevatten de ruimtelijke structuurplannen

of beleidsplannen op drie planningsniveaus zowel visionaire, strategische aspecten als kaderaspecten. Hoewel de lokale beleidsniveaus hun visie inpassen in de bovenliggende plannen, ontwikkelen ze ook een eigen ruimtelijke visie voor hun territorium vanuit hun (lokale) bevoegdheid. Ook de regelgevende instrumenten komen voor op de drie beleidsniveaus. Op Vlaams niveau worden bepaalde aspecten rond ruimtelijke ontwikkelingen decretaal geregeld, bijvoorbeeld ontwikkelingsperspectieven voor zonevremde functies. Daarnaast worden er stedenbouwkundige voorschriften en/of verordenende plannen opgemaakt op de drie beleidsniveaus. Het gaat dan om ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

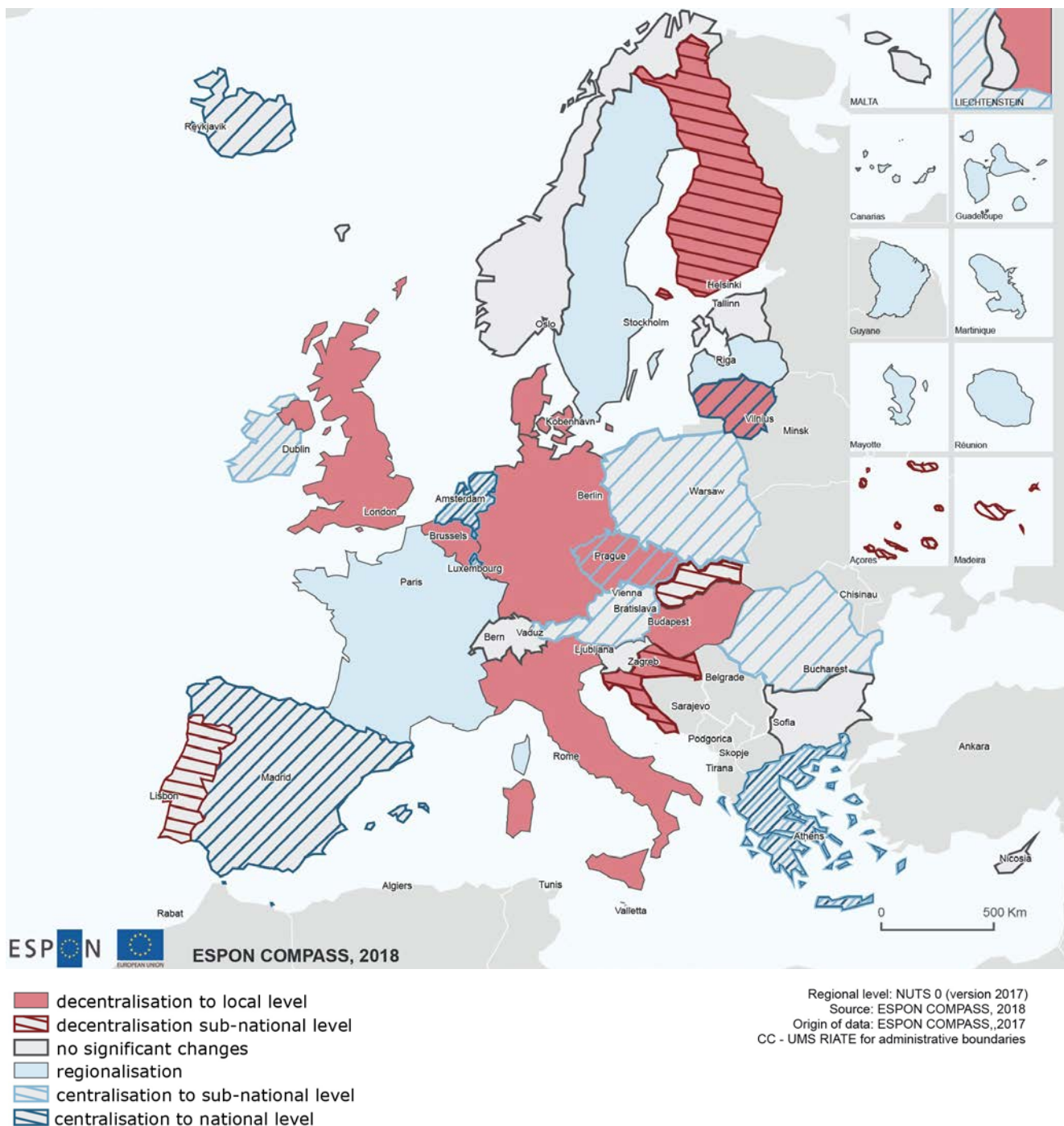
Het maken van verordenende plannen op de drie beleidsniveaus, zoals in Vlaanderen, is zeer uitzonderlijk in Europa. Het nationale of centrale niveau maakt zelden bestemmingsplannen op, maar concentreert zich in de meeste landen op het 'visionaire' en strategische door strategische doelstellingen en richtlijnen te bepalen (Claeys, et al., 2015). Uniek in Europa is ook het gewestplan, een gebiedsdekkend verordenend plan, dat vastgesteld wordt door het centrale niveau en dat enkel kan worden vervangen door nieuwe verordenende plannen. Bestemmingsplannen worden in de andere landen lokaal opgemaakt, zijn zelden gebiedsdekkend en zijn bovendien maar voor een beperkte termijn geldig (Claeys et al., 2015). Overheden kunnen invloed uitoefenen op ruimtelijke processen door zelf projecten te ontwikkelen op gronden (die eigendom zijn van de staat) of door moge-

2 niveaus	3 niveaus	4 niveaus	5 niveaus
Denemarken; IJsland; Lichtenstein; Litouwen; Luxemburg; Malta; Zweden; Slovenië; UK-Schotland, Wales en Noord-Ierland	Oostenrijk; <b>België</b> ; Bulgarije; Zwitserland; Cyprus; Tjechië; Estland; Griekenland; Spanje; Finland; Frankrijk; Kroatië; Hongarije; Letland; Nederland; Noorwegen; Roemenië; Zweden; Slovakije; UK-Engeland	Duitsland; Ierland; Italië; Polen	Portugal

Geen bevoegdheid op het nationale niveau: BE; ES; UK\*

\* het nationale niveau, het Verenigd Koninkrijk (UK), heeft wel bevoegdheden in Engeland, maar niet in Schotland, Wales en Noord-Ierland

**FIGUUR 2.1: AANTAL OVERHEIDSNIVEAUS BEVOEGD VOOR RUIMTELIJKE ORDENING IN 32 EUROPESE LANDEN**  
(Nadin et al., 2018)



**FIGUUR 2.2: VERSCHUIVINGEN IN BEVOEGDHEDEN IN RUIMTELIJKE PLANNING IN EUROPESE LANDEN**  
 (Nadin, et al 2018)



lijke ontwikkelingen van anderen te beperken, te stimuleren of te verbieden. Daarom heeft de overheid in vrijwel alle Europese landen via het ruimtelijk beleidsinstrumentarium zeggenschap over de mogelijke ontwikkelingen binnen haar territorium. Naast het opmaken van verordende voorschriften en plannen die ontwikkelingsmogelijkheden juridisch vastleggen, voorzien de meeste landen

in de wetgeving dat alleen de overheid toestemming kan geven over mogelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld via het afleveren van een vergunning (Nadin et al., 2018). Ook in Vlaanderen is er een vergunningsplicht voor diverse ruimtelijke ontwikkelingen of wordt er expliciet gesteld dat bepaalde zaken zonder vergunning mogen worden uitgevoerd.

## Governance

Tussen de diverse Europese landen zijn er grote verschillen in de manier waarop de bevoegdheid over ruimtelijke ordening is verdeeld over de verschillende overheidsniveaus (Figuur 2.1). In alle landen zijn meerdere niveaus bevoegd voor ruimtelijke ordening. In België zorgden

de staatsvormingen in de jaren '80 ervoor dat ruimtelijk beleid een exclusieve bevoegdheid werd van de drie gewesten. In België zijn de gewesten vandaag het centrale ruimtelijke beleidsniveau. De federale overheid heeft geen rechtstreekse inspraak in het gevoerde ruim-

## ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)

**Titel:** ESPON (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)

**Beheerinstantie:** ESPON EGTC rue Erasme 4, L-1468 Luxembourg – Kirchberg, Groot Hertogdom Luxemburg, info@espon.eu

**Financiering:** European Regional Development Fund, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland

**Doel:** ESPON is gestart in 2002. Het is een toegepast onderzoeksprogramma gericht op het ondersteunen van de formulering van territoriaal ontwikkelingsbeleid in Europa. Hiertoe levert het programma brede en systematische gegevens over territoriale trends met betrekking tot verschillende economische, sociale en milieuaspecten, met het oog op het identificeren van het potentieel van regio's, steden en grotere gebieden en de economische uitdagingen waarvoor zij staan. ESPON-activiteiten bestrijken alle EU-lidstaten, plus IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, en omvatten meer dan 130 instanties op het hele continent. Ze voeren verschillende soorten studies uit (thematisch, beleidsimpact, thema-overschrijdend, wetenschappelijk netwerken, capaciteitsopbouw) en produceren territoriale gegevens in de vorm van statistieken, analyses en kaarten. Een van de grootste uitdagingen van ESPON is dan ook om dit materiaal toegankelijk en begrijpelijk te maken voor lokale beleidsmakers. Op EU-niveau bieden de resultaten

van de ESPON-onderzoeksinspanningen een bron van vergelijkbare informatie die kan worden gebruikt om het concurrentievermogen van de Unie en haar duurzame ontwikkeling te verbeteren.

In de programmeringsperiode 2014-2020 functioneert ESPON als een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS). Het zwaartepunt ligt bij het vergroten van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en efficiënt openbaar bestuur.

**Resultaten:** ESPON heeft sinds zijn ontstaan tal van projecten uitgevoerd waaruit een rijkdom aan Europese data is ontstaan. Dit omvat kaarten, databases, tools voor monitoring doeleinden, en, analytische tools <https://www.espon.eu/tools-maps> Doorheen het RuimteRapport wordt in verschillende hoofdstukken verwezen naar kaarten en gegevens die door ESPON beschikbaar zijn gesteld.

### Bronverwijzing:

- ESPON-website: <https://www.espon.eu/>
- Belgische nationaal contactpunt: ESPON@UGent.be

telijk beleid. Ook een formele coördinatie of afstemming tussen de gewesten bestaat eigenlijk niet. De drie gewesten beslissen in principe autonoom (Albrechts & Meuris, 2000). Deze situatie, waar de nationale overheid geen enkele bevoegdheid heeft over ruimtelijke ordening, is echter zeer uitzonderlijk, zelfs voor een federale staat (Nadin et al., 2018). In Duitsland behoudt de federale overheid bijvoorbeeld nog steeds een beperkte bevoegdheid over ruimtelijke ordening, hoewel het zwaartepunt bij de deelstaten ligt (Claeys et al., 2015).

Niet alleen verschilt het aantal bevoegde overheidsniveaus van land tot land, ook de machtsverhoudingen en de relaties tussen die overheden zijn overal anders. Toch zijn er enkele gemeenschappelijke trends in de voorbije jaren.

De verdeling van de bevoegdheden over ruimtelijke ordening tussen de diverse overheidsniveaus onderging de laatste jaren grondige veranderingen. Vaak zijn deze verschuivingen gekoppeld aan wijzigingen in de staatsstructuur en de bestuurlijke structuur als gevolg van maatschappelijke veranderingen.

De meeste Europese landen decentraliseerden de bevoegdheid naar het lokale niveau of versterkten de lokale onafhankelijkheid op het vlak van ruimtelijk ordeningsbeleid. Figuur 2.2 toont dat een aantal landen meer zeggenschap gaven aan hun regio's. Toch zijn er ook landen die de bevoegdheden net meer centraliseerden. Vlaanderen volgt de trend van de decentralisatie. De provincies en vooral de gemeenten winnen aan belang. Een duidelijke exponent hiervan is de ontvoogding van gemeenten die in de voorbije jaren zorgde voor meer autonomie op het lokale niveau.

In vrijwel alle landen werden de administratieve structuren en de wet- en regelgeving rond ruimtelijke ordening vereenvoudigd. De administratieve procedures van ruimtelijke projecten werden vergemakkelijkt en verkort. Regelgeving rond bijkomende ruimtelijke ontwikkelingen werd minder complex gemaakt of soms zelfs afgeschaft (Nadin et al., 2018). De achterliggende bedoeling is om ruimtelijke ontwikkelingen te versnellen en meer (rechts)zekerheid te geven. Vlaanderen streeft bij veranderingen in het ruimtelijk beleidsinstrumentarium duidelijk naar het vergemakkelijken of versnellen van procedures. De maximale looptijd van vergunningsprocedures werd in het voorbije decennium verkort, diverse ruimtelijke ontwikkelingen werden vrijgesteld van vergunning, de melding werd ingevoerd. Daarnaast wordt er meer ruimte gegeven aan privaat initiatief en projectgedreven ontwikkelingen.

Bijvoorbeeld via het versnellen van investeringsprojecten en het invoeren van de projectvergadering om complexe projecten vlotter tot uitvoering te kunnen brengen.

Diverse vormen van beleidsintegratie of het streven naar een gezamenlijke beleidsagenda zijn duidelijk merkbaar. Het gaat over betere samenwerking over administratieve grenzen heen of met andere overheidssectoren zoals milieubeleid of regionale ontwikkeling (Nadin et al., 2018). Deze evolutie bouwt verder op bestaande praktijken, zoals het koppelen van de milieuvergunning aan de stedenbouwkundige vergunning in de jaren '90 en het advies van de ruimtelijke administraties binnen de milieuvergunningsprocedure (Albrechts & Meuris, 2000). Onder invloed van Europese richtlijnen, zoals rond de beoordeling van milieueffecten (Europees Parlement, 2001), wordt deze verbreding ook geïmplementeerd binnen de planningsprocedures.

Verder werd in sommige landen de burgerbetrokkenheid en de transparantie van het besluitvormingsproces binnen het planningsproces verbeterd (Nadin et al., 2018), onder andere onder invloed van het verdrag van Aarhus (UNECE, 1998) en de daaruit ontstane Europese inspraakrichtlijn (Europees Parlement & Raad van Europa, 2003). In Vlaanderen is een duidelijke verbreding naar milieuthema's zichtbaar door de recente integratie van de milieuvergunning en de stedenbouwkundige vergunning tot de omgevingsvergunning, en de integratie van de plan-MER en het RUP in één en dezelfde procedure. In de meeste landen en regio's werd bij de invoering van de Europese richtlijnen rond de beoordeling van milieueffecten een meer geïntegreerd beleid en planningsproces uitgerold, waarin alle omgevingsaspecten meegenomen worden. Het naast elkaar bestaan van ruimtelijke planning en milieubeoordeling, zoals in Vlaanderen het geval was, komt in de meeste landen of regio's niet voor (De Coutere et al., 2009). In vergelijking met andere Europese landen gebeurt deze verschuiving relatief laat.

Op het vlak van (burger)betrokkenheid wordt er de laatste jaren meer ingezet op het voeren van een breed proces. Aan de andere kant zorgt het vergemakkelijken van de administratieve procedures in Vlaanderen ook voor een beperking van de formele inspraak. Recente wijzigingen in de regelgeving rond het openbare onderzoek zorgen bijvoorbeeld voor meer zekerheid voor de aanvrager, maar ontnemen daardoor burgers in bepaalde gevallen kansen tot administratief beroep.

## BASISINSTRUMENTEN VAN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID

De analyse start met enkele instrumenten die doorheen de jaren zijn blijven bestaan, zij het soms in aangepaste vorm, en die binnen de reguliere instrumenten het meest gebruikt worden om ruimtelijk beleid uit te voeren: ruimtelijk verordenende plannen, verordeningen, verkavelingen, stedenbouwkundige vergunningen en handavingsinstrumenten. Planinstrumenten brengen de individuele belangen en maatschappelijke behoeften samen. Naast andere regels weegt men via de stedenbouwkundige voorschriften de belangen en verwachtingen van verschillende eigenaars en ruimtegebruikers af en legt men keuzes vast. Met de vergunningsplicht is het mogelijk om de plannen van eigenaars vooraf te controleren op overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften en na te gaan of ze passen in hun omgeving (Hubeau, 2011). Deze 'klassiekers' onder de Vlaamse ruimtelijke beleidsinstrumenten beschouwen we als basi-

sinstrumenten voor ruimtelijk beleid. Ze kregen in 1962 voor het eerst ook een gecoördineerd wettelijk kader in de zogenaamde stedenbouwwet (Wet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, 29 maart 1962)<sup>1</sup>. Het gaat over de (diverse) verordenende plannen, verordeningen, verkavelingen en vergunningen. Tot slot is ook een belangrijke rol weggelegd voor het handhaven van de correcte toepassing van de regels in de praktijk.

Doorheen de jaren, en zeker tijdens de laatste twee decennia, zijn er echter nogal wat ruimtelijke beleidsinstrumenten bijgekomen. In een volgend deel van dit hoofdstuk worden deze nieuwere instrumenten (ingevoerd sinds een eerste grondige wijziging van de stedenbouwwet in 1999) en de nieuwste instrumenten (ingevoerd sinds een volgende grote wijziging in 2009) besproken.

### Ruimtelijk verordenende plannen

De verordenende plannen geven aan welke stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn op bepaalde percelen of in bepaalde gebieden. De plannen kunnen op verschillende schaal- en abstractieniveaus worden opge- maakt. Ze leggen bestemmingen vast en kunnen voor

schriften bevatten rond inrichting, gebruik en beheer van gebieden. Hierdoor vormen ze een belangrijk afwegingskader bij het beoordelen van vergunningsaanvragen. In Vlaanderen komen volgende verordenende plannen voor: plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen.



FIGUUR 2.3: GEWESTPLAN EN BIJZONDER PLAN VAN AANLEG

[1] Er bestond vanaf 1800 wel al wetgeving rond toelatingen om te bouwen via gemeentelijke reglementeringen en verordeningen. De verwoestingen door de wereldoorlogen leidden tot regelgeving (wederopbouwetten 1915 en 1919 en besluitwetten 1940 en 1946) om de wederopbouw planmatig aan te pakken via rooilijnplannen, onteigeningsplannen, verordeningen en aanlegplannen (Van den Broeck, Kuhk, & Verachtert, 2010).

### Plannen van aanleg

In de jaren '70 werden voor het volledige Belgische grondgebied de bestemmingen vastgelegd in gewestplannen. Op gemeentelijk niveau werden deze soms verfijnd door gemeentelijke plannen van aanleg (Figuur 2.3). De algemene plannen van aanleg (APA) bestrijken het hele grondgebied van een gemeente, en momenteel hebben 3 gemeenten nog zo'n geldig plan. De bijzondere plannen van aanleg (BPA) werden opgemaakt voor specifieke wijken of delen van een gemeente. Het aandeel van het Vlaamse grondgebied dat vervat is in BPA's, is maar een fractie van het totale grondgebied (5%).

De gewestplannen leggen algemene bestemmingen vast (woongebied, agrarisch gebied, industriegebied, natuurgebied, recreatiegebied, enz.<sup>2</sup>). Ze bevatten over het algemeen weinig of geen inrichtingsvoorschriften. De gemeentelijke plannen van aanleg bevatten meer gedetailleerde voorschriften over de bestemming (toegelaten activiteiten) en ook de inrichting (bouwdiepte, bouwhoogte,...).

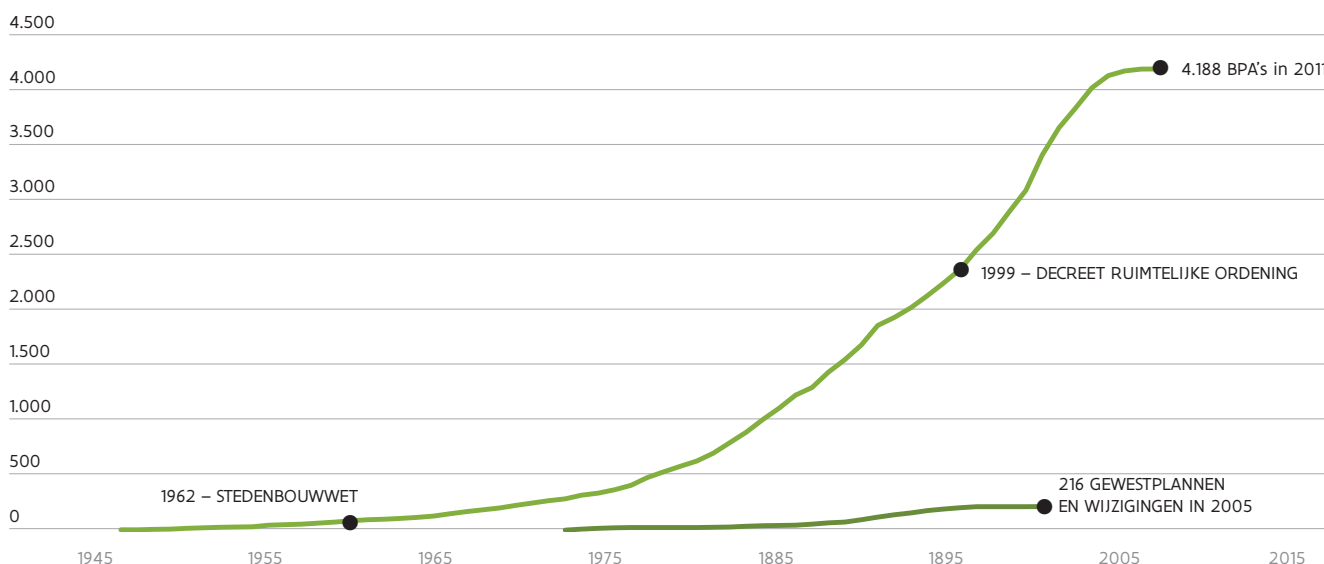
De eerste plannen van aanleg dateren al van voor de stedenbouwwet (Figuur 2.4). Vanaf 1980 is er voor het hele Vlaamse grondgebied een gewestplan van kracht. Daarna werden er nog tal van plannen van aanleg door de gemeenten opgemaakt om de voorschriften plaatselijk te verfijnen en in sommige gevallen om ervan af te wijken.

In 1988 werd de kaap van 1.000 plannen overschreden.

De plannen van aanleg zorgen voor een hoge mate van rechtszekerheid maar waren weinig flexibel. De beleidsmarge voor gemeentelijke plannen was beperkt. Het gewestplan legde in grote mate de bestemmingen vast, en daarvan afwijken was niet evident en er bestond ook een goedkeuringstoezicht van de nationale en later de Vlaamse overheid. De invoering van het Planningsdecreet (Vlaamse Regering, 1996) en het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (Decreet ruimtelijke ordening), (Vlaamse Regering, 1999) introduceerden nieuwe verordenende plannen: de ruimtelijke uitvoeringsplannen (zie hieronder). Tot aan de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in 2009 worden nog gemeentelijke plannen van aanleg opgemaakt, waardoor er in Vlaanderen in totaal 25 gewestplannen, 191 gewestplanwijzigingen en 4.188 plannen van aanleg en latere wijzigingen werden opgemaakt (Figuur 2.4). Deze cijfers zijn gebaseerd op de beschikbare data binnen het Departement Omgeving.

### Ruimtelijke Uitvoeringsplannen

Eind de jaren '90 werd een nieuw type verordenend plan in het leven geroepen. Het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) is het sluitstuk in een dubbele planstructuur. Dit planningsstelsel is de standaard geworden in de meeste



**FIGUUR 2.4: EVOLUTIE VAN HET TOTALE AANTAL GOEDGEKEURDE GEWESTPLANNEN EN PLANNEN VAN AANLEG EN LATERE WIJZIGINGEN VAN DIE PLANNEN, CUMULATIEF IN DE TIJD (1945 - 2011)**

[2] De algemene bestemmingen en bijbehorende voorschriften zijn opgenomen in het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen

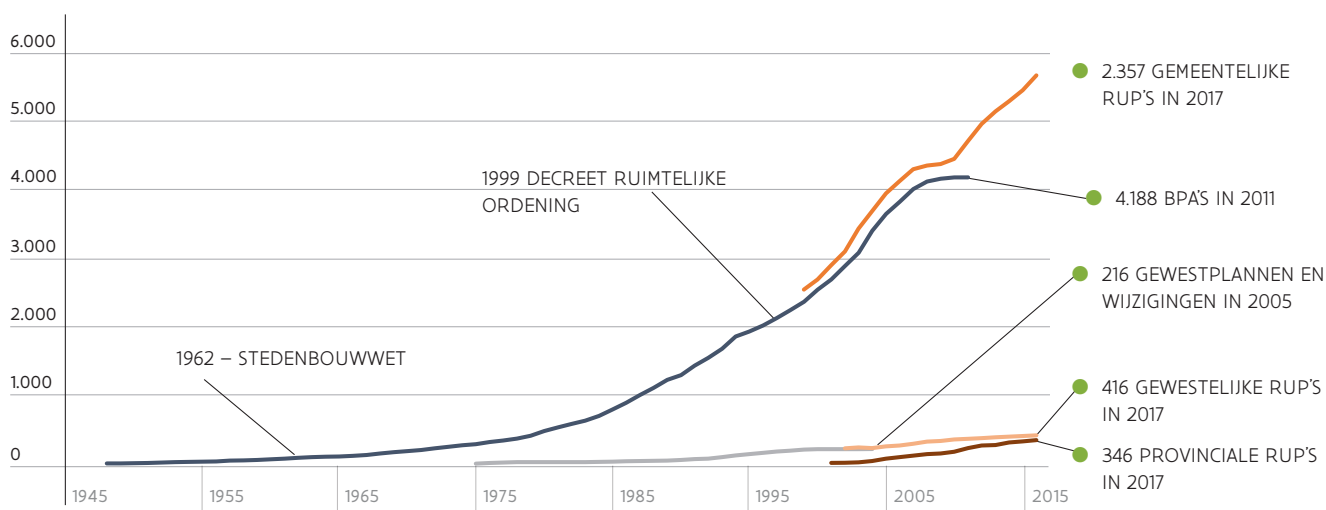
West-Europese landen. Het heeft enerzijds een structuurplan als strategisch visiedocument en anderzijds het uitvoeringsplan dat het kader schept voor de concrete uitvoering op het terrein. Eind jaren '90 heeft Vlaanderen de keuze gemaakt ook in dit systeem te stappen en zo te breken met het oude planningsysteem waarin de bestemmingsplannen, met name gewestplannen en BPA's, de centrale planningsinstrumenten vormden (Van den Broeck, 2012). Hoewel dat nieuwe RUP nog altijd het centraal planinstrument blijft dat de bestemmingen

vastlegt, heeft de invoering van het strategisch kader waarbinnen herbestemmingen passen voor vernieuwing gezorgd. Voordien werden bestemmingsplannen zonder zo'n totaalvisie opgemaakt op lange termijn en voor een groter gebied.

Het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) zorgt dan ook voor de vertaling van de ruimtelijke visie uit het structuurplan (zie verder) naar verordenende plannen (Figuur 2.5). Een ruimtelijk uitvoeringsplan legt de bestemming van een gebied vast en bevat daarnaast ook stedenbouwkundige



FIGUUR 2.5: GEMEENTELIJK RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN EN RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN



**FIGUUR 2.6: EVOLUTIE VAN HET TOTALE AANTAL GOEDGEKEURDE PLANNEN (GEWESTPLANNEN, BPA EN RUP) EN LATERE WIJZIGINGEN VAN DIE PLANNEN, CUMULATIEF IN DE TIJD (1945 - 2017)**

voorschriften die de plaatselijke inrichting en het beheer kunnen regelen. In tegenstelling tot BPA's moeten RUP's die inrichting nog niet onmiddellijk (gedetailleerd) vastleggen, kunnen elementen indicatief worden aangeduid, of kunnen faseringen ingebouwd worden. Ze vormen op die manier een instrument dat flexibel kan worden ingezet. Ze zijn ook meer gericht op de uitvoerbaarheid van bestemmingen. Ze kunnen immers ook maatregelen van beheer opnemen een recht van voorkoop toekennen, modaliteiten opleggen, zoals een inrichtingsplan. De ruimtelijke uitvoeringsplannen vervangen voor het plangebied alle bestaande verordenende plannen (gewestplannen, plannen van aanleg of andere ruimtelijke uitvoeringsplannen). Er kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen opgemaakt worden op drie niveaus: gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk. In Vlaanderen werden er doorheen de tijd in totaal 7.523 plannen goedgekeurd op de verschillende bestuursniveaus (Figuur 2.6): 216 gewestplannen (en wijzigingen) en 416 gewestelijke RUP's, 346 provinciale RUP's en 6.545 gemeentelijke plannen (BPA's en RUP's). In de meeste delen van Vlaanderen is tot op vandaag echter het gewestplan toch nog steeds het enige geldende verordenende plan. Voor 80% van de oppervlakte van Vlaanderen is het gewestplan de basis om vergunningen af te leveren (afbakingslijnen werden hierbij niet mee in rekening genomen).

In sommige delen van Vlaanderen werden er meer plannen opgemaakt dan in andere. Figuur 2.2 geeft het aantal plannen per gemeente aan die het gewestplan verfijnd hebben of afwijkingen ervan (de BPA's) gecombi-

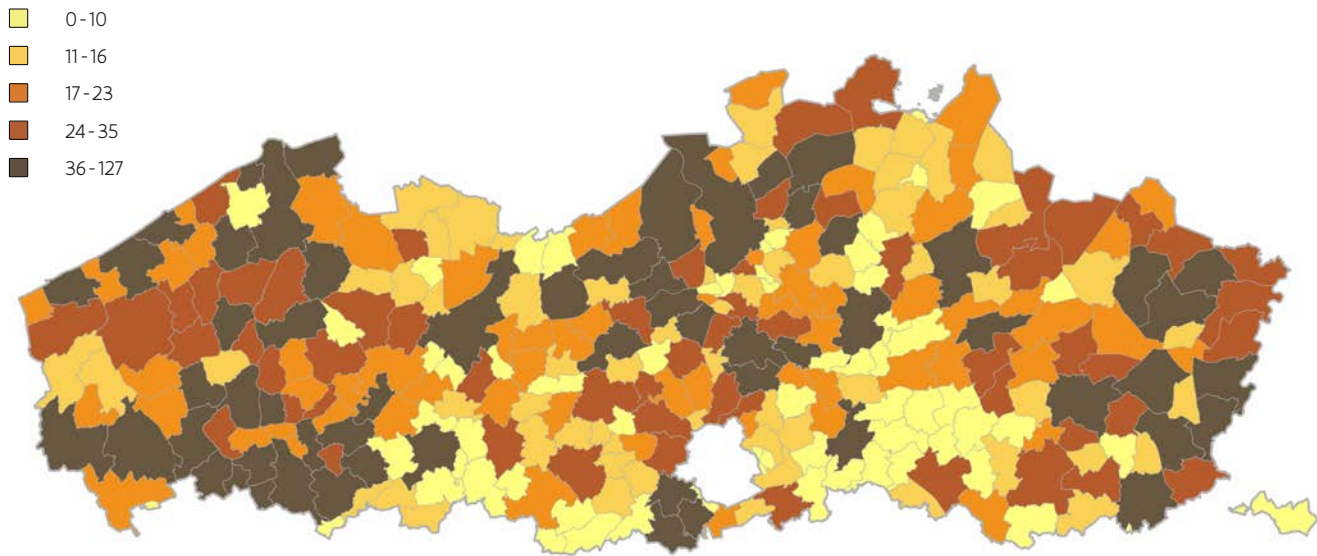
neerd met de plannen die later het gewestplan vervangen hebben (de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke RUP's).

Vooraf in West-Vlaanderen, gemeenten in het oosten van Limburg en op de as tussen Antwerpen en Brussel, en aan het Albertkanaal hebben gemeenten 24 of meer verfijnde, afwijkende of gewestplan vervangende plannen op hun grondgebied. Steden zoals Gent, Leuven, Oudenaarde, Lokeren en Sint-Niklaas hebben ook meer dan 36 van dergelijke plannen op hun grondgebied.

### Wat is er vandaag bestemd door die verordenende plannen ?

Door alle verordenende plannen te combineren krijgen we in Figuur 2.8 een globaal beeld van de "geplande" bestemmingen in Vlaanderen (ruimteboekhouding 2017, Departement Omgeving). Meer dan de helft van de Vlaamse ruimte is bestemd voor landbouw (58%), gevolgd door wonen (17%) en natuur (9%).

In het verstedelijkte gebied zijn volgens Figuur 2.9 de grootste bestemmingscategorieën wonen (55%) en industrie (14%). Ook in het randstedelijke gebied is wonen (35%) de grootste categorie, gevolgd door landbouw (25%). Het aandeel industrie binnen randstedelijk Vlaanderen is gelijkaardig aan dat van het stedelijk gebied. In de landelijke gebieden tot slot is 68% van de oppervlakte bestemd voor landbouw, en de bestemmingen wonen en natuur komen op de tweede plaats en nemen elk 10% van de ruimte in.



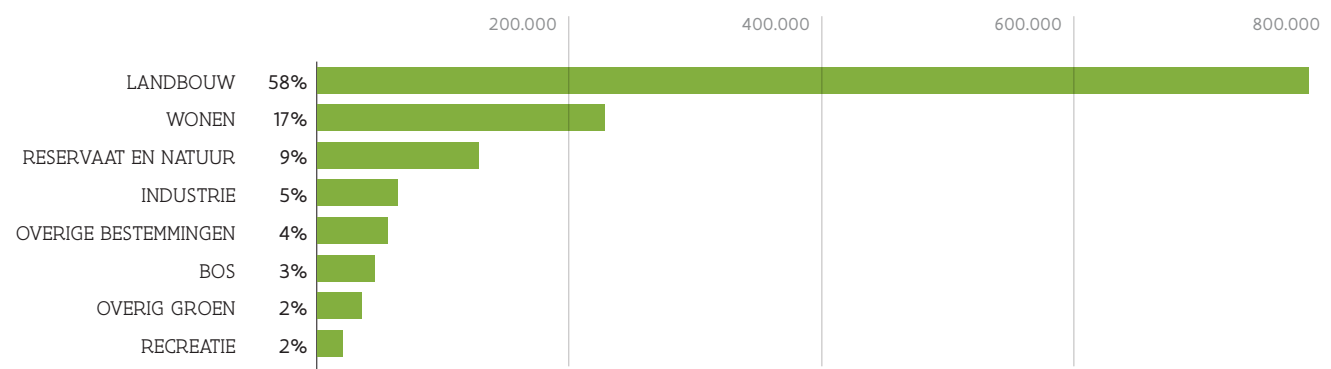
**FIGUUR 2.7: AANTAL PLANNEN (BPA, RUP) PER GEMEENTE DIE HET GEWESTPLAN VERFIJNEN, ERVAN AFWIJKEN OF VERVANGEN (2017)**

Er zijn duidelijke verschillen tussen deze bestemmingen en het effectieve landgebruik in Vlaanderen (zie ook hoofdstuk 1 'Kernbegrippen'). Bestemmingscategorieën laten immers verschillende landgebruiken toe (de categorie 'wonen' gaat bijvoorbeeld niet alleen over huisvesting, maar ook over alle hieraan gerelateerde landgebruiken zoals transportinfrastructuur, industrie, groen, recreatie,...), maar anderzijds wordt natuurlijk niet alles wat bestemd is voor een bepaalde activiteit daar in de praktijk ook daadwerkelijk voor gebruikt.

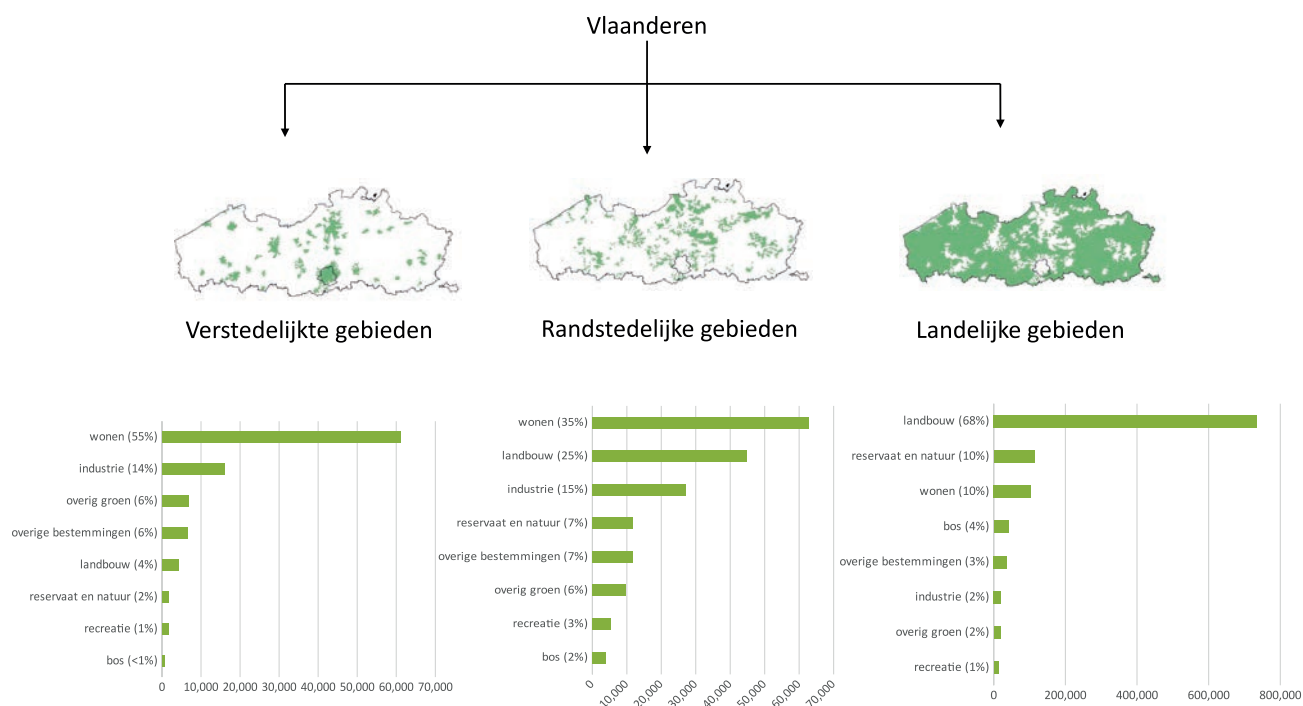
In het verstedelijkte gedeelte wordt ongeveer 33% van de oppervlakte effectief gebruikt voor huisvesting (woningen en tuinen). Opvallend is dat 16% van het verstedelijkte

gebied bestaat uit transportinfrastructuur, samen goed voor 49%. De bestemmingscategorie "wonen" neemt 55% van de oppervlakte in. Tegelijkertijd is maar 11% van de oppervlakte van het verstedelijkte gebied in gebruik voor industrie, hoewel 14% ervoor bestemd is. Verder zien we dat 14% van de oppervlakte in verstedelijkte gebied bestaat uit onbebouwde of bebouwde terreinen met een ander landgebruik. Ongeveer 8% wordt gebruikt voor commerciële doeleinden of diensten. Hoewel in het verstedelijkte gebied slechts 4% bestemd is voor landbouw, blijkt toch dat 9% van de oppervlakte gebruikt wordt voor landbouwinfrastructuur, grasland of akker.

Het verschil in oppervlakte tussen de bestemmingscate-



**FIGUUR 2.8: BESTEMMINGEN VOLGENS DE VERORDENENDE PLANNEN IN VLAANDEREN – OPPERVLAKTE IN HECTARE**



**FIGUUR 2.9: BESTEMMINGEN VOLGENS DE VERORDENENDE PLANNEN IN HET VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE DEEL VAN VLAANDEREN**

gorie “wonen” en het effectieve landgebruik huisvesting is in randstedelijk Vlaanderen minder groot (12%) dan in het verstedelijkte gedeelte (23%). Dit doet vermoeden dat woningen en tuinen er minder verweven zijn met andere landgebruiken zoals winkels (1%) of diensten (2%). Het aandeel effectief in gebruik door landbouw komt er ongeveer overeen met de bestemmingscategorie.

De oppervlakte die effectief gebruikt wordt door landbouw in het landelijke deel van Vlaanderen is iets kleiner dan diegene die bestemd is voor landbouw. Het aandeel van de oppervlakte bestemd voor natuur of bos komt ongeveer overeen met de oppervlakte van het landgebruik bos, water en struikgewas. Hoewel 2% van de oppervlakte bestemd is voor industrie, is maar 1% van de oppervlakte gebruikt door industriële activiteiten. In het landelijk gedeelte van Vlaanderen komt de oppervlakte van de bestemming wonen (10%) nagenoeg overeen met de oppervlakte aan woningen en tuinen (9%). Dat betekent niet dat de bestemming en het gebruik zich op dezelfde plek bevinden.

### Hoe evolueerden die bestemmingen in de tijd?

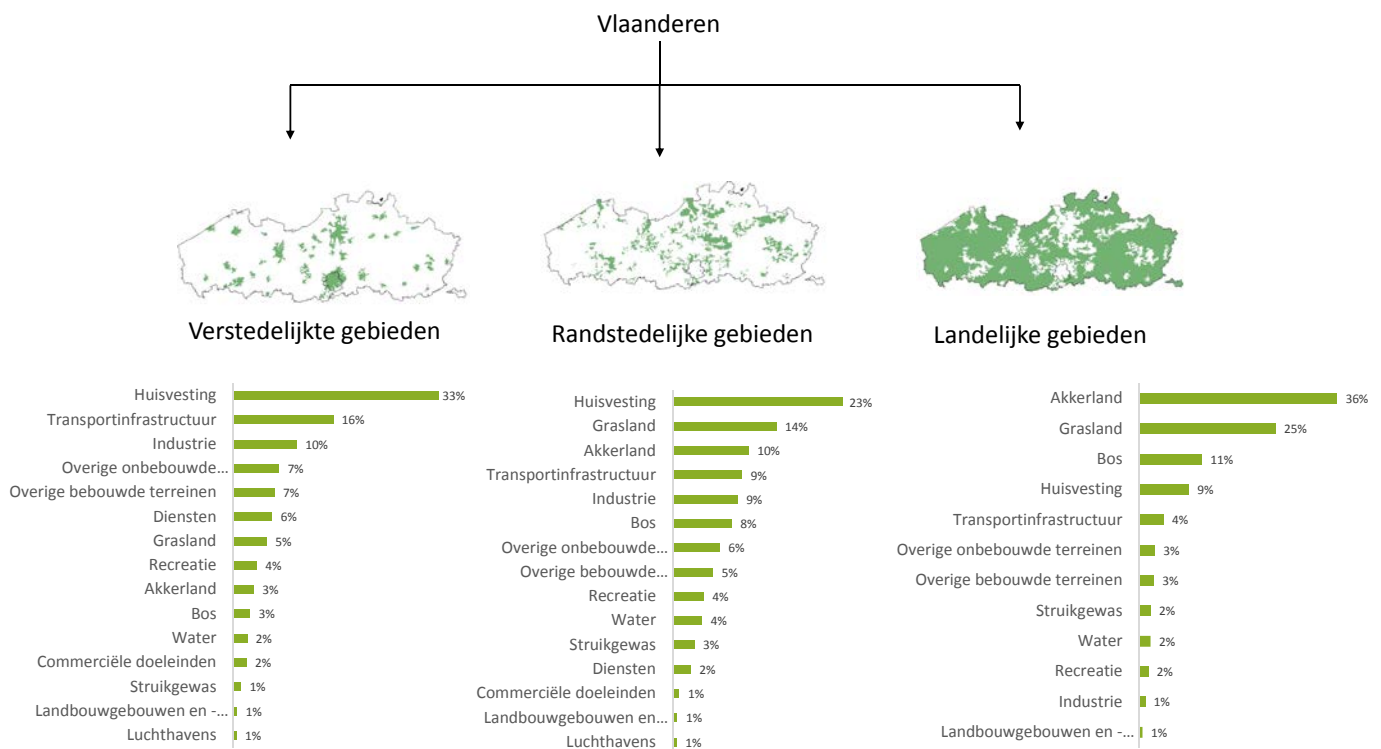
Hoewel verschillende plannen worden opgemaakt, blijkt dat de totale verhouding tussen de bestemmingen doorheen de tijd vrij stabiel is. In vergelijking

met 1994 heeft maar 2,8% van de totale oppervlakte van Vlaanderen een andere bestemming gekregen. Dit betekent natuurlijk niet dat er in de periode 1994-2017 niet meer gebieden van bestemming zijn veranderd. Uiteraard kunnen bestemmingswijzigingen elkaar compenseren (Figuur 2.11).

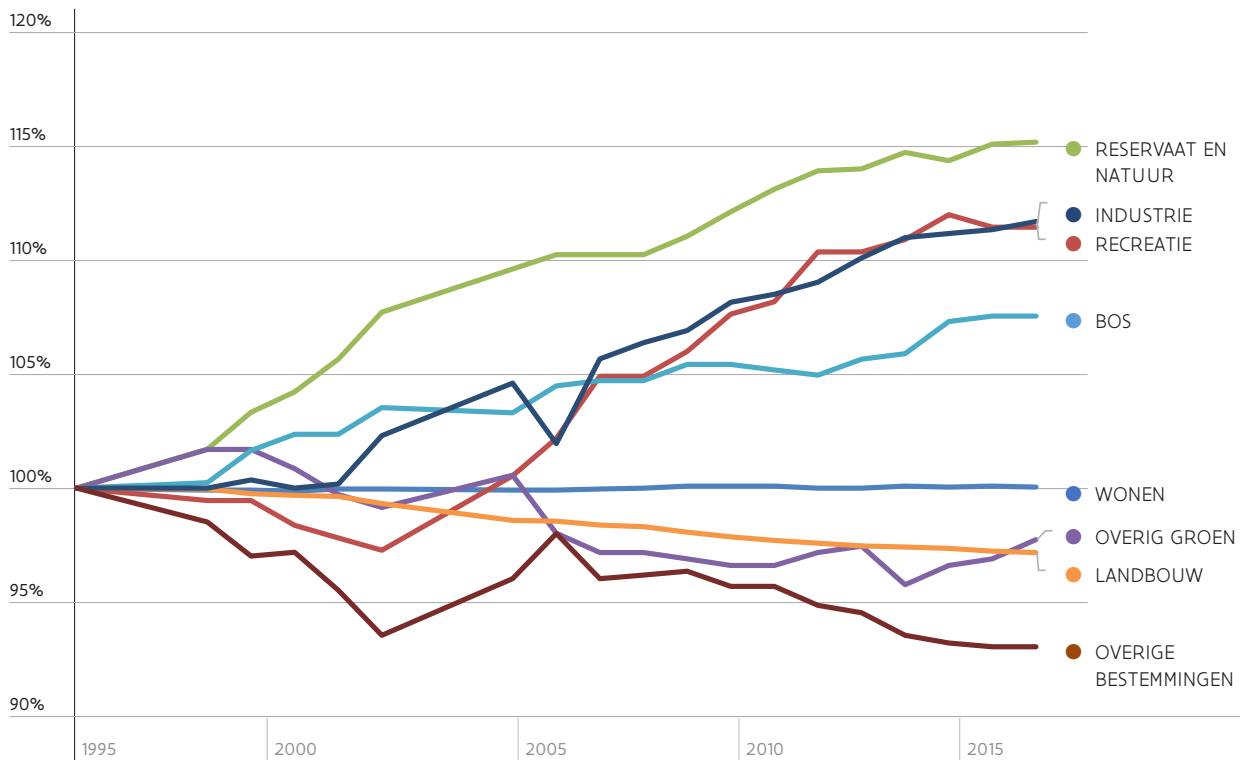
Relatief nam vooral de oppervlakte voor natuur en bos, industrie en recreatie toe. De oppervlaktes aan bufferen/of parkbestemmingen (overig groen) en aan openbaar-nutsbestemmingen (overige) namen relatief gezien af, evenals landbouwbestemmingen. De oppervlakte bestemd voor wonen bleef relatief stabiel doorheen de tijd. Bijkomende woningen worden quasi volledig gerealiseerd in de oppervlakte bestemd voor wonen. Dit is ook logisch omdat bij het vastleggen van de bestemmingen in de gewestplannen in de jaren ‘70 rekening werd gehouden met een groeiscenario. Zodoende werden er ook reservegebieden voor wonen afgebakend die aangesneden kunnen worden wanneer de behoefte er is.

In de periode 2009-2016 werd 38,7 miljoen euro aan planbaten geïnd (Vlaamse Belastingdienst, 2017). Uit een analyse van de planbaten in de periode 2009-2013 (Ruimte Vlaanderen, 2013) blijkt dat tweede derde van de planbaten afkomstig zijn van gewestelijke RUP’s en dat hoofdzakelijk landbouwgebied (2.480 ha), recreatiegebied





**FIGUUR 2.10: LANDGEBRUIK IN HET VERSTEDELIJKTE, RANDSTEDELIJKE EN LANDELIJKE DEEL VAN VLAANDEREN**



**FIGUUR 2.11: DE RELatieve VERANDERING IN OPPERVLAKTE VOOR DE VERSCHILLENDE BESTEMMINGSCATEGORIEËN TEN OPZICHTE VAN 1994**

(730 ha) en groen (620 ha) een andere bestemming kregen. De top 3 doelbestemmingen zijn bedrijventerreinen (1.940 ha), woonbestemming (1.100 ha) en recreatiegebied (760 ha). Uit eigen data van het Departement Omgeving blijkt dat in de periode 2007-2016 voor de gewestelijke RUP's 14,6 miljoen aan planschade werd uitbetaald. Voor provinciale en gemeentelijke RUP's zijn geen cijfers gekend.

### Recente evoluties voor de ruimtelijke verordenende plannen

Ook de laatste vijf jaar onderging het instrumentarium een aantal wijzigingen en werden er nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Voor deze instrumenten is het nu nog te vroeg om betrouwbare informatie te geven. De meeste van de instrumenten worden nog maar sporadisch ingezet. Toch willen we enkele van deze nieuwe evoluties kort duiden.

#### Integratie procedure MER en RUP

De milieueffectrapportage brengt de milieugevolgen van een programma, plan of project in beeld voordat hierover een beslissing wordt genomen. Op deze manier kan de overheid die het besluit neemt over het programma, plan of project de milieugevolgen bij haar afwegingen betrekken. (Departement Leefmilieu Natuur en Energie, 2015).

De eerste Europese project-MER-richtlijn dateert van 1985, en werd nadien nog gewijzigd, maar het is pas in 2001 dat er ook een Europese richtlijn werd gemaakt voor plannen en programma's (2001/42/EG). Deze richtlijnen werden door de Vlaamse overheid in 2002 geïntegreerd in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), waardoor planinitiatieven geëvalueerd werden op hun milieueffecten. Een aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen waren op dat moment van rechtswege plan-MER-plichtig, bv. voor de aanleg van een autosnelweg of bij de omzetting van open ruimte naar een regionaal bedrijventerrein. Als een ruimtelijk uitvoeringsplan niet van rechtswege plan-MER-plichtig was, dan moest via een onderzoek tot MER (de zogenaamde screening) aangetoond worden dat er geen aanzienlijke milieueffecten konden voortvloeien uit het plan. Voor elk ruimtelijk uitvoeringsplan moest in die periode dus ofwel een plan-MER, ofwel een screeningsnota opgemaakt worden.

De procedures voor het onderzoek tot milieueffectrapportage, de kennisgeving en de inhoudsafbakening van de plan-MER, en het openbaar onderzoek en het gebruik van de plan-MER werden in 2007 vastgelegd in een besluit van

de Vlaamse regering. In 2008 nam de Vlaamse regering een beslissing over een vereenvoudiging van de procedure tot opmaak van een plan-MER en een RUP door ze te integreren. Deze beslissing werd echter door het grondwettelijk hof vernietigd, waardoor een behoorlijk aantal ondertussen goedgekeurde RUP's onwettig zouden worden. Na een herstelprocedure in 2014 bekrachtigde de Vlaamse Regering op 1 juli 2016 een decreet waardoor de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces van een ruimtelijk uitvoeringsplan geïntegreerd worden.

De gewijzigde regelgeving sluit daardoor inhoudelijke en procedurele inconsistenties uit die optreden bij de overgang van de milieueffectrapportage naar het planproces. Bovendien beoogt de nieuwe procedure een versterking van het draagvlak voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen door een consultatie bij het begin van het planningsproces en een openbaar onderzoek op het einde.

#### Goedkeuringsbevoegdheid

De verdeling van de bevoegdheid voor de goedkeuring van plannen bleef jarenlang zo goed als ongewijzigd. De Vlaamse overheid was bevoegd voor de gewestelijke plannen, die door de Vlaamse regering werden vastgesteld. De gemeentelijke plannen werden definitief vastgesteld door de gemeenteraad, waarna een goedkeuringstoezicht volgt waarvoor initieel de Vlaamse overheid bevoegd was, en sinds 1996 de deputatie. Eenzelfde redenering werd vanaf 1996 gevolgd voor de provinciale plannen waarover de Vlaamse overheid het goedkeuringstoezicht had.

Vanaf 2014 werd dit gewijzigd en heeft de plannende overheid de volledige goedkeuringsbevoegdheid. Het goedkeuringstoezicht werd gewijzigd naar een schorsings- en later ook nog vernietingsmogelijkheid. De huidige regeling voorziet dat de Vlaamse regering een provinciaal en een gemeentelijk RUP na definitieve vaststelling kan schorsen, en dat de deputatie een gemeentelijk RUP kan schorsen. Na zo'n schorsing moet de provincieraad of de gemeenteraad zijn initiële beslissing heroverwegen. Echter, bij een niet-remedieerbaar gebrek geeft een schorsing de indruk dat de provincie- of gemeenteraad beleidsruimte heeft, terwijl dat in feite niet het geval is. Het wijzigingsdecreet van 8 december 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) voorziet daarom dat (alleen) de Vlaamse Regering kan vernietigen. De Vlaamse Regering kan alleen overgaan tot vernietiging als ze van oordeel is dat de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving niet kan worden hersteld, weggewerkt



of opgelost door het volgen van de schorsingsprocedure.

#### **Afwijken van en wijzigen van de stedenbouwkundige voorschriften en ruimtelijk rendement**

Afwijken van voorschriften voor natuurinrichting, sociaal-cultureel en recreatief medegebruik was steeds voorzien in de wetgeving. Ook werden in de loop der jaren mogelijkheden voorzien om beperkt af te wijken van de inrichtingsvoorschriften en werden basisrechten voorzien voor zonevreemde constructies.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019 plaatst de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte op de voorgrond in de zoektocht naar ruimte voor harde functies zoals wonen en werken. Het creëren van hoger ruimtelijk rendement gebeurt door de ruimte intensiever te gebruiken, zonder afbreuk te doen aan de leefkwaliteit en dit op de best gelegen plaatsen. Het doel is nieuwe ontwikkelingen zoveel mogelijk op te vangen binnen het bestaande ruimtebeslag. Verouderde of te gedetailleerde voorschriften van BPA's of APA's en inrichtingsvoorschriften van sommige gemeentelijke RUP's verhinderen vaak een beter ruimtelijk rendement op het terrein door sterk opgedeelde zonering (gebouwen, tuinen,...) en gedetailleerde voorschriften over bouw-

dieptes en volumes.

Sinds het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) zijn bij vergunningsaanvragen afwijkingen mogelijk van voorschriften van BPA's die ouder zijn van 15 jaar. De afwijkingsmogelijkheid geldt enkel op die locaties waar een onderliggende 'harde' gewestplanbestemming geldt, nl. industriegebied, dienstverleningsgebied en woongebied. De afwijkingsregeling geldt niet voor bepalingen in de voorschriften voor wegenis, openbaar groen en erfgoed.

Hetzelfde wijzigingsdecreet maakt ook een soepelere wijziging mogelijk van verouderde voorschriften van BPA's, APA's en inrichtingsvoorschriften van sommige gemeentelijke RUP's. Door de opheffing of aanpassing van dergelijke voorschriften worden vormen van ruimtelijke rendementsverhoging bevorderd: intensivering van het ruimtegebruik, verweving van verschillende functies, het hergebruik van constructies en het tijdelijk toelaten van ruimtegebruik. Komaf maken met verouderde voorschriften kan ook de mogelijkheden voor energieprestatieverhogende handelingen vergroten, die soms verhinderd worden door oude bepalingen over bouwvolumes, afmetingen, ...

### Bestemmingsneutrale ontwikkelingen

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goed. In uitvoering van de strategische visie werd op 20 juli ook het voorontwerp van decreet aanvaard dat bestemmingsneutraliteit voor hernieuwbare energie mogelijk moet maken. De Vlaamse overheid wil duurzame energie stimuleren en innovatie van duurzame energietechnieken bevorderen. Hoewel de huidige regelgeving al een aantal afwijkingsmogelijkheden voorziet voor installaties van hernieuwbare energie, is het aangewezen meer mogelijkheden te bieden aan productie-installaties van de verschillende vormen van hernieuwbare energie en aan de opslag en de ontsluiting die de lokale productie met zich meebrengt.

De bedoelde bestemmingsneutraliteit is een relatief nieuw begrip in de ruimtelijke ordening. Bestemmingsneutraliteit betekent dat de ruimtelijke bestemming van een gebied op zich geen weigeringsgrond vormt voor de inplanting van allerhande productie-installaties van de verschillende vormen van hernieuwbare energie en de

opslag en de ontsluiting die de lokale productie met zich meebrengt. Deze bestemmingsneutraliteit wordt door het voorontwerp van decreet in de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening verankerd. Door invoering van de bestemmingsneutraliteit krijgt hernieuwbare energie meer ontwikkelingskansen.

Bestemmingsneutraliteit betekent niet dat er een vrijgeleide is om elke installatie zomaar overal te plaatsen. Het is de taak van de overheid om in haar ruimtelijk beleid haar eigen en de Europese klimaatdoelstellingen en de ruimteclaims van alle sectoren zo goed mogelijk te verzoenen. Een ondoordachte inplanting kan in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening of met direct werkende normen vanuit andere sectorwetgeving, en kan een hinder zijn voor andere maatschappelijke noden zoals instandhouding van de natuur, veiligheid, wonen, landschap, erfgoedwaarden, enz. De beoordeling op vergoedingsniveau blijft dan ook behouden, met inbegrip van de zogenaamde 'opportuniteitstoets' (o.m. toetsing aan de goede ruimtelijke ordening) (Vlaamse Regering, 2018).

## Verordeningen

Met verordeningen kan een overheid stedenbouwkundige voorschriften vastleggen voor de inrichting van (een bepaald deel van) het grondgebied. Deze stedenbouwkundige voorschriften kunnen verschillende zaken vastleggen<sup>3</sup>, maar leggen in tegenstelling tot ruimtelijke uitvoeringsplannen geen bestemmingen vast. Veel verordeningen beogen het vrijwaren van de gezondheid (waterhuishouding, leefbaarheid van steden, bewoonbaarheid van woningen,...) en de veiligheid (beveiliging tegen brand en overstroming, gebruiksveiligheid van publiek toegankelijke goederen,...) van de inwoners. Daarnaast zijn er ook diverse verordeningen rond specifieke inrichtingsvoorschriften (publiciteitsinrichtingen, antennes, parkeren van voertuigen buiten de openbare weg, leidingen,...). Net als verordenende plannen vormen deze stedenbouwkundige verordeningen een toetsingskader voor vergunningen.

In Vlaanderen worden er stedenbouwkundige verordeningen opgemaakt op 3 niveaus: Vlaams, provinciaal en gemeentelijk. Er zijn vijf verordeningen die voorschriften bevatten die geldig zijn voor het hele Vlaamse gewest. Een zesde is in opmaak. Op dit moment zijn er ook vier verordeningen van kracht op provinciaal niveau (figuur

2.12). De provincies Antwerpen en Limburg hebben geen enkele geldende stedenbouwkundige verordening. Op gewestelijk en provinciaal niveau worden verordeningen vooral de laatste jaren ingezet als instrument.

De eerste gemeentelijke verordeningen dateren al van 1930. Er zijn 13 gemeentelijke verordeningen die dateren van vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet in 1962. Toch merken we ook dat het instrument de laatste jaren aan belang wint op gemeentelijk niveau. In totaal bestaan er op dit moment 756 gemeentelijke verordeningen, waarvan bijna de helft werd goedgekeurd in de voorbije 17 jaar. De resultaten zijn gebaseerd op een eigen inventaris (d.d. november 2017) van goedgekeurde, nog geldende gemeentelijke verordeningen.

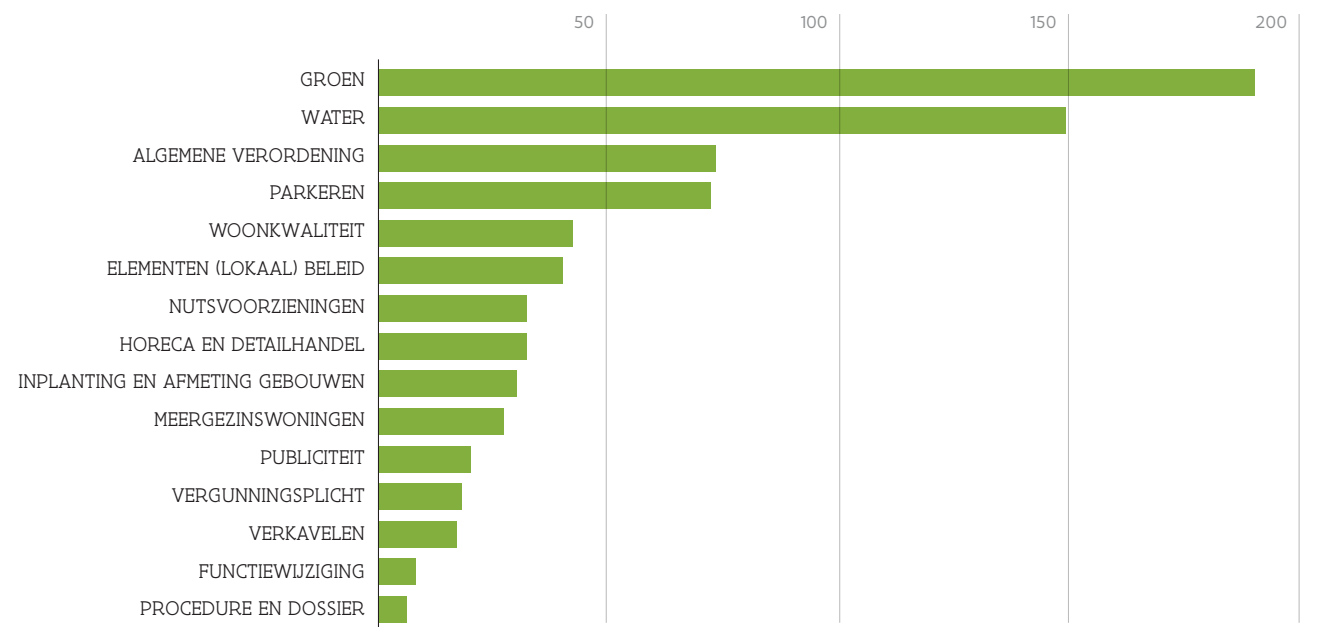
Veruit de meeste verordeningen (25%) handelen over de 'aanleg van groenvoorzieningen' en het 'kappen van bomen'. Op ruime afstand volgen gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die handelen over 'hemelwater en afvalwater' of het 'overwelfen van baangrachten' (20%). Bijna 10% van de gemeentelijke verordeningen hebben als onderwerp 'parkeren'.

Figuur 2.12 toont de verschillende thema's (geclusterd voor alle 756 gemeentelijke verordeningen).

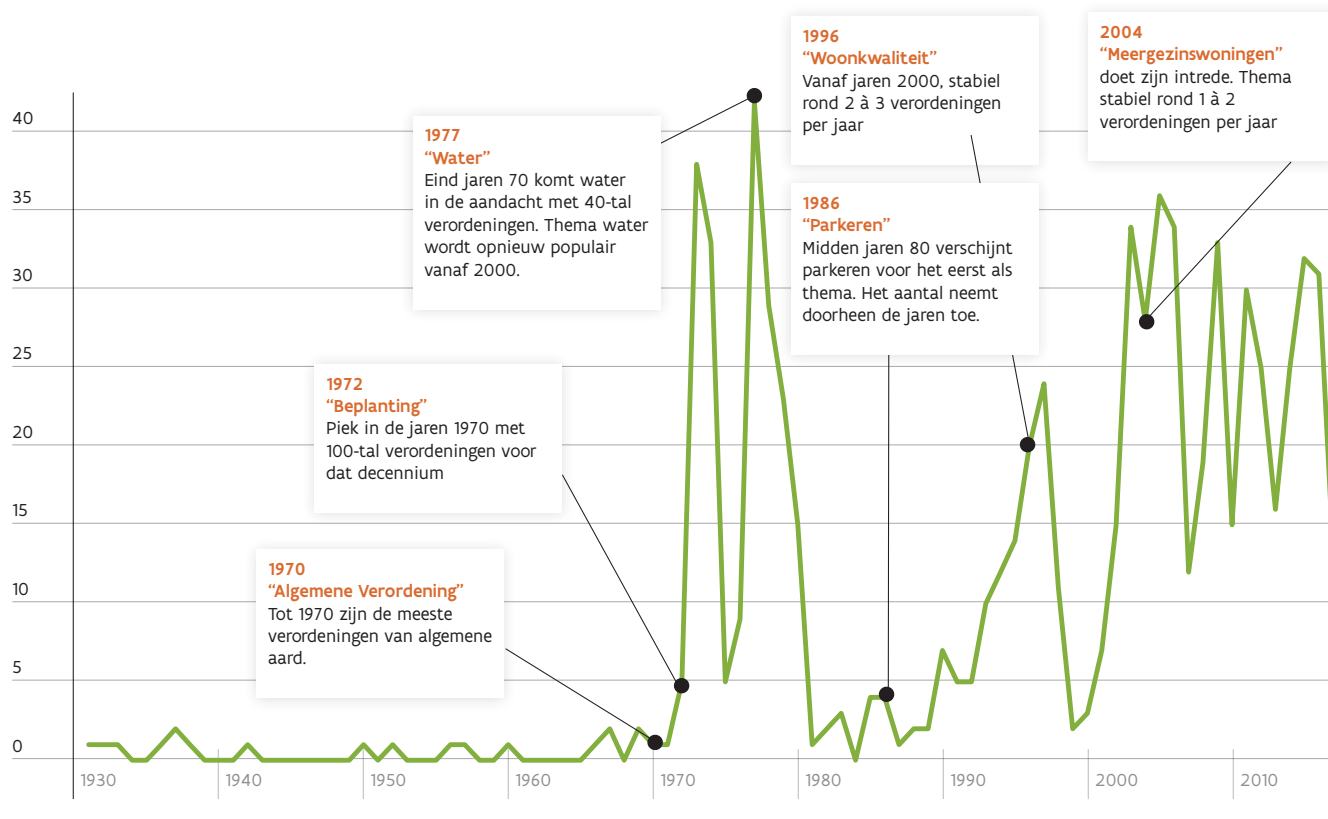
[3] De doelstellingen en onderwerpen waarvoor binnen een verordening stedenbouwkundige voorschriften kunnen opgemaakt worden is terug te vinden in artikel 2.3.1. VCRO.

Grondgebied	Onderwerp	Jaar goedkeuring
Vlaams Gewest	Wegen en voetgangersverkeer	1997
	Hemelwater	2004, 2013
	Weekendverblijven	2005
	Toegankelijkheid	2010
	Breedband	2017
	Publiciteit	in opmaak
Provincie Oost-Vlaanderen	Weekendverblijven	2015
Provincie Vlaams-Brabant	Overwelvingen grachten	2012
	Verhardingen	2014
Provincie West-Vlaanderen	Overwelvingen grachten	2008

FIGUUR 2.12: OVERZICHT VAN DE GELDENDE GEWESTELIJKE EN PROVINCIALE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN



FIGUUR 2.13: HET AANTAL VERORDENINGEN VOLGENS DE MEEST VOORKOMENDE THEMA'S SINDS 1931



**FIGUUR 2.14: AANTAL NIEUWE GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN PER JAAR MET AANDUIDING VAN ENKELE VEELVOORKOMENDE GEMEENTELIJKE VERORDENINGEN VOLGENS HET JAAR DAT ZE VOOR HET EERST AAN BOD KOMEN (1931 – 2017)**

### Recente evoluties voor de verordeningen

Zoals eerder vermeld, worden stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Stedenbouwkundige verordeningen dienden evenwel tot voor kort en in tegenstelling tot ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet onderworpen te worden aan een openbaar onderzoek. In 2016 zorgde een wijziging in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) ervoor dat nu wel een openbaar onderzoek moet georganiseerd worden over ontwerpen van gewestelijke, provinciale en gemeentelijke stedenbouwkundige verordening<sup>4</sup>.

Daarnaast werd met het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) het administratief toezicht op de verordeningen gelijkgeschakeld met dat van de RUP's. In het geval van verordeningen is dit een merkelijke versoepeling ten opzichte van het huidige toezicht. Momenteel bestaat er immers een goedkeuringstoezicht van de hogere overheid op verordeningen van lokale besturen. Dit wordt vervangen door een schorsingstoezicht. Het schorsingsrecht wordt aangevuld met een vernietigingsmogelijkheid

voor de Vlaamse Regering.

Ook inhoudelijk werden wijzigingen aangebracht aan het instrument. De stedenbouwkundige verordening werd 'verbreed' en gekoppeld aan de opmaak van een RUP. Ze kunnen nu ook eerder aan het milieu gerelateerde voorschriften bevatten, die gekoppeld worden aan bijvoorbeeld exploitaties, of die bepaalde cumulatieve immissie-plafonds voor specifieke gebieden kunnen vastleggen. Dergelijke voorschriften moeten wel ruimtelijk gesitueerd en geordend kunnen worden, en ze kunnen alleen opgenomen worden als de plannende overheid ze noodzakelijk acht om de uitvoering van maatregelen of het naleven van voorwaarden te garanderen die het RUP begeleiden en die resulteren uit het planningsproces (in het bijzonder de effectbeoordelingen).

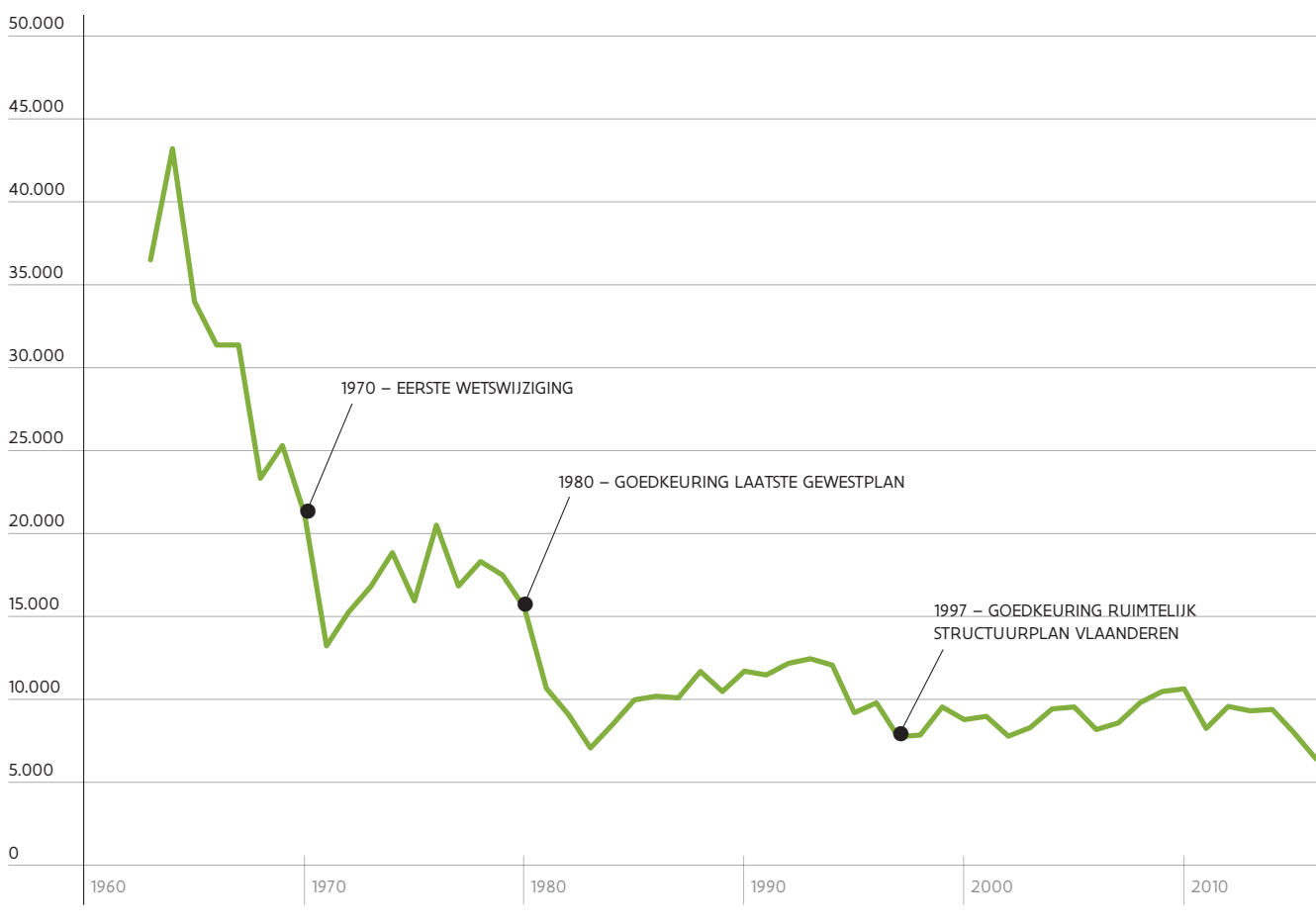
Uit de uitspraak van het Hof van Justitie van juni 2018 blijkt bovendien dat stedenbouwkundige verordeningen zelf ook onder het begrip "plannen en programma's" vallen die aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen.

[4] Het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid wijzigde de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) op dit punt.

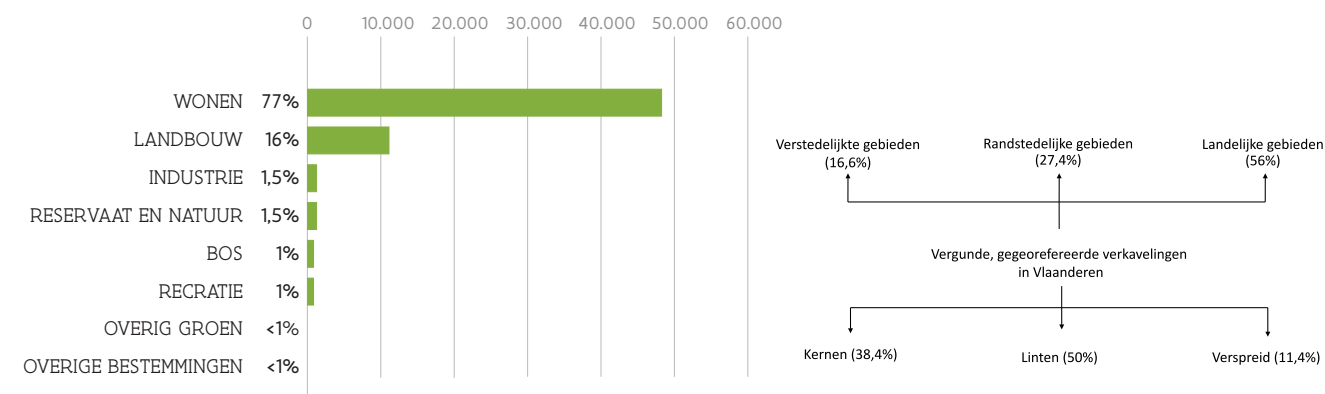
## Verkavelingen

Verkavelen is het vrijwillig verdelen van een grond in twee of meer kavels of loten (om ze daarna bijvoorbeeld te verkopen). Een verkavelingsvergunning is verplicht wanneer percelen opgedeeld worden om er woningen op te bouwen. De bedoeling van het instrument is om rechtszekerheid te bieden aan potentiële kopers. In de verkavelingsvergunning worden voorschriften voorzien zodat er duidelijkheid bestaat over de bouw mogelijkheden op de kavel. Het aanvragen van een verkavelingsvergunning zorgt ervoor dat een particulier de ontwikkelingsperspectieven op het perceel vormgeeft. Via de aflevering van een vergunning geeft de overheid hiervoor toestemming. Vooral in de eerste jaren was het aantal verkavelingsaanvragen zeer groot, met een piek in 1964 (Figuur 2.15). In die periode lagen de bestemmingen van gronden nog niet vast, en was dit instrument vooral een middel om bouwgrond te realiseren en daarom het voorwerp van speculatie. De naoorlogse economische heropleving en de

sterke demografische groei liggen ongetwijfeld ook mee aan de basis daarvan. Rond 1970 is er een eerste dieptepunt. Tijdens dat eerste decennium waren er diverse maatregelen die grondspeculatie wilden inperken, waardoor er minder verkavelingsaanvragen waren. Na de goedkeuring van de gewestplannen werden er alleen nog verkavelingen toegelaten binnen het woongebied. De daling van het aantal verkavelingen is daarnaast wellicht ook te wijten aan de economische crisissen in de jaren tachtig. Daarna nam het aantal dossiers weer toe. Begin jaren 80 vond een versoepeling in het vergunningenbeleid plaats (Verachtert et al., 2011). Hoewel de verkavelingsregelgeving niet werd aangepast in die periode, kon die soepelere tijdsgeest mogelijk tot meer verkavelingsaanvragen leiden. Begin jaren '90 werd gestart met de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, en daarmee samenhangend was er ook een verstrenging van het vergunningenbeleid. Het aantal verkavelingen daalt



**FIGUUR 2.15: EVOLUTIE VAN HET JAARLIJKS AANTAL KAVELS IN NIEUWE VERGUNDE VERKAVELINGEN (1962 - 2016)**  
(Departement Omgeving, 2018c)



**FIGUUR 2.16: SPREIDING VAN DE VERKAVELINGEN VOLGENS LIGGING EN VOLGENS DE CATEGORIEËN VAN DE RUIMTEBOEKHOUDING**  
(Departement Omgeving, 2018c)

opnieuw. In tegenstelling tot de voorafgaande decennia (met een piek in 1976 en in mindere mate in 1993) blijft het aantal verkavelingen de laatste twintig jaar relatief stabiel.

Volgens berekeningen op basis van de vergunningsregisters (Departement Omgeving 2018c) zijn er zijn er in Vlaanderen 765.300 kavels in de vergunde verkave-

lingen. De meeste kavels liggen in Oost-Vlaanderen en Antwerpen, waar er relatief gezien ook de meeste inwoners zijn. Figuur 2.15 geeft een overzicht van het jaarlijks aantal vergunde kavels tussen 1962 en 2016. De grafiek vertoont een duidelijke piek in 1964. Globaal daalt het jaarlijkse aantal kavels. Terwijl het aantal dossiers in de periode 1962-2016 halveerde, is het aantal de kavels zelfs





## Vergunningenregister

**Titel:** Vergunningenregister

**Uitvoerder(s):** Vlaams Planbureau voor Omgeving

**Opdrachtgever(s):** Departement Omgeving

**Doel:** Het vergunningenregister is een geïnformatiseerd gegevensbestand over perceelsgebonden informatie m.b.t. de ruimtelijke ordening en stedenbouw op het grondgebied van de gemeente. Het vormt een survey-instrument dat op alle bestuurlijke niveaus nuttig en noodzakelijk is bij het ruimtelijk beleid.

**Methodologie:** Vlaamse gemeenten zijn sinds 1999 verplicht om een gemeentelijk vergunningenregister op te stellen. Dit is een register waarin alle vergunningsaanvragen, afgeleverde vergunningen, weigeringen en meldingen opgenomen zijn voor alle vergunningsplichtige werken en handelingen.

**Resultaten:** Het register bevat data die teruggaan tot 1962, wanneer voor het eerst een Stedenbouwwet van kracht werd in het toenmalige federale België. In het kader van de ontvoogding hadden 288 van de 308 gemeenten een goedgekeurd vergunningenregister. Een gemeente met een goedgekeurd register maakt twee keer per jaar de update aan departement Omgeving over. Daarnaast maakten in het kader van de Digitale Bouwaanvraag de overige gemeenten een vergunningenregister over. Dit alles samen resulteert in een databank met ongeveer 4,1 miljoen aanvragen voor vergunningsplichtige werken en handelingen.

**Verwerking in kader van RURA:** Voor onze analyses in RURA hebben we gebruik gemaakt van data vanaf 1962 uit alle vergunningenregisters zonder hierbij

onderscheid te maken of deze registers officieel goedgekeurd zijn of niet. Een opdeling naar type dossiers ziet er als volgt uit:

Dossiertype	Aantal
Aanvraag stedenbouwkundige vergunning	3.398.000
Aanvraag verkavelingsvergunning	332.000
Vermoeden van vergunning	196.000
Bouwmisdrijf	102.000
Aanvraag stedenbouwkundige attesten	66.900
Meldingen	27.500
Woonrecht	800
Aanvraag planologische attesten	750
Planschade	70
Planbaten	40
<b>Totaal</b>	<b>4.124.060</b>

Om de data ook ruimtelijk weer te geven, maakten we een koppeling met de kadasterlaag. Hiervoor werd gebruik gemaakt van alle digitale kadasterlagen die er afgelopen tien jaar geproduceerd werden. Voor oppervlaktes, ruimtelijke weergave, enzovoort, is dit de vertrekbasis voor de verdere analyse.

**Bronverwijzing:** <https://www.ruimtelijkeordering.be/Vergunningenregister>

met meer dan 75% gedaald.

Volgens de mediaan van de kaveloppervlakte was een kavel in de beginjaren een kavel ongeveer 750m<sup>2</sup> groot, en in het midden van de jaren '80 850m<sup>2</sup>. In de jaren '90 begon een dalende trend met kavels rond 530m<sup>2</sup>. Vandaag is een woonkavel in een recent vergunde verkaveling gemiddeld 500m<sup>2</sup> groot. De kavelgrootte in het verstedelijkt gebied fluctueerde in de loop van de tijd, maar bleef steeds kleiner dan in het randstedelijke en het landelijke deel van Vlaanderen, waar ze ongeveer gelijk is en een gelijkaardige evolutie heeft doorgemaakt.

De verkavelingen zijn sterk verspreid in Vlaanderen.

Grotendeels volgt die spreiding het spreidingspatroon van de woongebieden in Vlaanderen. 77% van alle verkavelingen zijn gelegen in woongebieden (Figuur 2.16). Een niet te onderschatten aandeel ligt evenwel nog in landbouwgebied (16%). Het betreft vooral verkavelingen die goedgekeurd zijn voor de definitieve goedkeuring van de gewestplannen.

De 63.200 ha verkavelingen in Vlaanderen liggen grotendeels in een kern (38%) of in een lint (50%). 56% van alle verkavelingen is gesitueerd in het landelijk deel van Vlaanderen.



### Recente evoluties voor de verkavelingen

De wetgeving rond verkavelingsvergunningen onderging vooral in de jaren '70 enkele belangrijke wijzigingen, maar daarna bleven de wijzigingen beperkt. Onder meer de vervalregeling werd eind jaren '90 verstrengd. Recent werden er diverse aanpassingen doorgevoerd en verzameld in het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) die het wijzigen van de verkaveling vergemakkelijken en die meer mogelijkheden geven om voor oudere kavels af te wijken van de voorschriften.

De procedure van een bijstelling van de verkavelingsvergunning was omslachtig en duur, zeker voor grote verkavelingen. Deze procedure wordt gewijzigd met slechts 1

consultatiemoment (openbaar onderzoek), georganiseerd door de gemeente, wat veel eenvoudiger is.

Net als bij BPA's en RUP's zijn verouderde of te gedetailleerde voorschriften van verkavelingen een hinderpaal voor een beter ruimtelijk rendement op het terrein. Verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die ouder zijn dan 15 jaar, verliezen met het wijzigingsdecreet hun dwingend karakter en vormen niet noodzakelijk nog een grond om vergunningsaanvragen te weigeren. Wanneer men de voorschriften van een verkaveling niet wenst te volgen, dan geldt de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zoals bij elke andere aanvraag binnen woongebied.

## Stedenbouwkundige vergunningen

Sinds 1962 is er een vergunning vereist om te bouwen, verbouwen, functies te wijzigen, constructies te plaatsen, bomen te vellen, enz. Doorheen de tijd is er veel veranderd aan de wetgeving rond stedenbouwkundige vergunningen. Voor sommige handelingen die vroeger vergunningsplichtig waren, is vandaag geen vergunning meer nodig. Het overgrote deel van de aanvragen werden aanvankelijk door het gewest vergund, en vanaf 1999 door de gemeente. Initieel was er een bindend advies van de Vlaamse overheid bij de meeste vergunningsdossiers die werden vergund door de gemeente, terwijl gemeenten

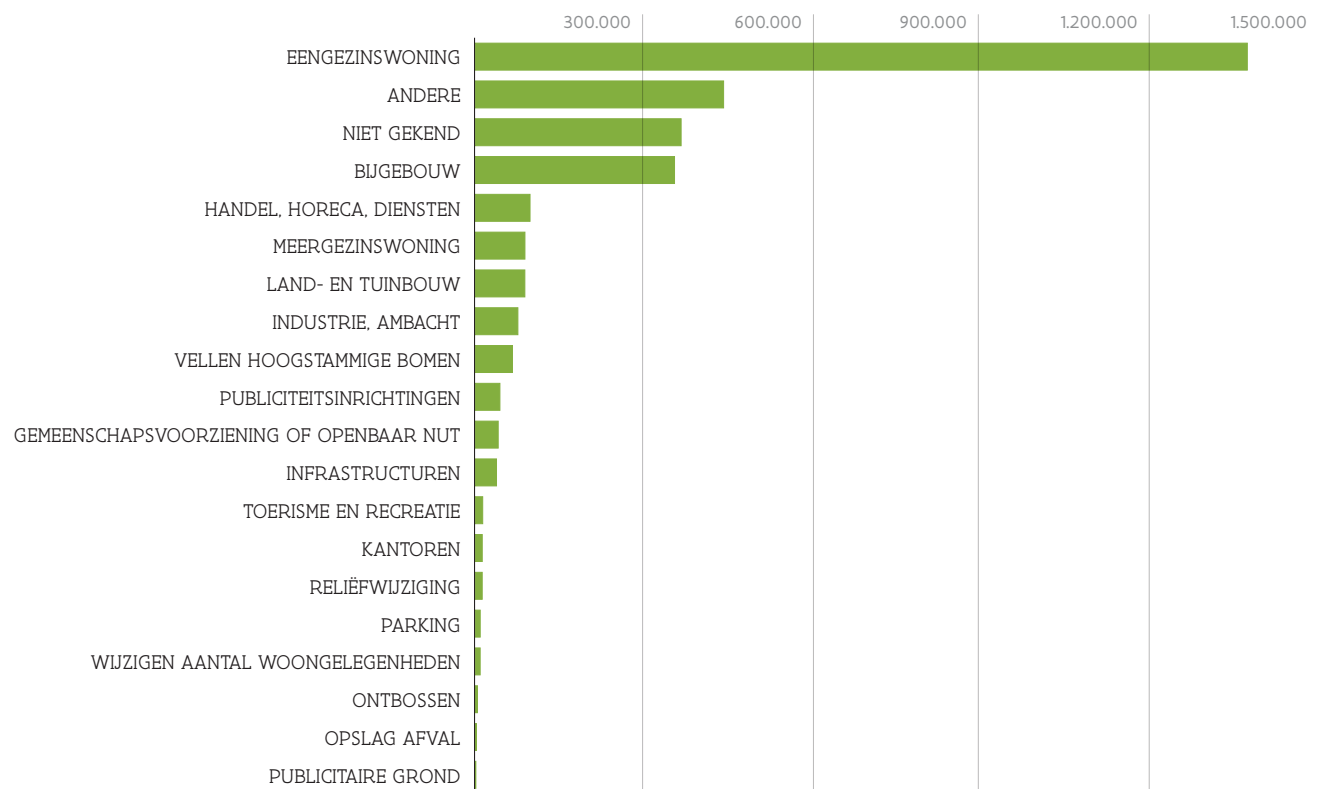
nu een volledige autonomie hebben. Bovendien werd de stedenbouwkundige vergunning recent samengevoegd met de milieuvergunning tot de omgevingsvergunning. We bespreken eerst enkele algemene cijfers en tendensen, en daarna de bevoegdheidsverdeling.

### Algemene cijfers en tendensen

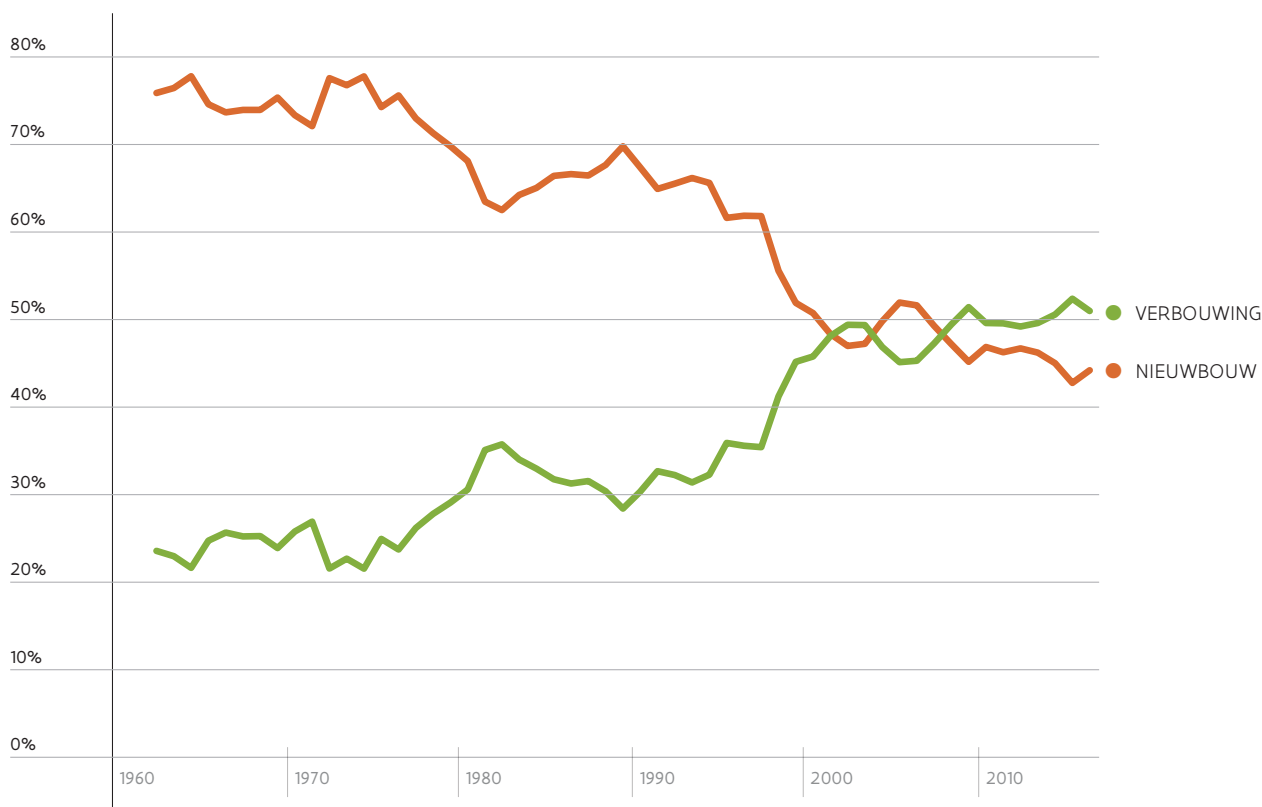
Er zijn ca. 3,4 miljoen stedenbouwkundige vergunningsaanvragen geregistreerd in de vergunningenregisters (Departement Omgeving, 2018c). 97% daarvan werd aangevraagd door een particuliere bouwheer of een ontwikke-

	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Aantal aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen	58.800	67.500	69.200	69.400	68.800	69.700	84.500
%vergund	93%	92,9%	92,8%	91,8%	91,3%	90,6%	90,6%
%geweigerd	6,9%	7%	7%	8,2%	8,6%	9,2%	9%
% (nog) geen beslissing	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%

**FIGUUR 2.17: AANTAL AANVRAGEN VOOR EEN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNING IN DE PERIODE 2010-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)



**FIGUUR 2.18: AANTAL STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN VOLGENS INHOUDSTYPE IN DE PERIODE 1962-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)



**FIGUUR 2.19: EVOLUTIE VAN HET AANDEEL VERBOUWING EN NIEUWBOUW BINNEN DE GOEDGEKEURDE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGSAANVRAGEN VOOR WONINGBOUW IN DE PERIODE 1962-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)

laar en 3% door een openbare instantie of voor werken van algemeen belang. Sinds 2010 zijn er gemiddeld 69.700 aanvragen per jaar, waarvan er gemiddeld 92% resulteren in een vergunning (Figuur 2.17).

Woningbouw is goed voor twee derde van alle stedenbouwkundige vergunningen. Een grote meerderheid van die vergunningen (44%) wordt bovendien afgeleverd voor werken aan een eengezinswoning (bouwen, verbouwen, slopen, enz.). In de loop der jaren is er een trendbreuk bij woningbouw. Initieel werden vooral nieuwbouwprojecten vergund. Uit Figuur 2.19 blijkt dat voor woningbouw of bijgebouwen het aandeel verbouwingen vanaf midden jaren '80 stijgt en het aandeel nieuwbouw daalt. In het begin van de 21ste eeuw werden er ongeveer evenveel vergunningen afgeleverd voor nieuwbouw als voor verbouwingen. De trend heeft zich de voorbije jaren doorgezet en het aandeel verbouwingen steeg naar ongeveer 51%, terwijl het aandeel nieuwbouw daalde tot 44%. Ca. 5% van de van de vergunningen wordt afgeleverd voor de sloop van een woning of woongebouw.<sup>5</sup>

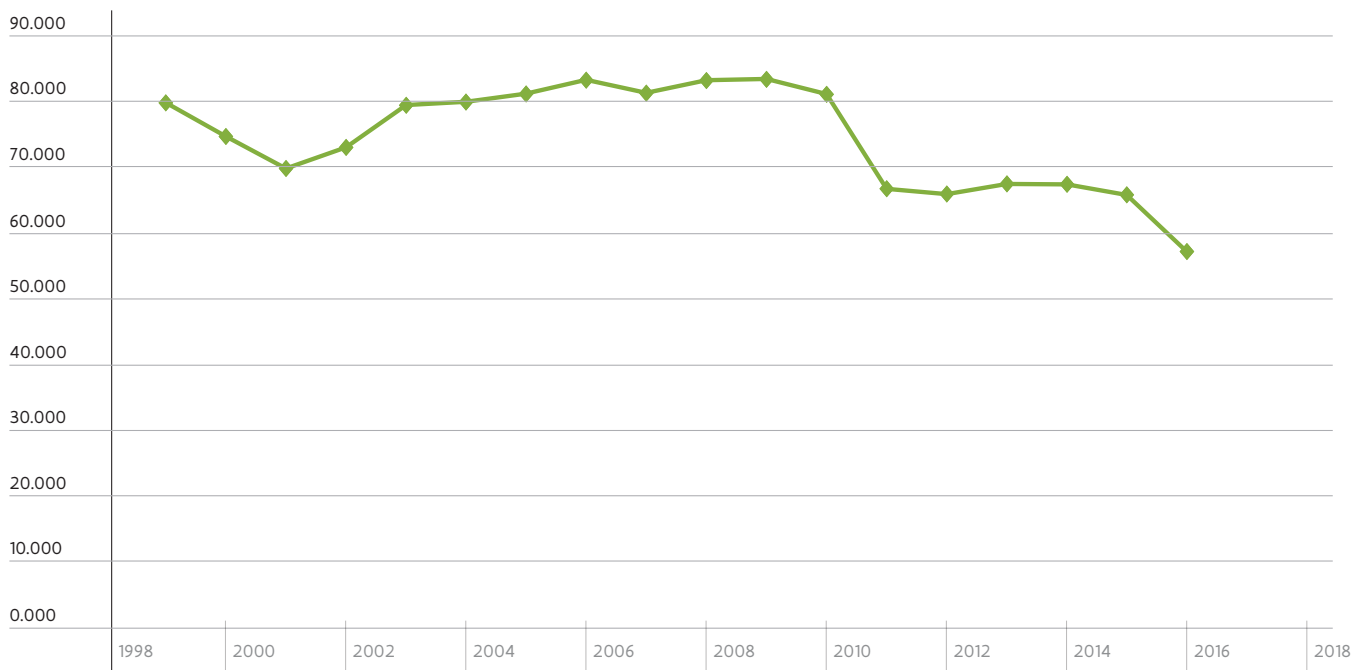
### Vergunningen afgeleverd door de gemeente

Ook in het vergunningenbeleid was de inwerkingtreding van het Decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 een

kantelmoment. Deze nieuwe regelgeving wijzigde weinig aan de voorwaarden om een vergunning te krijgen, maar de bevoegdheidsverdeling werd ingrijpend gewijzigd. Vanaf dan wordt voor een heel aantal vergunningsaanvragen de beslissing niet meer genomen door het Vlaams Gewest, maar wel door de gemeenten. De beslissingen over de aanvragen van een particulier of een ontwikkelaar, samen goed voor 97% van alle aanvragen, zijn vanaf dan de bevoegdheid van de gemeenten. Deze bevoegdheidsoverdracht gebeurde stelselmatig en onder voorwaarden. Wanneer een gemeente aan de voorwaarden voldeed, dan verkreeg ze volledige vergunningsautonomie, en was het bindend advies van het Vlaams Gewest zelfs niet meer vereist. Bij de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in 2009 werden ook de procedures verder vereenvoudigd, en er werden vooral beslissingstermijnen opgelegd. In de periode 1999-2016 werden jaarlijks gemiddeld 74.500 aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunningen ingediend waarover de gemeente (het college van burgemeester en schepenen) een beslissing moest nemen. 92% van de aanvragen werd vergund en 8% werd geweigerd.

Ook de beroepsprocedure werd in 2009 onder de loep genomen. Zo werd het voor het eerst mogelijk voor derden

[5] Dat aandeel sloop werd niet weergegeven in Figuur 2.19.



**FIGUUR 2.20: AANTAL VERGUNNINGSAANVRAGEN INGEDIEND BIJ DE GEMEENTEN IN DE PERIODE 1999 – 2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)

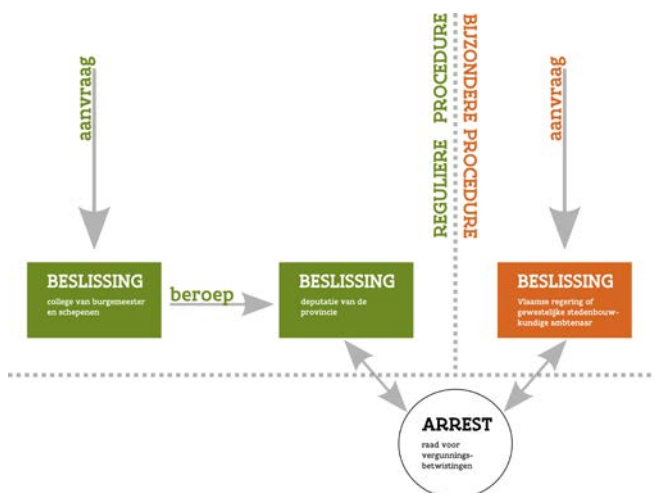
om in beroep te gaan. In de reguliere procedure levert de gemeente de vergunning af en is er een beroepsmogelijkheid bij de provincie. In de bijzondere procedure wordt de vergunning afgeleverd door het Vlaamse Gewest. In beide gevallen is er een administratief beroep mogelijk bij de Raad voor vergunningsbetwisting.

De deputatie ontvangt slechts voor 3,5% van het totaal aantal aanvragen een beroep tegen die gemeentelijke beslissingen. Die verhouding bleef in de periode 2010-2016 ook vrij stabiel. Er wordt vooral in beroep gegaan tegen beslissingen over aanvragen van woningen of bijgebouwen. Dit is niet verwonderlijk want 58% van alle

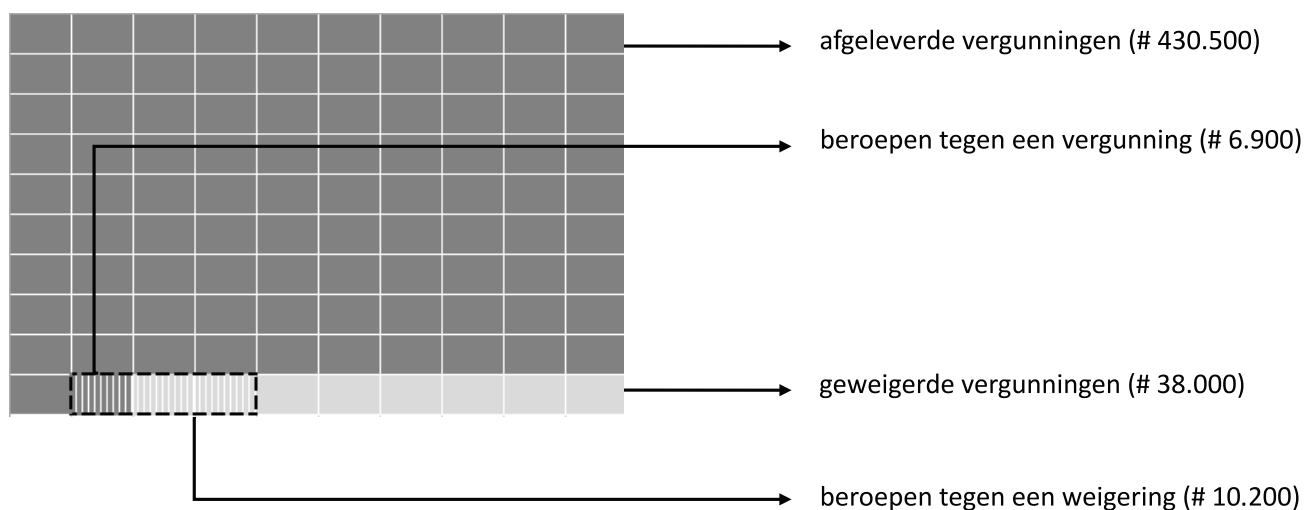
aanvragen behoren tot deze categorie.

Er wordt vooral beroep aangetekend tegen de weigering van een aanvraag (27%). Slechts in 1,6% van de gevallen wordt in beroep gegaan tegen een afgeleverde vergunning (Figuur 2.22).

Uit het vergunningenregister kan worden afgeleid dat in de periode 2010-2016 de meeste beroepen (47%) worden aangetekend door de aanvrager zelf, en in mindere mate (10%) door derden (buren of andere belanghebbenden). De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar of de adviesinstanties gaan niet zo vaak in beroep (beide 3%). Het register bevat echter een hoog aantal dossiers (38%)



**FIGUUR 2.21: ADMINISTRATIEVE PROCEDURE VERGUNNINGEN IN DE PERIODE 2009 - 2018, HEDEN NIET MEER VAN TOEPASSING**



**FIGUUR 2.22: OVERZICHT VAN GEMEENTELIJKE BESLISSINGEN OVER EEN VERGUNNINGSAANVRAAG EN HET AANDEEL VAN DE BEROEPEN BIJ DE DEPUTATIE IN DE PERIODE 2010 – 2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)

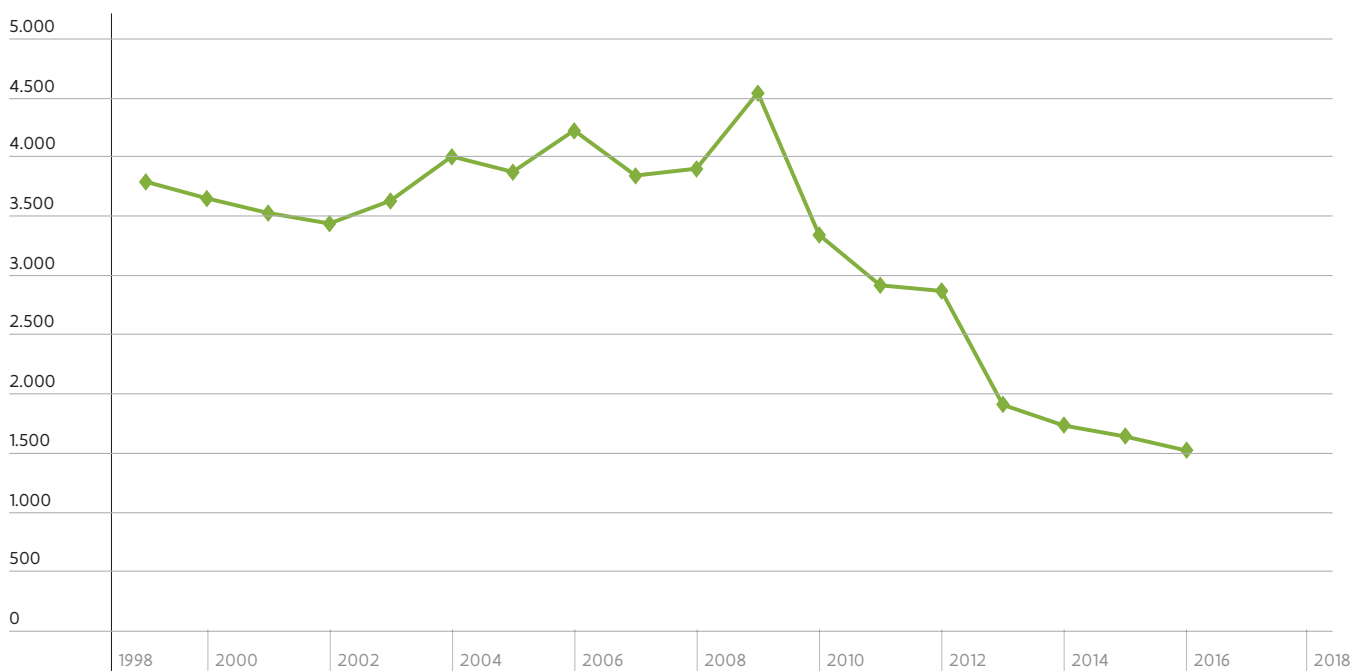
waarbij niet is ingevuld wie het beroep heeft ingediend en over wie er dus ook geen verdere informatie beschikbaar is.

Bij beroepen tegen verleende vergunningen oordeelt de deputatie in 59% van de gevallen dat de vergunning alsnog mag worden verleend (eventueel met aangepast voorwaarden). Hoewel gemeenten relatief weinig aanvragen weigeren (ca. 8%), wordt tegen meer dan een kwart van die weigeringen in beroep gegaan. 45,5 % van de inge-

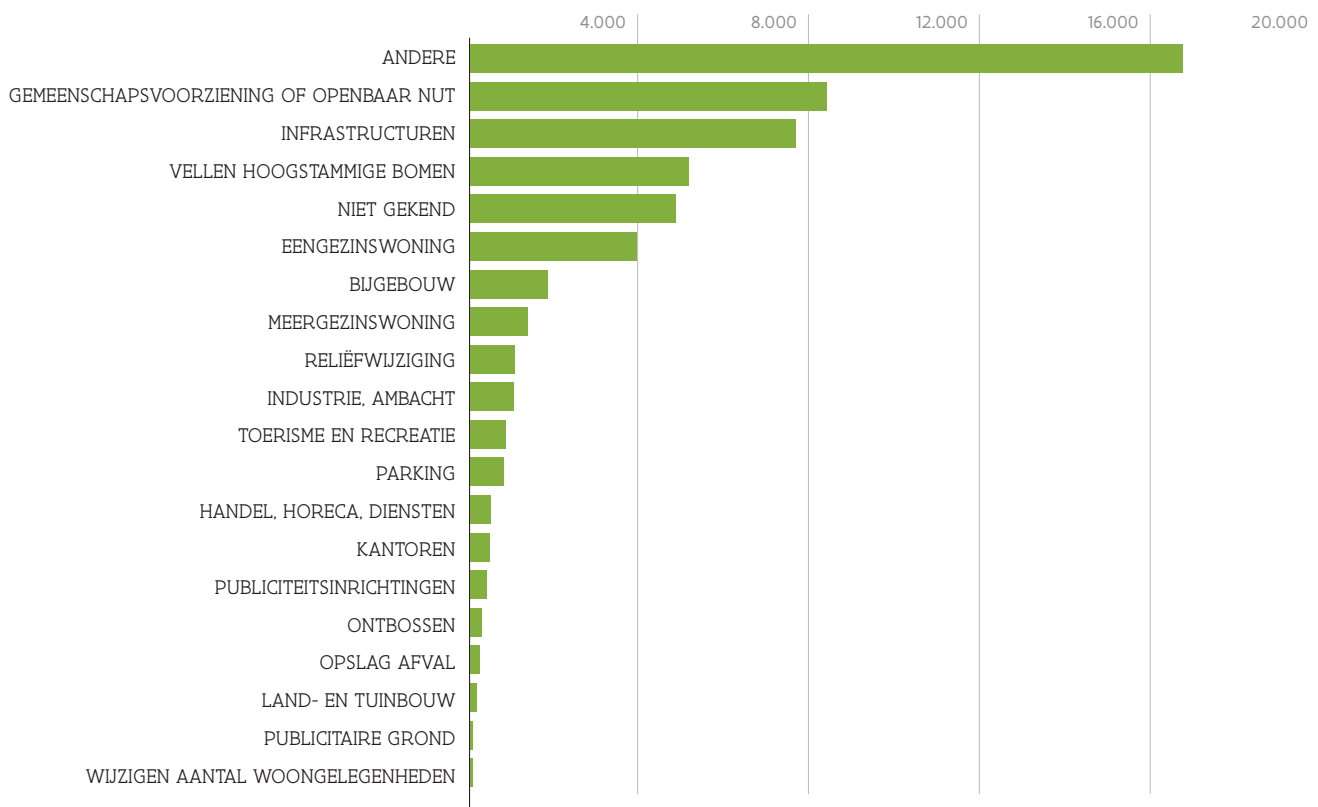
stelde beroepen tegen een weigering leidt tot een vergunning van de aanvraag (mits eventuele voorwaarden).

### Vergunningen afgeleverd door de Vlaamse overheid

Tussen 1999 en 2016 werden er bij de Vlaamse overheid jaarlijks gemiddeld 3.200 aanvragen ingediend door openbare besturen of voor werken van algemeen belang. Over deze aanvragen neemt de Vlaamse overheid een beslissing.



**FIGUUR 2.23: AANTAL VERGUNNINGSAANVRAGEN INGEDIEND BIJ DE VLAAMSE OVERHEID IN DE PERIODE 1999-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)



**FIGUUR 2.24: AANTAL STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN BINNEN DE BIJZONDERE PROCEDURE NAAR INHOUDSTYPER IN DE PERIODE 2010-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)

sing. De laatste jaren neemt dat aantal af (Figuur 2.23). Ook hier leiden de meeste aanvragen tot een vergunning. De Vlaamse overheid keurt ongeveer 95% van alle vergunningsaanvragen goed en weigert er maar 5%. Een groot deel van de vergunningen gaat over handelingen van openbaar nut en infrastructuur. Ook de categorie "Andere" bevat vergunningen die hoofdzakelijk werken inhouden op en rond gemeenschapsvoorzieningen (scholen, kerken, sporthallen, gemeentehuis, ...), werken aan infrastructuur (wegen, waterlopen, rioleringen, parking, ...) of vergunningen voor het rooien van bomen. (zie Figuur 2.24).

### De Raad voor Vergunningsbetwistingen

In 2009 werd met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) ook de Raad voor vergunningsbetwisting opgericht, die zich buigt over beroepen tegen beslissingen van de deputatie of de Vlaamse overheid. De oprichting van dit rechtscollege is ingegeven door de bezorgdheid om binnen een redelijke termijn te beschikken over een snelle, kwaliteitsvolle en juridisch onderbouwde uitspraak over een ingesteld beroep. Deze raad is een administratief rechtscollege, en met de oprichting ervan wordt een scheiding gerealiseerd tussen (enerzijds) de gewestelijke uitvoerende macht, die het beleidsmatig, planologisch en reglementair kader

opstelt waarbinnen vergunningen worden afgeleverd, en (anderzijds) de instantie die beslissingen over vergunning toetst op de naleving van dat kader (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2018).

Uit het jaarverslag van het werkjaar 2016-2017 blijkt dat er bij de Raad voor Vergunningsbetwisting gemiddeld 800 beroepen worden ingediend tegen een beslissing over een vergunningsaanvraag of een verkavelingsaanvraag (Dienst van de Bestuursrechtcolleges, 2018). In ongeveer een kwart van alle beroepen wordt ook de schorsing van de vergunde activiteiten gevraagd in afwachting van het definitieve arrest.

10 tot 15% van de beroepen wordt ingediend tegen een verkavelingsbeslissing, maar de meeste beroepen (85 tot 90%) worden ingediend tegen vergunningsbeslissingen. Ongeveer 85% hiervan werd initieel afgeleverd door de deputatie, 15% door Vlaanderen. Ongeveer een kwart gaat over beroepen tegen een weigeringsbeslissing, drie kwart betreft beroepen tegen een vergunningsbeslissing. Ongeveer 24% van de beroepen wordt ingediend door de aanvrager, 57% door derden en 20% door een overheidsinstantie.

Van alle ontvankelijke beroepschriften werd uiteindelijk in de voorbije jaren gemiddeld 58% vernietigd en 11% geschorst.

## Recente evoluties voor de vergunningen

### Integratie van sectorale wetgeving in omgevingsvergunning

In aanloop van de invoering van de omgevingsvergunning werd in 2013 voor de meeste stedenbouwkundige vergunningen en milieuvergunningen de MER-screening verplicht (Vlaamse Regering, 2013). Voor kleinere stadsontwikkelingsprojecten, zoals het oprichten van een meergezinswoning, moet vanaf dan ook worden aangetoond dat er geen aanzienlijke gevolgen zullen zijn voor mens en milieu, en dat de opmaak van een effectief milieueffectenrapport (MER) niet vereist is.

Aansluitend hierop wordt in 2014 de omgevingsvergunning ingeschreven in de wetgeving. Die trad in 2018 ook effectief voor iedereen in werking<sup>6</sup>. De omgevingsvergunning vervangt en verenigt de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning. De omgevingsvergunning is van onbepaalde duur, terwijl de milieuvergunning voor een bepaalde termijn werd afgeleverd. De achterliggende bedoeling van de omgevingsvergunning is een administratieve vereenvoudiging en het afstemmen van de verschillende procedures op elkaar. In aanvulling hierop werd in 2018 ook de socio-economische vergunning en de natuurvergunning in de procedure van de omgevingsvergunning geïntegreerd. Dit zorgt voor een aanzienlijke verbreding van de thema's die via het vergunningenbeleid kunnen worden geregeld.

### As built-attest

Tijdens het uitvoeren van bouwwerken wordt er soms afgeweken van de bouwvergunning. Al bij de goedkeuring van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werd er daarom voorzien in een as built-attest om dit op te lossen. Het instrument bleef tot 2017 ongebruikt omdat verdere uitwerking rond inhoudelijke beoordeling, de attestinstanties en -procedures ontbraken. Het wijzigingsdecreet van 2017 (Vlaamse Regering, 2017b) voorziet in een volledige vervanging van de wetgeving rond het as built-attest. Het attest zorgt ervoor dat er geen nieuwe vergunning moet worden aangevraagd. Kleine afwijkingen zijn toegelaten als er geen grotere afwijkingen in maatvoering zijn dan diegene die inherent zijn aan het bouwproces. Deze technische tolerantie wordt het 'metsershaar' genoemd.

Het attest geeft een louter technische beoordeling van

de legaliteit van het gerealiseerde bouwproject, rekening houdend met de afgeleverde vergunning, de uitgevoerde niet-vergunningsplichtige handelingen, de uitgevoerde meldingsplichtige handelingen en de decretale tolerantie marges.

### Energiebesparende maatregelen

Het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde van een woning was tot 2017 niet voor alle woningen in Vlaanderen zomaar mogelijk. In sommige gevallen was het niet mogelijk wegens stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften, maar ook voor bepaalde zonevreemde woningen stelden er zich problemen. Het aanbrengen van isolatie aan de buitenzijde zorgt voor een volumetoename. Zonevreemde woningen die niet kunnen uitbreiden (bijvoorbeeld binnen ruimtelijk kwetsbaar gebied, of met een volume  $\geq 1.000\text{m}^3$ ) zouden hierdoor geen buitenisolatie kunnen aanbrengen. Recent (Vlaamse Regering, 2017b) werd er daarom voorzien dat dit soort handelingen wordt aanzien als verbouwing binnen het bestaande bouwvolume. Naar analogie van de regeling rond fotovoltaïsche zonnepanelen, die werd ingevoerd in 2010 (Vlaamse Regering, 2010c), wordt buitenisolatie vanaf 2017 ook niet meer als afwijkend van de stedenbouwkundige of verkavelingsvoorschriften beschouwd als deze ze niet expliciet verbieden.

### Ruimtelijk rendement

Het wijzigingsdecreet (Vlaamse Regering, 2017b) versoepelt een aantal procedures om het verhogen van het ruimtelijk rendement mogelijk te maken. Het principe van ruimtelijk rendement wordt bovendien verankerd in de toetsing van vergunningsaanvragen aan de goede ruimtelijke ordening.

### Beperking toegang tot beroep

In het verleden kon een omwonende in beroep gaan tegen een vergunning zonder voorafgaand een bezwaar in te dienen tijdens het openbaar onderzoek. Sinds 2017 is dit niet meer mogelijk. Wie geen bezwaar indient tijdens het openbaar onderzoek, is uitgesloten van de beroepsmogelijkheid. Het achterliggende idee is dat door het ontzeggen van de beroepsmogelijkheid alle bezwaren expliciet geuit zouden worden tijdens het openbaar onderzoek. Hierdoor kan in de initiële vergunning beter rekening worden

[6] Vanaf 23 februari 2017 werd er gestart op Vlaams en provinciaal niveau, gemeenten konden initieel uitstel krijgen tot 1 juni 2017. Deze termijn werd door de Vlaamse Regering (2017a) verlegd tot 1 januari 2018 om er voor te zorgen dat er een voldoende performant en stabiel digitaal omgevingsloket beschikbaar zou zijn.



gehouden met argumenten die anders pas later in de procedure naar boven komen. Deze recente wijziging in de regelgeving zorgt dus voor meer zekerheid voor de aanvrager. Burgers die tijdens het openbaar onderzoek om welke reden ook niet in de mogelijkheid waren om een bezwaar te uiten, wordt door deze wijziging de kans tot administratief beroep ontnomen.

## Handhavingsinstrumenten

Handhaven is, naast vergunnen en plannen, één van de kernopdrachten van de ruimtelijke ordening. Met het handhavingsdecreet van 2014 werd voor het eerst de verplichting opgelegd om een globale evaluatie van het handhavingsbeleid op te maken. Daardoor werden de handhavingsrapporten van 2015 en 2016 opgemaakt (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015, 2016), waarin heel wat cijfers over de handhaving inzake ruimtelijke ordening in Vlaanderen werden verzameld.

De rapporten werden opgemaakt op basis van data uit het vergunningenregister, in combinatie met de resultaten van bevestigingen bij de betrokken actoren.

Aan de steden en gemeenten werd begin 2016 een schatting gevraagd van het aantal (totaal) niet-vergunde panden en constructies. Van de 244 responderende gemeenten hebben 161 gemeenten (66%) een schatting gegeven, 83 gemeenten blijven het antwoord schuldig. 58 van de 161

### Andere recente wijzigingen

Het wijzigingsdecreet van 2017, ook wel Codextrein genoemd (Vlaamse Regering, 2017b), bevat nog diverse kleinere aanpassingen van de inhoudelijke toepassing of procedure van het vergunningsinstrument. De Wegwijzer codextrein (Departement Omgeving, 2018b) geeft een overzicht van alle belangrijke wijzigingen.

gemeenten (36%) geven aan dat er geen niet-vergunde panden of constructies in de gemeente zijn. De overige 103 gemeenten schatten het totaal aantal niet-vergunde panden en constructies op 103.910 (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015). Opvallend is dat vooral de grotere gemeenten inschatten dat er veel onvergunde panden of constructies op hun grondgebied voorkomen. Omdat maar ongeveer de helft van het aantal gemeenten gereageerd heeft, zal het aantal niet-vergunde panden of constructies zeker hoger zijn dan de cijfers in figuur 2.25. Er zijn in Vlaanderen dus vermoedelijk een paar honderdduizend niet-vergunde gebouwen of constructies.

De handhavingstaken zijn verdeeld over verschillende actoren. In Figuur 2.26 is aangegeven welke actoren in 2016 handhavingsacties hebben ondernomen en hoeveel keer ze in actie zijn gekomen.

Aantal inwoners	Aantal meldingen	Aantal verleende vergunningen door de gemeenten	Aantal verleende vergunningen door de Vlaamse overheid	Geschat aantal niet-vergunde panden en constructies
Minder dan 5.000	14	295	10	27
5.000 – 9.999	441	5.697	185	4.709
10.000-14.999	773	10.094	215	10.999
15.000-19.999	608	8.058	162	5.175
20.000-24.999	509	6.317	125	3.595
25.000-29.999	247	3.533	74	12.260
30.000- 74.999	659	11.119	408	14.655
Meer dan 75.000	482	8.416	296	52.490
<b>Totalen</b>	<b>3.733</b>	<b>53.529</b>	<b>1.475</b>	<b>103.910</b>

**FIGUUR 2.25: AANTAL MELDINGEN EN AFGELEVERDE STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN IN RESPONDERENDE VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN IN 2015 GEKOPPELD AAN HUN INWONERSAANTAL**

(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2015, p. 26)

	Aantal controles (n - %)	Geen overtreding (n - %)	Inzet instrumenten (n - %)	Geen actie (n - %)	onbekend
Gewest	909 – 6%	32 – 1%	765 – 14%	73 – 20%	
Lokale politie	1.708 – 10%	436 – 6%	1.308 – 24%	12 – 4%	
Gemeenten	13.740 – 84%	6.368 – 93%	3.410 – 62%	274 – 76%	1.062

**FIGUUR 2.26: HANDHAVINGSACTIES VAN DE DIVERSE ACTOREN IN 2016 – EIGEN VERWERKING**  
(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016)

Hieruit blijkt dat vooral de gemeenten controleren op overtredingen in het kader van de stedenbouwwet. Bij heel wat gemeentelijke controles wordt echter geen overtreding vastgesteld. Er wordt bijna 2,5 keer meer op eigen initiatief opgetreden dan naar aanleiding van een klacht. De lokale politie trad 1.708 keer in actie. Het valt op dat de lokale politie in 50% van de gevallen vaststellingen doet naar aanleiding van een melding door de gemeente of een andere overheid, in 42% naar aanleiding van een klacht, en in maar 8% op eigen initiatief. Voor de inspecties door de Gewestelijke inspectiedienst ruimtelijke ordening kon niet worden achterhaald hoeveel controles op eigen initiatief of op vraag werden uitgevoerd. Figuur 2.27 geeft een overzicht van de ingezette instrumenten van de handhavingsactoren. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen harde instrumenten (het bevel tot staking en het proces-verbaal) en zachte instrumenten. De zachte instrumenten omvatten de waar-

schuwingen en aanmaningen van gewest en gemeentes, aangevuld met het aantal keren dat de lokale politie de overtreder wees op de wettelijke verplichtingen zonder een PV op te maken. Bij een waarschuwing wordt de overtreder er formeel aan herinnerd dat hij/zij een inbreuk heeft gepleegd. De waarschuwing wordt uitgestuurd om aan de betrokkene de mogelijke gevolgen mee te delen van de voortzetting of instandhouding van een overtreding. Bij een aanmaning wordt de overtreder verzocht om de schending zelf ongedaan te maken. Het bevel tot staking omvat de bevelen met en zonder bijkomende maatregelen zoals de verzegeling en inbeslagname. Uit figuur 2.27 blijkt dat het proces-verbaal het instrument is dat door handhavingsactoren het meest wordt gebruikt, op de voet gevolgd door de zachte instrumenten. Het gebruik van het stakingsbevel blijkt dan weer vrij beperkt te zijn (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016).

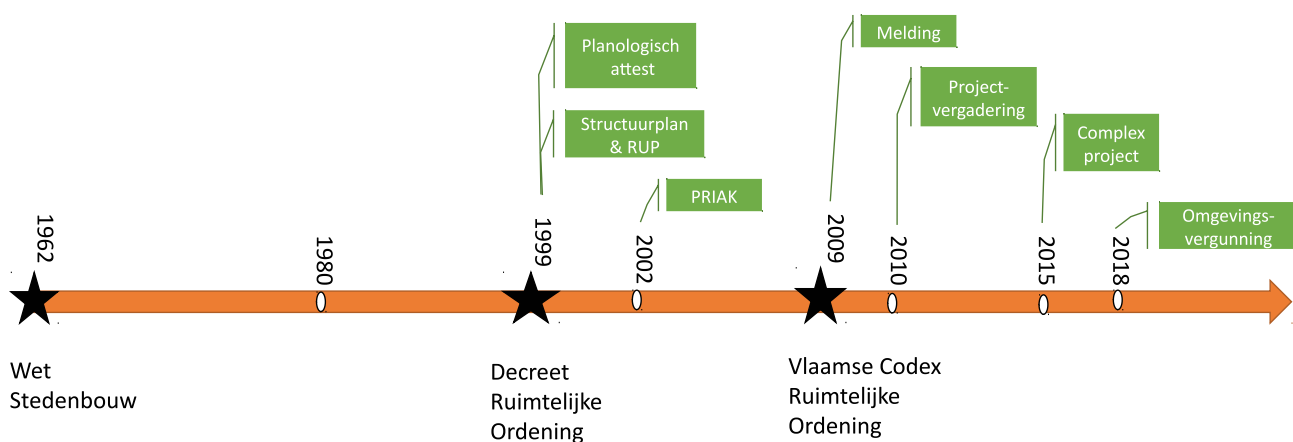
instrument	Gewest (n - %)	Lokale politie (n - %)	Gemeentes (n - %)	Totaal
Totaal zachte instrumenten	175 – 23%	222 – 17%	1.971 - 58%	2.368 - 43%
• waarschuwing	11		458	469
• aanmaning	164		1.513	1.677
Bevel tot staking	45 – 6%	246 – 19%	322 – 9%	613 – 11%
PV	545 – 71%	840 – 64%	1.117 - 33%	2.502 - 46%
TOTAAL	765 – 100%	1.308 - 100%	3.410 - 100%	5.483 - 100%

**FIGUUR 2.27: AANDEEL VAN DE VERSCHILLENDE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN BIJ DE CONTROLES IN 2016 – EIGEN VERWERKING**  
(Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2016)

## NIEUWE INSTRUMENTEN IN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID VANAF DE EEUWWISELING

Het ruimtelijke instrumentarium bleef in de vorige eeuw relatief stabiel, maar tijdens de laatste twee decennia kwamen er heel wat nieuwe ruimtelijke beleidsinstrumenten bij. De jaren '90 van de vorige eeuw vormden de start van een periode van hervormingen binnen het ruimtelijk beleid, met het Decreet ruimtelijke ordening van 1999 (DRO) als een belangrijk sluitstuk. Dit betekent ook

de aanpassing van bestaande instrumenten én de invoering van nieuwe instrumenten. We focussen hier op deze nieuwe instrumenten, en maken daarbij een onderscheid tussen instrumenten geïntroduceerd vóór de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en de instrumenten die erna werden ingevoerd. Veranderingen aan het bestaande instrumentarium werden al besproken.



FIGUUR 2.28: INTRODUCTIE NIEUWE INSTRUMENTEN IN HET VLAAMS RUIMTELIJK BELEID IN EEN TIJDSLIJN

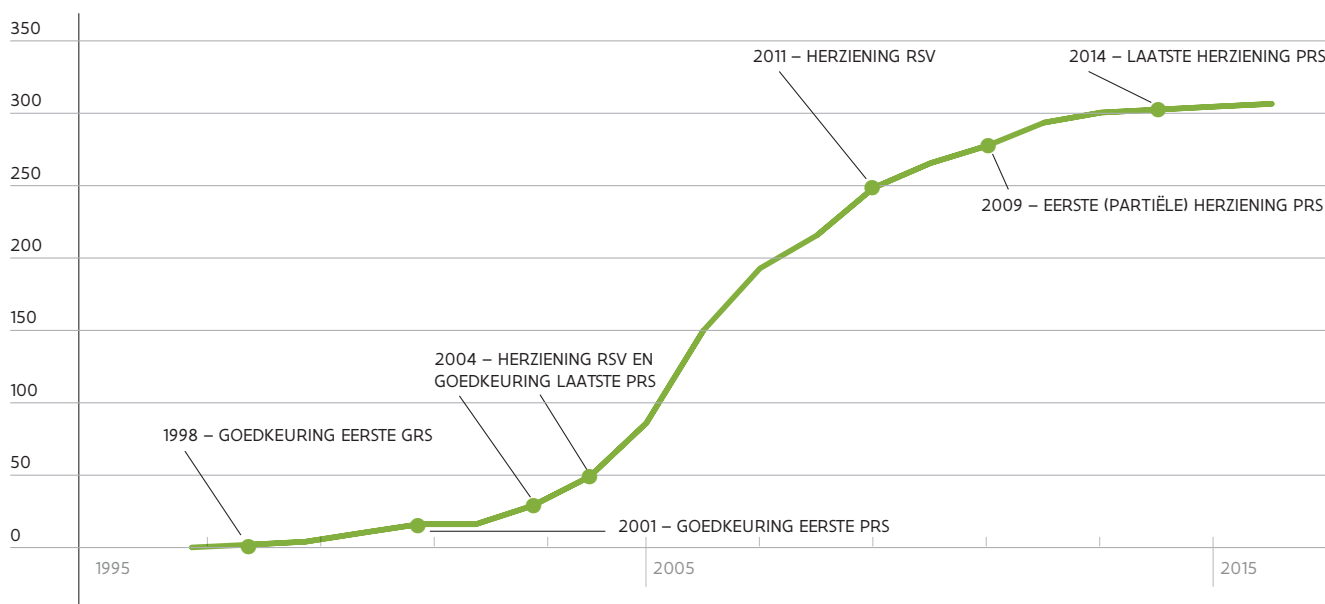
### Instrumenten ingevoerd tussen eind jaren '90 en begin 2000

#### Ruimtelijke structuurplannen

Meer dan 20 jaar werd er gepleit voor het creëren van een ander instrumentarium: toekomstgericht, strategisch, selectief, dynamisch, flexibel (met ruimte voor onzekerheid), uitvoeringsgericht en democratisch (Van den Broeck, 2012). In 1975 gaf de minister al de opdracht om een conceptnota "Structuurplan Vlaanderen" op te stellen. Het zou tot 1992 duren voor er echt van start werd gegaan met de opmaak ervan (Voets et al., 2010). Dit Structuurplan Vlaanderen luidde een vernieuwing van het ruimtelijke beleid in, met duurzame ontwikkeling als uitgangspunt. Het ging ook samen met een totale andere aanpak van het Vlaamse planningsstelsel, het bijhorende instrumentarium en de bevoegdheden van de overheden (Wauters et al., 2012). Het ruimtelijk structuurplan is een instrument dat de doelstellingen voor het ruimtelijk beleid vastlegt. De ruimtelijke uitvoeringsplannen vertalen deze visie in concrete stedenbouwkundige voorschriften. Met de keuze van een dubbele planstructuur werd ook een bepaald procesverloop geïnstalleerd: aange-

zien een ruimtelijk uitvoeringsplan uitvoering geeft aan een structuurplan, kan een RUP pas worden opgemaakt wanneer het structuurplan is goedgekeurd. Bovendien kunnen deze plannen nu opgemaakt worden op 3 niveaus (gewestelijk, gemeentelijk en provinciaal), met afspraken rond inhoud (cf. structuurplanning) (Van den Broeck, 2012).

De Vlaamse Regering stelde in 1997 het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) vast (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). Het RSV stelde een trendbreuk voorop: 'Vlaanderen, open en stedelijk'. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen wil de Vlaamse open ruimte beschermen tegen verdere suburbanisatie. Tegelijk wil het de steden herwaarderen om wonen en werken in de stad terug aantrekkelijk te maken. Al snel (2001-2004) beschikten ook de vijf provincies over een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan, waarin ze eigen klemtonen en prioriteiten legden. Ook de gemeenten namen hun planingsverantwoordelijkheid op en werkten aan hun ruimtelijke visie.



**FIGUUR 2.29: EVOLUTIE VAN DE GOEDKEURING EN HERZIENINGEN VAN STRUCTUURPLANNEN IN VLAANDEREN, CUMULATIEF DOORHEEN DE TIJD (1997 - 2016)**  
(Van Butsele et al., 2017)

Het RSV werd in 2003 en 2011 herzien, maar fundamentele wijzigingen werden niet doorgevoerd (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 2003, 2010). Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau worden de structuurplannen deels herzien, vaak als gevolg van wijzigingen op het hogere planningsniveau zonder ook hier grote koerswijzigingen door te voeren (Van Butsele et al., 2017). Vandaag hebben vrijwel alle gemeenten een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) (Van Butsele et al., 2017).

### Van structuurplan naar beleidsplan

Het beschikken over een ruimtelijke visie wordt nog steeds als een fundamentele vereiste beschouwd voor een goede ruimtelijke ordening. Uit de praktijk blijkt echter dat het proces om tot deze structuurplannen te komen niet mag worden onderschat, en dat er meer aandacht moet gaan naar de realisatie van ruimtelijke doelstellingen op het terrein. Ook werd met het structuurplan te veel gepoogd om allesomvattend te zijn, waardoor er weinig ruimte was voor onvoorziene opportuniteiten (Voets et al., 2010). In 2012 lanceerde de Vlaamse regering een vernieuwde aanpak van ruimtelijke beleidsplanning en formuleerde ze de uitdagingen en een aanzet van strategische visie voor een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een beleidsplan dat niet alleen meer bestaat uit een strategische visie die de doelstellingen op (midden-)lange termijn vastlegt. Ze wordt ook geflankeerd door een operationaliseringsprogramma in de vorm van een set beleidskaders. Samen vormen ze de basis voor concrete maatregelen zoals het opmaken en bijsturen van regelgeving en

instrumentarium, het opmaken van (bijkomende of bijgestelde) beleidskaders of ontwikkelingsprogramma's. Op 8 december 2017 werd de decretale onderbouwing van de ruimtelijke beleidsplanning als vervolg op de ruimtelijke structuurplanning goedgekeurd. Het systeem van beleidsplanning voorziet in een ruimtelijk beleidsplan op Vlaams, provinciaal en gemeentelijk niveau. Gemeenten kunnen als ze dat willen een intergemeentelijke visie of intergemeentelijke beleidskaders opmaken. De structuurplannen worden in de toekomst vervangen door ruimtelijke beleidsplannen. Deze beleidsplannen hebben de ambitie om flexibeler, strategischer en meer realisatiegericht te zijn dan de structuurplannen.

Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering ook de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen definitief goed. De Vlaamse Regering wil met dit plan een ambitieus veranderingstraject op gang trekken om het bestaande ruimtebeslag beter en intensiever te gebruiken en zo de druk op de open ruimte te verminderen. Om dit beleid kracht bij te zetten werkt Vlaanderen aan het verbeteren van het ruimtelijk instrumentarium met het oog op gebiedsgerichte realisaties. Het in opmaak zijnde Instrumentendecreet stelt een verdere harmonisatie van bestaande (sectorale) instrumenten voor en introduceert nieuwe instrumenten, zoals de activiteitencontracten -en convenanten en de verhandelbare ontwikkelingsrechten. Naast het Instrumentendecreet werd in uitvoering van de strategische visie op 20 juli ook beslist over: het voorontwerp wijzigingsdecreet dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor woonreservegebieden bepaalt, de wijziging

van het Bosdecreet, het voorontwerp van decreet over de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie en de principiële beslissing over de intergemeentelijke GECORO's. Op 15 juni besliste de Vlaamse Regering ook al over de regels voor de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden. Al deze initiatieven moeten bijdragen tot een zuiniger ruimtegebruik.

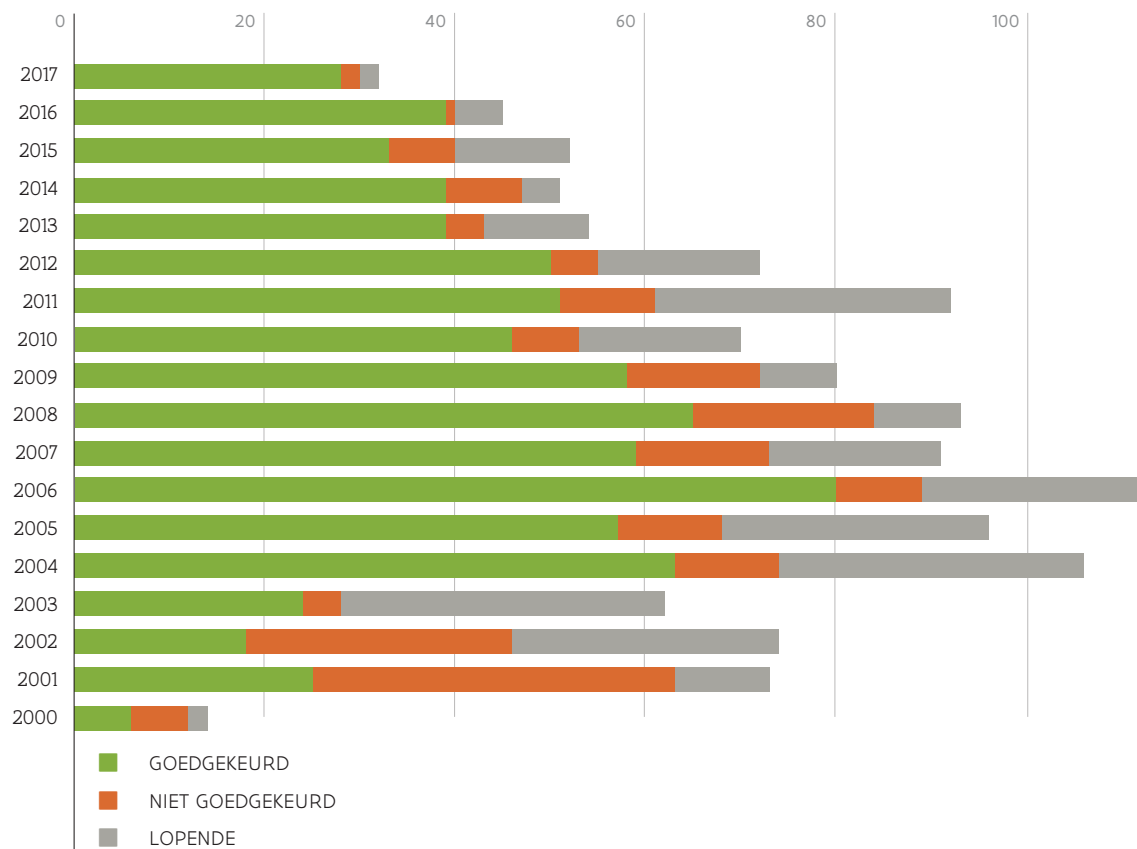
### Planologische attesten

Met het Decreet ruimtelijke ordening in 1999 werden ook maatregelen genomen die meer rechtszekerheid moeten bieden<sup>7</sup>. Het planologische attest geeft bedrijven die gelegen zijn of willen uitbreiden in een gebied dat volgens de verordenende plannen niet bedoeld is voor hun activiteiten, de mogelijkheid om de overheid te vragen om deze activiteiten toch toe te laten en de verordenende plannen aan te passen. Het attest dat de overheid afgeeft, spreekt zich uit over het mogelijke behoud en de ontwik-

kelingsmogelijkheden van het bedrijf. Daaraan gekoppeld maakt het attest ook duidelijk of het verordenende plan zal worden aangepast. Op basis van het attest kan het bedrijf een stedenbouwkundige vergunning verkrijgen, zelfs als de huidige verordenende plannen dat niet toelaten. Zowel de gemeente, de provincie als het Vlaams Gewest leveren attesten af, elk voor de aanvragen waar zij bevoegd voor zijn.

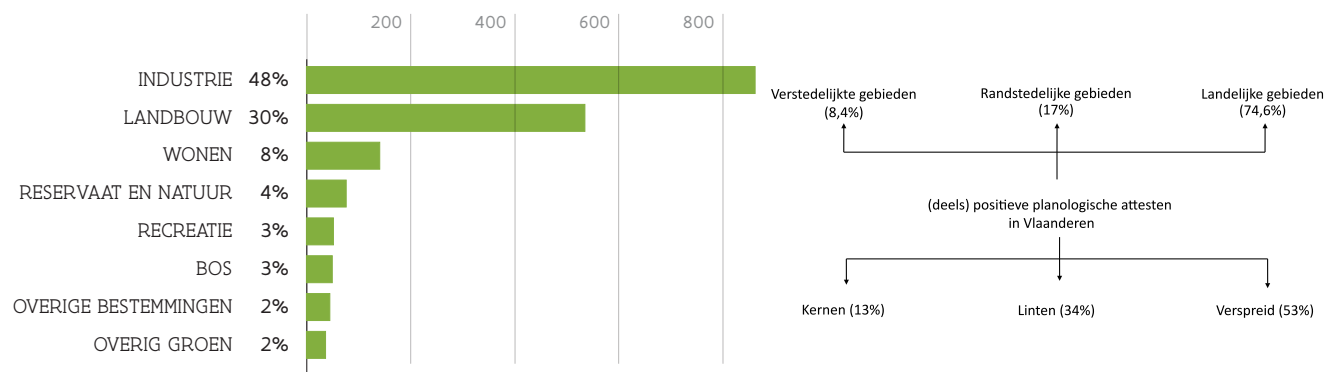
Na de introductie in de wetgeving werden er in de periode 2000-2017 ongeveer 1.300 aanvragen ingediend voor het bekomen van een planologisch attest (Figuur 2.30).

Ca. 800 (61%) van de aanvragen kreeg van de overheid een positieve of deels positieve beoordeling, waardoor deze bedrijven hun activiteiten op die locatie kunnen ontwikkelen. 16% van de aanvragen van de bedrijven werd niet goedgekeurd. Vooral in de eerste jaren (2001 en 2002) was het aandeel weigeringen zeer hoog, maar nadien werden de meeste aanvragen goedgekeurd. In 23%



FIGUUR 2.30: AANTAL INGEDIENDE PLANOLOGISCHE ATTESTEN PER JAAR EN PER BESLISSING (2000 - 2017)

[7] Het planologisch attest werd met een wijzigingsdecreet van 26 april 2000 ingevoegd in het decreet van 1999 maar beide decreten traden in werking op 1 mei 2000.



**FIGUUR 2.31: AANTAL (DEELS) POSITIEVE PLANOLOGISCHE ATTESTEN VOLGENS LIGGING EN CATEGORIE VAN DE RUIMTEBOEKHOUDING**

van het totaal aantal aanvragen is er tot op vandaag nog steeds geen beslissing. Dat kan diverse redenen hebben: sommige bedrijven hebben hun activiteiten verplaatst of zijn gestopt, via informeel overleg werd een oplossing gezocht op een andere locatie, en voor sommige locaties werd door de gemeente al een planningsproces opgestart. 53% van alle bedrijven die via een planologisch attest ontwikkelingsperspectieven krijgen, is niet gelegen in een kern of een lint (Figuur 2.31). De meeste bedrijven (ruim 74%) liggen in landelijk gebied. Via de planologische attesten kan een vergunning worden gegeven voor de ontwikkelingen op korte termijn, en wordt een planningsinitiatief opgestart om ook de uitbreiding op lange termijn te waarborgen. Op vandaag is slechts voor 48% van de attesten de bestemming van het verordenende plan ook effectief gewijzigd naar 'industrie'. Voor meer dan de helft van de afgeleverde gunstige attesten werden de plannen (nog) niet gewijzigd, en de meeste daarvan zijn gelegen binnen de bestemming 'agraris gebied'.

De voorwaarden die aan de bedrijven werden gesteld om het instrument van het planologisch attest te kunnen benutten werden meermaals gewijzigd. Initieel was het instrument bedoeld om rechtszekerheid te bieden aan bestaande bedrijven. Bedrijven die onderworpen waren aan de milieuvergunningplicht kwamen hiervoor in aanmerking. In 2002 werden de voorwaarden gewijzigd en sindsdien kunnen ook volwaardige land- of tuinbouwbedrijven of bedrijven met een omzet van minstens 250.000 euro een attest aanvragen. Belangrijk was dat vanaf dan alleen bestaande, hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte bedrijven hiervoor in aanmerking kwamen. In 2009 verviel de voorwaarde van de bedrijfsomzet en kwamen bedrijven met een milieumeldingsplicht ook in aanmerking.

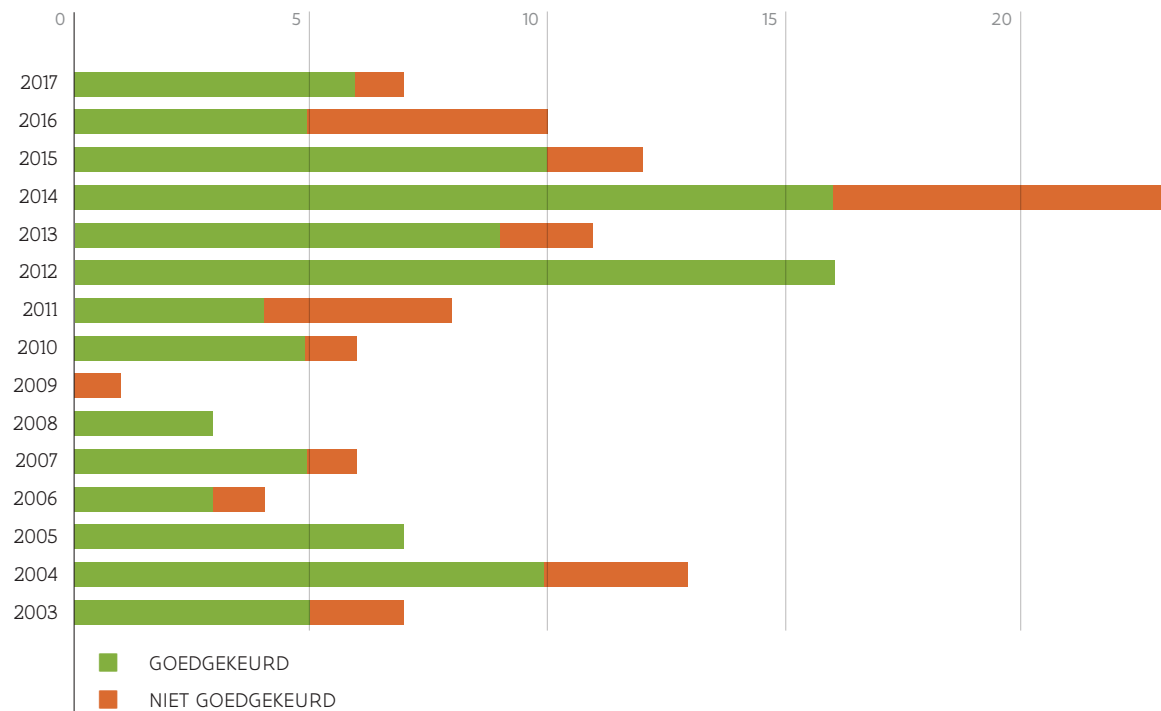
Het wijzigingsdecreet van 8 december 2017 (Vlaamse rege-

ring, 2017b) maakt het nu voor historisch gegroeide tuincentra in agrarisch gebied ook mogelijk een planologisch attest aan te vragen. Kleinhandel in agrarisch gebied is in principe een onvergunbare, zonevreemde activiteit. Dit stelde een probleem voor de vele tuincentra die ooit exclusief als telers begonnen in landbouwgebied. Verkoop is voor sommigen steeds belangrijker geworden, maar is als activiteit in landbouwgebied niet vergunbaar. Deze decreetswijziging geeft die bedrijven ook toegang tot het instrument planologisch attest.

### Principieel akkoord voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied (PRIAK)

Woonuitbreidingsgebieden zijn gebieden die in de gewestplannen bestemd zijn als reservegebied voor nieuwe woningen als er een bijkomende woonbehoefte ontstaat. Het principiële akkoord werd in 2002 ingevoerd om gemeenten de mogelijkheid te geven om versneld een effectief aanbod voor wonen te realiseren binnen de woonuitbreidingsgebieden. Het akkoord dat verkregen moet worden van de deputatie is in oorsprong een voorafname op de afweging die hierrond gemaakt wordt in het ruimtelijke structuurplan. In 2009 krijgen ook particulieren de mogelijkheid om voor hun eigendom een principiële akkoord aan te vragen. Vanaf dan wordt 6% van de aanvragen ingediend door een gemeente, en de overige aanvragen gebeuren door ontwikkelaars (69%) en particulieren (35%) (Clits, 2016). Het principe volgt een gelijkwaardige logica als het planologische attest, maar dan voor wonen. Na het verkrijgen van het principiële akkoord moet de gemeente een verordenend plan opmaken om de bestemming te verankeren. Voor slechts 12% van de akkoorden vanaf 2009 werd een initiatief genomen om een plan op te maken (Clits, 2016).

Er werden in totaal 130 beslissingen genomen over

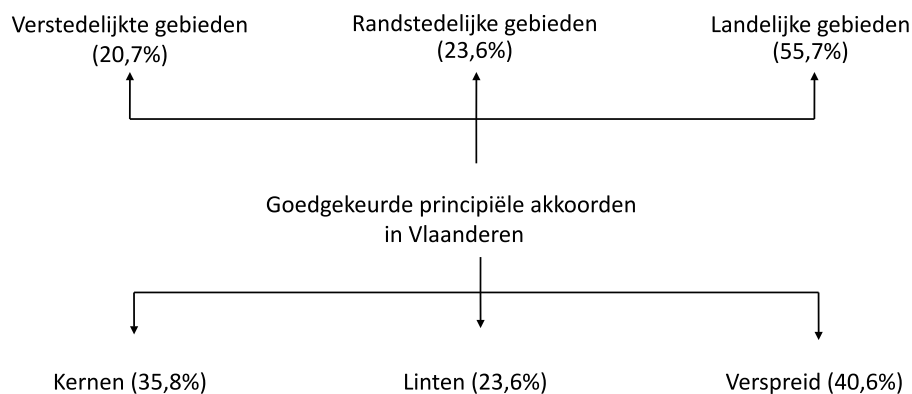


FIGUUR 2.32: AANTAL BESLISSINGEN OVER PRINCIPIËLE AKKOORDEN (2003-2017) PER JAAR

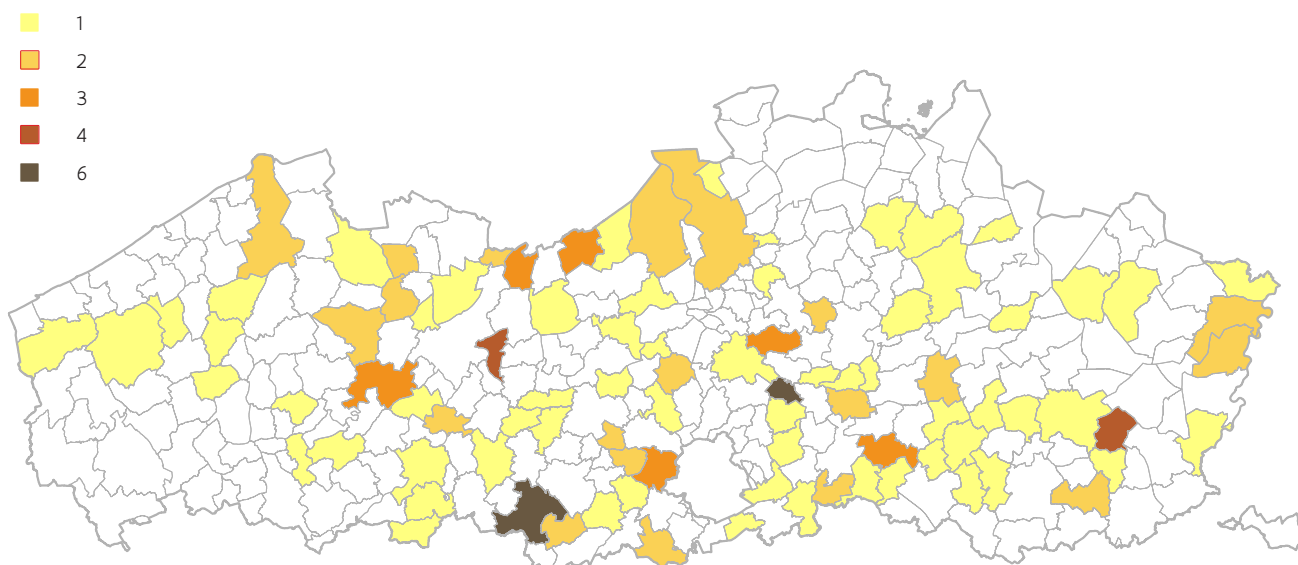
een principiële akkoord om woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen. Daarvan werd de meerderheid (ongeveer 75%) verleend en een kwart geweigerd. In de periode tot 2009 werden 40 beslissingen genomen, waarvan 80% verleend. Van 2009 tot vandaag gaat het om 90 beslissingen, waarvan driekwart werd verleend (Figuur 2.32). 55,7% van de principiële akkoorden wordt verleend in landelijk gebied, en de overige verleende akkoorden zijn

ongeveer gelijkmatig verdeeld over de verstedelijkte gebieden (20,7%) en de randstedelijke gebieden (23,6%). Ruim 35% is gelegen in een kern, en ongeveer 40% sluit niet aan op de kern of op een lint (Figuur 2.33).

Figuur 2.34 toont dat er een 4-tal gemeenten zijn met 4 tot 6 akkoorden voor het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebied op hun grondgebied, nl. Geraardsbergen (6), Boortmeerbeek (6), Destelbergen (4) en Diepenbeek (4).



FIGUUR 2.33: AANTAL VERLENDE PRINCIPIËLE AKKOORDEN VOLGENS LIGGING IN DE PERIODE 2003-2017



FIGUUR 2.34: AANTAL VERLEENDE PRINCIPIËLE AKKOORDEN PER GEMEENTE IN DE PERIODE 2003-2017

### Instrumenten ingevoerd vanaf 2009

In 2009 trad de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) in werking. Naast aanpassingen aan de bestaande instrumenten, zoals hierboven reeds besproken, werden er ook nieuwe ruimtelijke beleidsinstrumenten ingevoerd.

#### Projectvergadering

Voorafgaand aan het indienen van een aanvraag tot vergunning vindt vaak informeel overleg plaats met de overheid of adviesinstanties om te zorgen voor een vlotter verloop van de officiële procedure. Omdat het een informeel overleg is en dus geen officieel standpunt oplevert, geeft het de aanvrager geen echte zekerheid. Een officieel standpunt, voorafgaand aan de vergunning, kon tot 2010 alleen verkregen worden door het aanvragen van een stedenbouwkundige attest.

In 2010 wordt de projectvergadering in het leven geroepen (Vlaamse Regering, 2010b). Op verzoek van de aanvrager wordt er een formeel overleg georganiseerd met de overheid en de adviesverlenende instanties, met de bedoeling om zekerheid te krijgen over de haalbaarheid van het project voor de vergunningsaanvraag wordt ingediend. Gegevens over projectvergaderingen voor projecten die door de gemeente worden vergund, zijn niet beschikbaar. Voor de vergaderingen voor projecten die door Vlaanderen worden vergund, werden er in de periode 2010-2016

in totaal 222 aanvragen ingediend. Het gaat vooral over projecten voor scholen, parkings, windturbines en wegenwerken (Figuur 2.35).

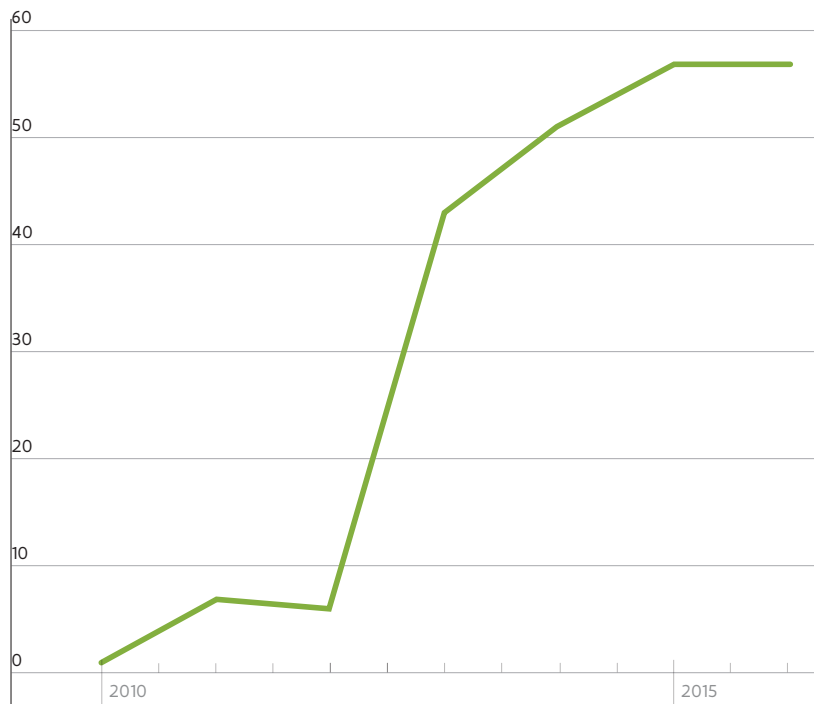
Ongeveer 68% van de projectvergaderingen wordt gevolgd door een effectieve aanvraag. Dit leidt in de meeste gevallen ook effectief tot een stedenbouwkundige vergunning. Slechts één dossier werd uiteindelijk toch geweigerd. Bij het openbaar onderzoek van de vergunningsaanvraag kunnen elementen naar boven komen die nog niet gekend waren tijdens de projectvergadering, maar ook eventuele latere aanpassingen van het project kunnen de uiteindelijke beslissing beïnvloeden.

#### Meldingen

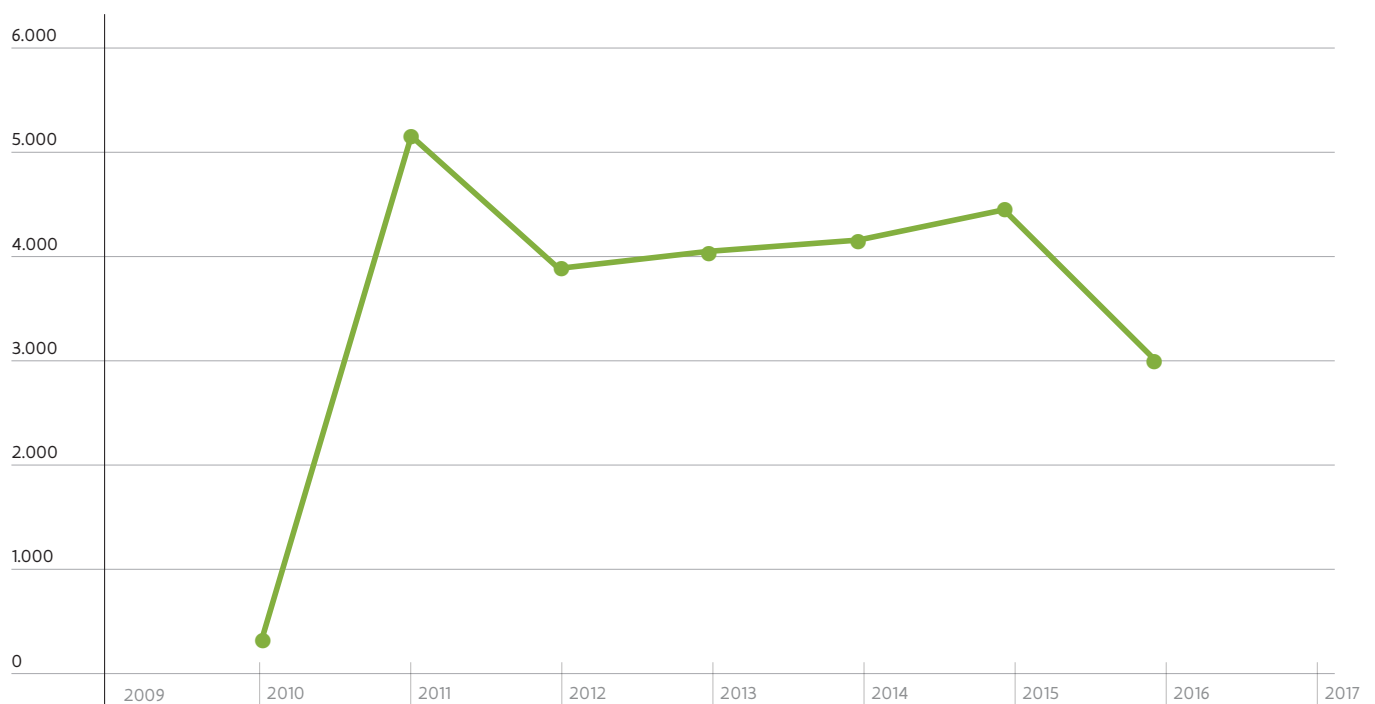
Na de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in 2009 werden diverse handelingen vrijgesteld van vergunning. Tegelijk werd de melding als nieuw instrument ingevoerd (Vlaamse Regering, 2010a). Naar analogie met de melding uit het milieubeleid houdt dit instrument het midden tussen een vrijgestelde handeling en een vergunning. Het gaat over handelingen waarvoor de overheid graag het overzicht bewaart, maar geen formele vergunning meer wenst af te leveren. Er werden tot nog toe 31.000 meldingen geregistreerd<sup>8</sup> (Figuur 2.36). Dit komt ongeveer overeen met 7% van het totale aantal

[8] Van 3.100 meldingen geregistreerd in de vergunningregisters is de datum (of jaartal) niet gekend.





**FIGUUR 2.35: AANTAL PROJECTVERGADERINGEN PER JAAR BINNEN DE BIJZONDERE PROCEDURE IN DE PERIODE 2010-2016**



**FIGUUR 2.36: AANTAL GEREGISTREERDE MELDINGEN IN HET VERGUNNINGENREGISTER IN VLAANDEREN IN DE PERIODE 2010-2016**  
(Departement Omgeving, 2018c)

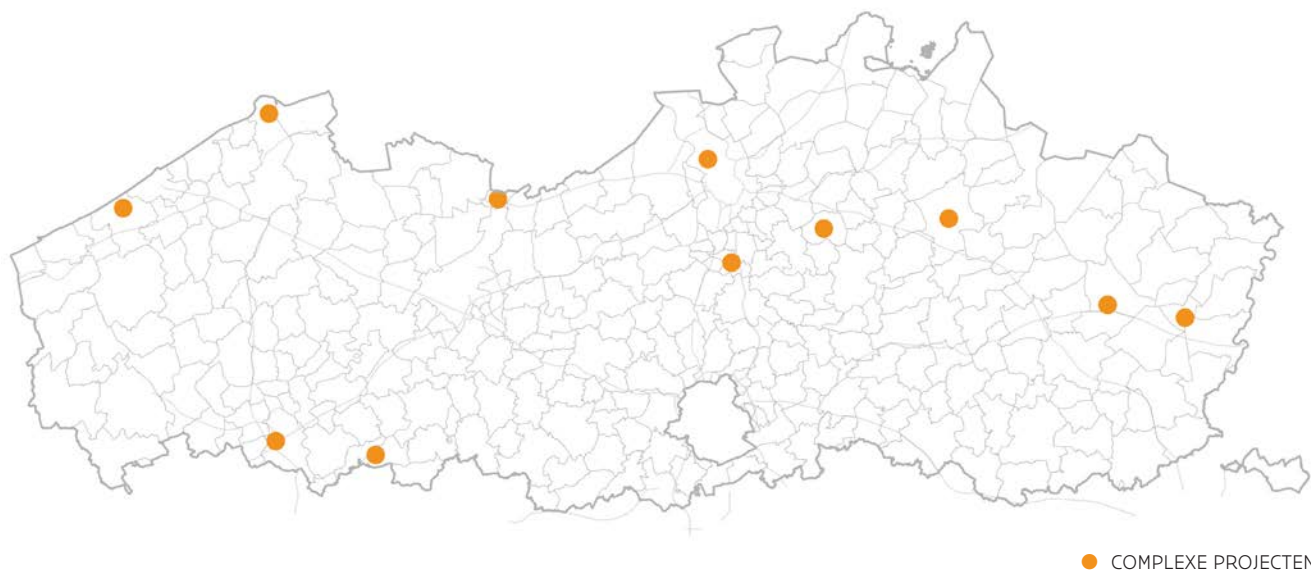
vergunningaanvragen in dezelfde periode. 85% van de meldingen gaan over handelingen binnen de bestemming 'woongebied'. Iets minder dan 7% van de meldingen gaan over het agrarische gebied. De meeste meldingen gaan over beperkte uitbreidingen van bestaande woningen, hoewel in principe ook voor sommige industriële activiteiten een melding volstaat.

### Complexe projecten

In 2015 wordt het instrument 'complexe projecten' (Vlaamse Regering, 2014) ingevoerd. De bedoeling van dit instrument is om via één geïntegreerd proces voor een complex project zowel de noodzakelijke bestemmingswijziging door te voeren als de benodigde vergunningen te verlenen. Het gaat over het faciliteren van projecten van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang.

De bedoeling is om deze belangrijke projecten via een nieuwe procesaanpak te realiseren binnen een aanvaardbare termijn en met een zo groot mogelijk draagvlak. Het proces bestaat uit een verkenningsfase, een onderzoeksfase, een uitwerkingsfase en een uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste beslissingsmomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit. Als voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats.

Er lopen op dit moment 13 trajecten via het instrument complexe projecten. Het gaat over projecten rond ontsluiting (4), woonbeleid (3), havenbeleid of industrie (3), recreatie (1) en klimaat (1) of gemengd (1). Voor 11 projecten werd reeds een startbeslissing genomen (Figuur 2.37). Voor vier projecten werd ondertussen ook al een openbaar onderzoek georganiseerd in aanloop naar het voorkeursbesluit.



FIGUUR 2.37: AANTAL COMPLEXE PROJECTEN NAAR LIGGING

Fase	Aantal	Jaar startbeslissing	Aantal met raadpleging
Onderzoeksfase	7	2016	4
	3	2017	
	1	2018	
Verkenningsfase	2		
<b>Totaal</b>	<b>13</b>		<b>4</b>

FIGUUR 2.38: AANTAL COMPLEXE PROJECTEN NAAR STATUS

## Instrumentele tendensen

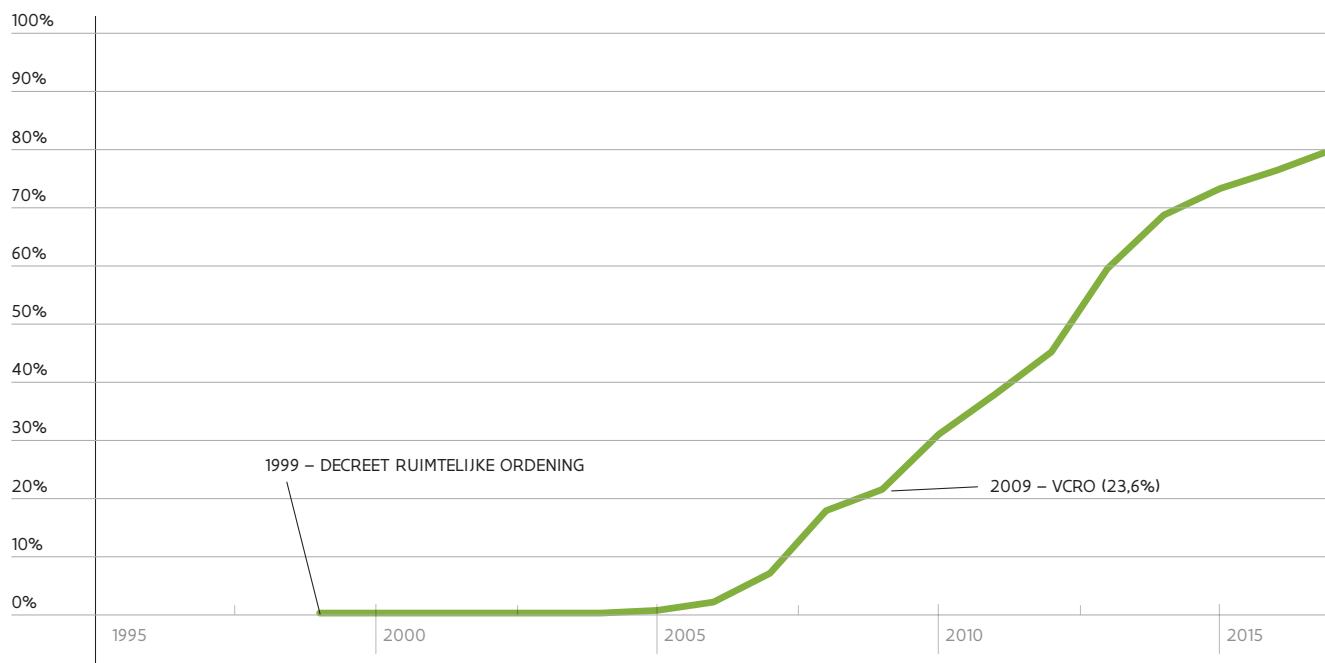
### Decentralisatie

Aan het eind van de 20ste eeuw werd in het beleidsveld ruimtelijke ordening in Vlaanderen de tendens naar decentralisatie ingezet volgens het subsidiariteitsprincipe, dat geïntroduceerd werd in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997) en door het sleutelen aan de planings- en vergunningsbevoegdheden van de verschillende bestuurlijke overheden in het Planningsdecreet (Vlaamse Regering, 1996).

Het versterken van het lokale beleidsniveau werd doorgezet binnen het Decreet Ruimtelijke Ordening (Vlaamse Regering, 1999) met de introductie van een nieuwe vergunningsprocedure. Gemeenten die aan vijf voorwaarden<sup>9</sup> voldoen, zogenaamde ontvoogde gemeenten, kunnen autonoom beslissen over vergunningsaanvragen. Ook de invloed van de Vlaamse overheid op het gemeentelijk vergunningsbeleid in de andere gemeenten werd afgebouwd (Vlaamse Regering, 2000, 2002).

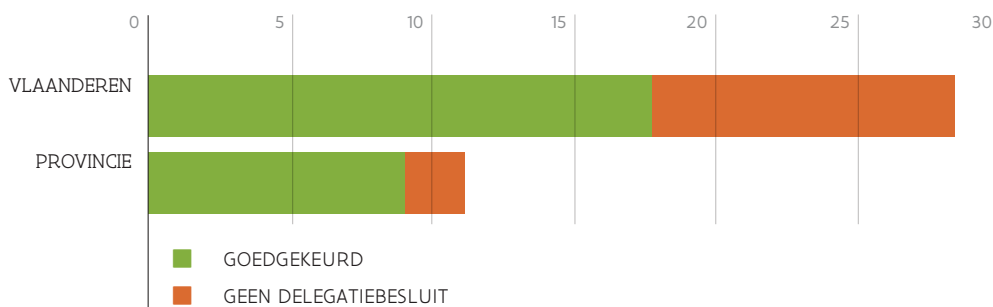
In 2009 verschoven met de invoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Departement RWO, 2009)

bovendien nog een aantal vergunningsbevoegdheden van het Vlaamse naar het lokale niveau. De gemeente werd bijvoorbeeld bevoegd voor het vergunnen van projecten voor sociale huisvesting, maar ook van gebouwen van algemeen belang met beperkte oppervlakte of van aanpassingen aan bestaande lokale wegen. De Vlaamse overheid blijft zelf bevoegd voor het beoordelen van vergunningsaanvragen van algemeen belang en aanvragen die worden ingediend door publieke instanties. In 2010 stelt de minister in zijn beleidsbrief (Muyters, 2010) dat het ontvoogdingsproces vertraging opliep ten opzicht van de vooropgestelde einddatum. Op dat moment waren slechts 77 gemeenten ontvoogd. De geformuleerde acties ter ondersteuning van lokale besturen (subsidies, vorming, helpdesk, sterkere opvolging ontvoogdingsvoorwaarden) hebben geleid tot een toename van het aantal ontvoogdingen. Tussen 2005 en 2017 verwerven de meeste Vlaamse gemeenten vergunningsautonomie. Vanaf 2018 vervalt het onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten. Alle Vlaamse gemeenten kunnen autonoom beslissen over vergunningsaanvragen.



**FIGUUR 2.39: EVOLUTIE VAN HET PROCENTUELE AANDEEL VAN DE AFGELEVERDE VERGUNNINGEN IN ONTVOOGDE GEMEENTEN, CUMULATIEF DOORHEEN DE TIJD (1999-2016)**  
(Departement Omgeving, 2018c)

[9] Deze voorwaarden waren : het beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar in dienst hebben en het beschikken over 3 registers (vergunningen, plannen en onbebouwde percelen) die voldoen aan de gestelde kwaliteitsvereisten.



**FIGUUR 2.40: AANTAL DELEGATIE-VRAGEN PER GOEDKEURENDE OVERHEID EN PER BESLISSING (2009-2017)**

In dezelfde beleidsbrief stelt de minister bovendien dat de Vlaamse overheid enkel nog om zwaarwichtige redenen zal interveniëren bij gemeentelijke vergunningsbeslissingen (Muyters, 2010). Vanaf 2012 werd een beoordelingskader ingevoerd dat het aantal beroepen ingesteld door de Vlaamse overheid tegen gemeentelijke vergunningsbeslissingen zal stroomlijnen. In de periode van oktober 2012 tot september 2013, dus gedurende 1 jaar, werden 65.900 beslissingen genomen over stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningaanvragen door lokale besturen. Na integrale afweging werden in deze periode 40 beroepen ingesteld door de leidend ambtenaar van de Vlaamse overheid.

De drie bestuursniveaus (Vlaanderen, de provincies en de gemeenten) hebben naast een gedeelde bevoegdheid voor het afleveren van vergunningen, ook een gedeelde bevoegdheid voor ruimtelijke planning. Het decreet bevat echter voor de opmaak van plannen geen lijsten met onderwerpen of materies die op elk van de drie bestuursniveaus moeten worden aangepakt (Vlaamse Regering, 1999). De bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning is gebaseerd op het principe van de subsidiariteit. Dit betekent dat gemeenten, provincies en het Vlaamse Gewest alleen ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP) kunnen opmaken over de elementen in uitvoering van hun eigen structuurplan. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) spreekt zich uit over de taakverdeling tussen de drie niveaus. Daarbij is er geen expliciete inhoudelijke afbakening van ruimtelijke thema's die door een gemeente, een provincie of door Vlaanderen worden behandeld (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1997). In de literatuur zijn er meningsverschillen over de aanpak van die taakverdeling voor plannen. Volgens Defoort (2005) en Glabeke en Buijs (2007) zijn sommige taakstellingen in het RSV ondoorzichtig geformuleerd en creëert dit rechtsonzekerheid. Anderen pleiten voor een werkbare taakverdeling waarbij verschuivingen na onderlinge

afspraken mogelijk zijn (David et al., 2003). In 2009 werd een "planologisch delegatiebeginsel" in de wetgeving opgenomen om de efficiëntie te bevorderen bij samenlopende bevoegdheden (Vlaams Parlement, 2008). Dit voorziet de mogelijkheid om die bevoegdheid, na overleg, te delegeren of door te geven aan een ander beleidsniveau. Het bestuursniveau dat er op dat moment het meest bij gebaat is om een RUP op te maken en de problemen geïntegreerd aan te pakken, zal het initiatief nemen. De taakverdeling, of het zoeken van het meest geschikte niveau, gebeurt op basis van overleg tussen de betreffende bestuursniveaus en is gekoppeld aan de schaal van de problematiek.

Sinds de invoering van die mogelijkheid werden 1.900 gemeentelijke RUP's vastgesteld, en werd voor 40 gemeentelijke RUP's een delegatie gevraagd. De meerderheid van de aanvragen werd bij de Vlaamse overheid ingediend, en de meerderheid ervan werd ook toegestaan (Figuur 2.40). De decentralisatie van diverse bevoegdheden naar het gemeentelijke niveau zorgt er alleszins voor dat de lokale overheden meer taken en verantwoordelijkheden krijgen. In vergelijking met andere landen heeft Vlaanderen zeer veel en eerder kleine gemeenten. Het Witboek Interne Staatshervorming (Vlaamse Regering, 2011) geeft aan dat het verhogen van de lokale bestuurskracht daarom belangrijk is. Bestuurskracht kan gezien worden als de verhouding tussen bestuurlijke capaciteit en de opdracht die een bestuur moet vervullen (De Peuter & Bouckaert, 2004).

De Vlaamse Statistische Autoriteit publiceerde tot 2017 de lokale bestuurskrachtmonitor per gemeente, maar spitste zich niet specifiek toe op de ruimtelijke opdracht van het bestuur. Het is dan ook niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de lokale bestuurskracht op het vlak van ruimtelijk beleid. Ruimtelijke doelstellingen en ambities worden soms in vrij vage termen omschreven en zijn vaak normatief geformuleerd ("goede ruimtelijke ordening", "duurzaam", "draagkracht",...) waardoor het niet makke-

lijk is om na te gaan in hoeverre een gemeente slaagt in het behalen van haar ruimtelijke doelstellingen (Vervoort et al., 2014).

Daarnaast is het ook niet onbelangrijk om na te gaan hoe partnerschappen en het aanwenden van het beleidsnetwerk de bestuurlijke capaciteit verhogen. We weten bijvoorbeeld dat vooral de kleinere gemeenten meer ruimtelijke partnerschappen aangaan dan grotere gemeenten (Pisman et al., 2013). Het is echter niet duidelijk of dit hogere aantal ook zorgt voor een hogere bestuurlijke capaciteit.

### Gewijzigde rol van de overheid

Bij het vormgeven van het ruimtelijk beleid komen responsabilisering, efficiëntie, prestatiegerichtheid en een terugtrekkende overheid meer en meer aan bod. Met het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009 “Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen” zet de Vlaamse Regering in op een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de overheid de doelstellingen vastlegt en de resultaten evalueert. En de samenleving bepaalt zelf hoe ze dit wil waarmaken (Vlaamse Regering, 2004). Het initiatief en/of de uitvoering van het ruimtelijk beleid wordt meer en meer in handen gelegd van de markt. De markt, en burgers die dat beleid mee vormgeven, worden geacht voldoende verantwoordelijk te zijn, en hebben geen overregulering en controle van de overheid nodig.

De focus verschuift dan ook van aanbodgedreven processen naar een projectgedreven aanpak. Een projectgedreven aanpak beoogt de realisatie van een specifiek project. Een aanbodgedreven proces wil met een planmatige aanpak (in een regio) een aanbod creëren voor toekomstige ontwikkelingen (bv. een afbakeningsproces, stadsontwikkelingsprojecten).

### Inrichtingsstudies

Er kan bij de opmaak van een RUP voor gekozen worden om bepaalde inrichtingsaspecten (nog) niet in het plan zelf te regelen, maar wel de opmaak van een inrichtingsstudie in de voorschriften op te nemen. Op die manier wordt de inrichting van het gebied niet opgelegd door de overheid, maar laat ze dit over aan de aanvrager van een vergunning. Die inrichtingsstudie is een informatief document dat bij de vergunningsaanvraag wordt ingediend. De inrichtingsstudie bevat een voorstel voor ordening van het gebied, rekening houdend met de voorschriften in het plan en de visie van het RUP. De vergunningverlenende overheid kan dan de vergunningsaanvraag voor het geheel van de samenhangende ontwikkeling beoordelen in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de

geldende stedenbouwkundige voorschriften in het gebied (Bauwens et al., 2007).

### Planologisch attest en principiële akkoord

Met de introductie van deze instrumenten wou de decreetgever inzetten op duidelijkheid en rechtszekerheid voor de burger binnen een relatief korte termijn. In 1999 was het planologisch attest bedoeld als middel om gemeenten aan te zetten om met een RUP of BPA een uitspraak te doen over de mogelijkheden voor een individueel bedrijf. Aanvankelijk was dit een informatief document, als overgangsmaatregel in afwachting van planningsinitiatieven van de gemeente. Finaal was het wel de bedoeling dat de ontwikkelingsmogelijkheden van deze bedrijven gekaderd werden in een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente (Van den Broeck et al., 2010). Al snel kreeg dit instrument meer juridisch gewicht en verdween het planmatige karakter op de achtergrond. Zo kon de aanvrager reeds een vergunning verkrijgen in afwachting van het plan. Uit de voorgaande analyse blijkt bovendien dat het planinitiatief voor 48% van de attesten werd afgerond.

Ook bij de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden is er eenzelfde evolutie, waarbij het planmatig karakter wijkt, en de rol van de overheid wijzigt. Initieel kon enkel een gemeente een principiële akkoord aanvragen, gekaderd in een woonbehoefte en visie op de woonontwikkeling in de gemeente. Vanaf 2009 kon ook een particuliere ontwikkelaar dit akkoord aanvragen, en duidelijkheid krijgen over de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn eigendom. Ook hier blijkt dat het planinitiatief uitbleef. Zoals eerder aangehaald werd een plan opgemaakt voor slechts 12% van de akkoorden verleend na 2009 (Clits, 2016).

### Melding en vrijstelling van vergunning

Met het regeerakkoord 2009 – 2014 wordt volop ingezet op een klantgerichte en snelle afhandeling van stedenbouwkundige vergunningsaanvragen. Dit is ook de periode waarin de vergunningsplicht voor bepaalde kleinere werken werd afgeschaft (Vlaamse Regering, 2010a) of vervangen door een meldingsplicht (Departement RWO, 2009; Vlaamse Regering, 2010a). Voor werken met geringe ruimtelijke impact is men van oordeel dat deze zonder (veel) formaliteiten mogen worden uitgevoerd. De rol van de overheid wordt hiervoor teruggeschroefd.

### Procesvoering neemt aan belang toe

Door een toenemend opleidings- en kennispeil, grotere mondigheid en door veranderende waardeoriëntaties zijn

steeds meer burgers in staat om hun eigen belangen te verdedigen. Dat brengt ook veranderingen met zich mee in de interactie tussen burger en bestuur (Van Damme & Brans, 2010).

### Afbakeningsprocessen

Sleutelbegrippen bij de introductie van een nieuwe planningsmethodiek en -hiërarchie in 1999 zijn subsidiariteit en planmatige en procesmatige benadering. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan het belang van een open planvorming en besluitvorming in een vroege fase, een zogenaamde collaboratieve aanpak (Houthaeve, 2000). Met deze aanpak wil men 2 doelstellingen bereiken, nl. inhoudelijke kwaliteit nastreven door kennis vanuit verschillende hoeken in te brengen en een draagvlak creëren bij die betrokkenen.

Bij de afbakeningsprocessen komt dit tot uiting in een globale aanpak waarbij de verschillende componenten gelijkwaardig worden onderzocht, en dit met alle betrokken actoren (Beersman & Liekens, 2000). In de praktijk was dit een leerproces met vallen en opstaan en werd de methode gaandeweg bijgeschaafd. Deze afbakeningsprocessen waren dan ook inhoudelijk, methodologisch en naar aanpak nieuw. Zo'n samenwerking tussen Vlaamse overheid, provincie en gemeente was in die periode uniek. Afbakeningsprocessen verliepen meestal ook parallel met de opmaak van provinciale en gemeentelijke structuurplannen. Dit leverde een meerwaarde op voor beide processen omdat de gemaakte keuzes doorwerking hadden in beide processen, en de inhoudelijke betrokkenheid groot was (Pisman & Van Weesenbeeck, 2000). Anderzijds vereiste dit ook veel administratieve capaciteit. Alhoewel de processen een stimulans zijn om met verschillende actoren ruimtelijk na te denken, leeft toch de indruk dat er geregeld dubbel werk wordt verricht (Voets et al., 2010).

### Informele processen en instrumenten nemen een rol op

Om het ruimtelijk beleid vorm te geven is er een ruim scala aan instrumenten ter beschikking. Formele instrumenten en procedures gaan daarbij vaak gepaard met informele processen. Bij het project Gent Sint Pieters bijvoorbeeld worden doorheen de tijd verschillende initiatieven genomen om het project te realiseren (zie Figuur 2.41). Met dit project wordt de stationsomgeving in Gent aangepast aan de toenemende mobiliteitsvragen, maar ook de ontwikkelingsmogelijkheden voor wonen, werken en winkelen krijgen een plaats. Daaruit blijkt dat een veelheid aan instrumenten wordt ingezet

en dat onderlinge interactie complex is (Goetelen, 2017). Uit deze case blijkt dat juridische instrumenten en niet-juridische instrumenten door elkaar worden ingezet. Het initiatief ligt bovendien niet alleen bij de overheid, maar ook burgers, het middenveld of projectontwikkelaars drukken een stempel op ruimtelijke ontwikkelingen. Ruimtelijke processen verlopen zelden lineair. Initiële inzichten over een ruimtelijke ontwikkeling of ruimtelijke doelstellingen kunnen tijdens het proces bijvoorbeeld veranderen of verbreed worden door de interactie met andere actoren. Tegelijkertijd voorziet de wetgeving voor bijvoorbeeld planningsinitiatieven of het verkrijgen van een vergunning een eerder rechtlijnig traject, waarbij consultatie van andere actoren via het openbare onderzoek relatief laat in de procedure wordt voorzien. Ruimtelijke processen die onvoldoende in staat zijn om gevoeligheden vooraf te ondervangen, kunnen hierdoor tijdens de procedure in de problemen komen.

Om hiermee om te gaan zet de Vlaamse overheid de laatste decennia ook meer in op participatieprocessen, collaboratieve planning of nieuwe vormen van samenwerking die de formele besluitvorming rond ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunen (Devisch et al., 2017; Terry et al., 2018). Voorbeelden vindt men binnen de verschillende vormen van gebiedswerking (TOP-projecten, strategische projecten,...). Binnen deze processen nemen actoren verschillende rollen op en worden ook diverse informele instrumenten ingezet om met de spanningen en tegenstrijdigheden om te kunnen gaan. (Devisch et al., 2017). Infomomenten, workshops, ontwerpwedstrijden, klankbordgroepen, syntheserapporten en inrichtingsplannen worden daardoor ook belangrijker om tot concrete realisaties te komen.

### Vereenvoudiging van regels en procedures, ambities versus praktijk

Uit de memorie van toelichting bij de VCRO in 2009 blijkt dat vereenvoudigen en afstemmen van procedures een speerpunt is opdat projecten van maatschappelijk en strategisch belang geen onnodige vertragingen zouden oplopen. Vereenvoudiging is echter doorheen de jaren altijd een speerpunt geweest van de Vlaamse Regering. Korte beslissings- en doorlooptijden, afstemmen van procedures en transparante regelgeving moeten duidelijkheid bieden. In de praktijk heeft dit op vandaag geresulteerd in meerdere wetten, wetswijzigingen en bijsturing ervan. Dat regelgeving wordt bijgesteld naar aanleiding van opduikende concrete eisen of vooruitschrijdende



FIGUUR 2.41: TIJDLIJN PROJECT GENT SINT PIETERS  
(Goetelen, 2017)

inzichten is op zich een goede zaak. Toch leeft het idee dat “het beoefenen van het metier daardoor bij wijlen een hachelijke onderneming wordt”. Zeker als deze wijzigingen aan decreten ook nog eens gefaseerd in werking treden (Debersaques & Ronse, 2016).

### **VCRO legt in 2009 het accent op vereenvoudiging**

De VCRO voorzag in 2009 in een aantal maatregelen en bepalingen met het oog op vereenvoudiging van procedures, en transparantere regelgeving (Vlaams Parlement, 2008). De maximale beslissingstermijn voor vergunningsaanvragen werd beperkt, en het onderscheid tussen ontvoogde en niet-ontvoogde gemeenten werd geschrapt. In dezelfde periode werd de vergunningsplicht afgeschaft voor bepaalde kleinere werken (Vlaamse Regering, 2010a) of vervangen door een meldingsplicht (Departement RWO, 2009; Vlaamse Regering, 2010a). Voordien was er geen dwingende termijn waaraan een (lokale) overheid zich moest houden om een beslissing te nemen over een vergunningsaanvraag. Daardoor verliep er soms veel tijd tussen de indiening van een aanvraag en de beslissing. Bovendien was er voor tal van kleine werken een vergunning vereist.

Deze veranderingen zorgden ervoor dat er voor minder zaken een vergunning moest worden aangevraagd en gaf de aanvrager meer zekerheid over de termijn waarop een beslissing moest worden genomen. Veel zaken zijn vrijgesteld van vergunning, maar zeker niet alles. Ook bij werken waarvoor louter een melding moet gebeuren, zijn er enkele randvoorwaarden. Veel hangt af van de bestemming, de voorschriften, de bestaande constructie en/of de geplande werken. Iedereen wordt geacht de wet te kennen, maar weet iedereen of zijn woning in een beschermd landschap ligt? Of in ruimtelijk kwetsbaar gebied? Of de gemeente een bouwverordening heeft die strijdige voorschriften bevat? De gemeenten Evergem en Aalter opteerden er bijvoorbeeld voor om de meldingsplichtige werken opnieuw vergunningplichtig te maken, zodat de meldingsplicht in die gemeenten de facto niet bestaat (Hubeau et al., 2012).

Ook procedures bij plannen werden vereenvoudigd. De beleidspraktijk wordt geconfronteerd met situaties waarbij belangrijke en urgente ruimtelijke projecten met ruime strategische en maatschappelijke relevantie niet tijdig kunnen worden gerealiseerd wegens een onverenigbaarheid met een uitvoeringsplan en/of opties in het structuurplan van het betrokken beleidsniveau. Er werd een geïntegreerde procedure ingeschreven waarbij het RUP en de noodzakelijke wijziging aan het structuur-

plan gelijktijdig kunnen worden behandeld. De delegatieregeling voorziet dat overheden afspraken kunnen maken over wie het plan opstelt voor een gebied (Vlaams Parlement, 2008). En met het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2009 (Vlaamse Regering, 2009) kunnen ook handelingen van algemeen belang vergund worden zonder dat hiervoor een RUP moet worden opgemaakt.

De uiteindelijke goedkeuringstermijn van een RUP blijkt echter niet zo problematisch, want driekwart van de gemeentelijke en provinciale plannen is binnen het jaar afgerond, en driekwart van de gewestelijke RUP's binnen de 2 jaar (Figuur 2.42). Uit de grafiek blijkt ook dat de vereenvoudiging van de procedure in de praktijk weinig verschil maakt. Vaak hebben vertragingen te maken met de gekoppelde processen zoals de MER-procedures, maar ook met tussenkomsten van de Raad van State (Voets et al., 2010). Meer nog dan door aanpassingen van procedures voor de opmaak van plannen en de behandeling van vergunningen (formele procedures, MER, plannen,...) is vooral veel winst te verwachten van een goed voortraject met tijdige, getrapte en volgehouden politieke besluitvorming, een sterk, gemandateerd procesmanagement en een volgehouden en professioneel gemanaged proces van betrokkenheid, inspraak en participatie van bij de aanvang van het proces tot aan de effectieve realisatie (Commissie Investeringsprojecten, 2010; Commissie Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten, 2010).

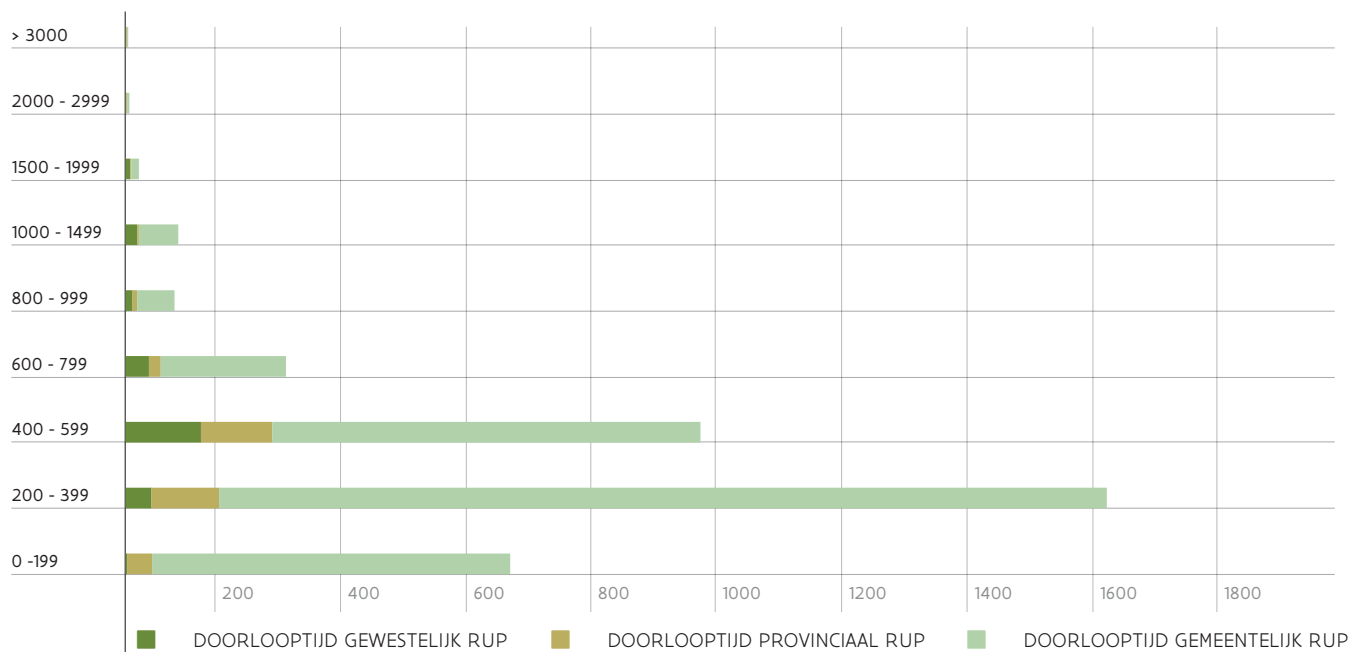
Een goed voortraject van zo'n plan, waarbij de betrokkenen samen worden gebracht en via open overleg en onderhandeling aan een gedragen plan werken, blijkt van essentieel belang en kan ook latere juridische procedures vermijden. Dit voortraject vraagt veel tijd, en zit niet vervat in een officiële procedure. Hierover zijn dan ook geen globale gegevens gekend.

### **(Investerings-)projecten vragen een andere aanpak**

De Vlaamse regering richtte in 2010 een Commissie Investeringsprojecten op, de 'Commissie Berx'. Ook het Vlaams Parlement richtte een commissie ad hoc Versneling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten (de 'Commissie Sauwens') op. De commissies kregen de opdracht om voorstellen uit te werken voor een verbetering van de besluitvorming rond grote investeringsprojecten en infrastructuurwerken.

De nieuwe procesaanpak zoals geïntroduceerd met het Decreet complexe projecten in 2015 moet ervoor zorgen dat projecten gestroomlijnder, optimaler en efficiënt verlopen (Departement Omgeving, 2018a). Naast het





FIGUUR 2.42: DOORLOOPTIJD (DAGEN) VANAF PLENAIRE VERGADERING TOT GOEDKEURING PER TYPE RUP

belang van het bouwen aan een draagvlak vroeg in het proces, worden ook procedures op elkaar afgestemd:

- Parallel uitvoeren van onderzoeken en beoordelingen: deze onderzoeken gebeuren op die manier op een geïntegreerde wijze, vertrekkend van een gelijke startbasis. Zo verloopt het proces sneller (parallel i.p.v. op elkaar volgend), maar ook beter, want de resultaten zijn op elkaar afgestemd.
- Integreeren van openbare onderzoeken: de resultaten van de verschillende onderzoeken en de resultaten van de verschillende beoordelingen worden via één openbaar onderzoek aan het publiek voorgelegd.
- Parallele procedures in de uitwerkingsfase: door een geïntegreerde plannings- en vergunningsprocedure kan tijds winst gerealiseerd worden.

### Generiek en genereus vergunningenbeleid

Het nieuwe Decreet op de ruimtelijke ordening (1999) en vooral de vele latere aanpassingen hebben een ambigu karakter, met een strikte visie op de nieuwe planningsinstrumenten enerzijds, en een generiek vergunningsbeleid anderzijds. Het vergunningensysteem is sterk afgestemd op de individuele initiatiefnemer (verjaring van bouwmissdrijven, meer afwijkingmogelijkheden, basisrechten voor zonevremde constructies, enz.). De rode draad is dat er steeds meer 'rechten' worden geformuleerd voor activiteiten die niet zijn afgestemd op de bestemming. Een

groot aantal woningen ligt in openruimtebestemmingen en talrijke zonevremde bedrijven vinden hun oorsprong in voormalige landbouwbedrijfszetels. In de openruimtebestemmingen (zeker in de landbouwbestemming) neemt daardoor de discrepantie toe tussen de beoogde bestemming, en dus de visie op de ontwikkeling van dat gebied, en het feitelijk gebruik. Daardoor vergroot de kans dat bepaalde functies vergund worden op slecht gelegen locaties in de open ruimte (Bomans et al., 2017).

De onderstaande Figuur 2.43 geeft een overzicht van alle versoepelingen in de regelgeving van 2000 tot en met 2016. In 2002 werd in het decreet een niet-aflopende regeling voor zonevremde woningen opgenomen. Daardoor zijn er vandaag veel mogelijkheden voor uitbreiding en herbouw, waarbij het landschappelijk beeld van de woning aanzienlijk kan worden gewijzigd. Hierdoor wordt urban sprawl niet alleen in stand gehouden, ook de voetafdruk ervan groeit (Tempels et al., 2012).

Figuur 2.44 geeft weer waar de zonevremde vergunningen zijn gesitueerd. 80,2% van de zonevremde vergunningen in de periode 1980-2016 is verleend in een landelijke context. In totaal gaat het hier om 83.800 vergunningen in landelijk Vlaanderen. De laatste 10 jaar is 35% van de afgeleverde zonevremde vergunningen voor een nieuwbouwwoning.

In totaal kunnen 9,3% van alle vergunningen voor nieuwbouwwoningen als zonevremd worden beschouwd,

2000	Verruiming vergunningsplichtige functiewijzigingen
2002	Basisrechten voor zonevreemde constructies
2003	Verruiming van mogelijkheden voor zonevreemde woningen
2005	Landschappelijk waardevol agrarisch gebied is niet langer kwetsbaar gebied
2006	Versoepeling voorwaarden inzake minimale weguitrusting
2009	Basisrechten voor zonevreemde constructies
2009	Herbouwen van een zonevreemde woning op dezelfde plaats of op een gewijzigde plaats
2009	Uitbreiden van zonevreemde woningen
2009	Zelfs recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies kunnen heropgebouwd worden
2009	Bij vernieling of beschadiging kunnen ze ook in kwetsbaar gebied opnieuw worden opgebouwd
2009	Afwijken van bestemmingsvoorschriften kan voor het wijzigen van de functies van een gebouw
2009	Tijdelijk en permanent woonrecht in weekendverblijfszones
2009	Invoering van het clicheringsmechanisme
2009	Planologische attesten voor zonevreemde bedrijven worden uitgebreid voor alle bedrijven die beschikken over een milieuvergunning voor volwaardige land- en tuinbouwbedrijven + anticipatieve vergunning
2010	Verruiming van de handelingen van algemeen belang + positieve anticipatie
2010	Invoering meldingsplicht en vrijstellingenbesluit
2012	Invoering van de afwerkingsregel
2014	Tijdelijk en permanent woonrecht in weekendverblijfszones
2014	Verruiming afwijkingsmogelijkheden in industriegebieden
2015	Versoepelingen in het vrijstellingenbesluit
2016	Ook zonevreemde constructies (bv. bedrijven) kunnen verbouwen en herbouwen op dezelfde of een gewijzigde plaats
2016	Principieel akkoord voor het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden
2016	Uitbreiden en aanpassen van zonevreemde constructies
2016	Planologische attesten voor zonevreemde bedrijven worden uitgebreid voor alle bedrijven die beschikken over een milieuvergunning voor volwaardige land- en tuinbouwbedrijven. Hiermee wordt een oplossing voorzien voor historisch gegroeide tuincentra binnen agrarisch gebied die naar aanleiding van schaalvergroting en branchevervaging voor (een deel van) hun functie zonevreemd zijn geworden

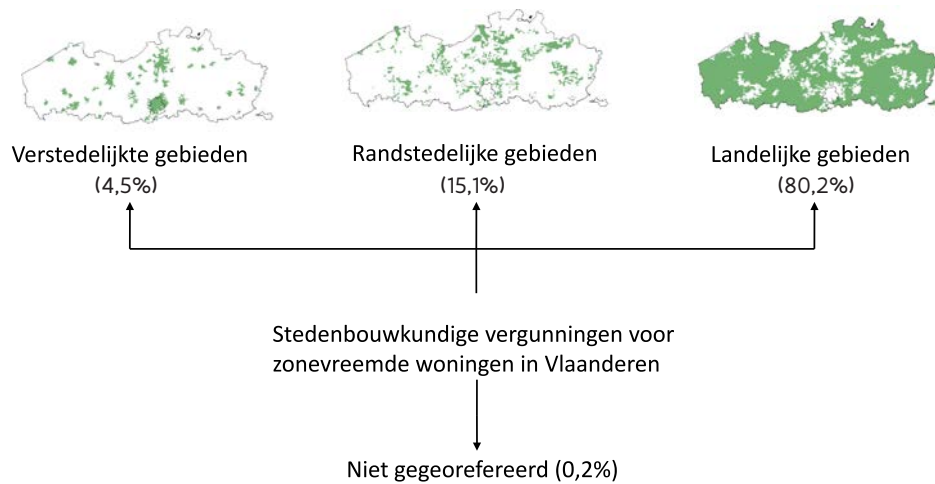
**FIGUUR 2.43: OVERZICHT VAN VERSOEPELINGEN IN DE REGELGEVING (COPPENS & VLOEBERGH, 2017)**

en 10,8% van de vergunningen voor verbouwingen aan woningen zijn zonevreemd gesitueerd (periode 1980-2016).

Tussen 1972 en 1993 bestond de mogelijkheid om een nieuwe woning te bouwen in afwijking van de geldende bestemming wanneer het te bebouwen perceel gelegen is in een huizengroep. Deze zogenaamde opvolregel werd afgevoerd in 1993, maar in 2009 werd een nieuwe, beperkte versie van de opvolregel ingevoerd, die het mogelijk maakt om één bijkomende woning aan te bouwen tegen de blinde muur van een bestaande woning, ongeacht de bestemmingszone. Het kwantitatief effect hiervan moet

verder worden onderzocht, maar in ieder geval zorgt deze regelgeving generiek (zonder specifieke beoordeling van de lokale context) voor bijkomende woningen ook in bestemmingen die daarvoor niet werden voorzien.

Het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, maakt functiewijzigingen mogelijk 'voor een niet-verkrot, vergund gebouw dat bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie, gelegen langs een voldoende uitgeruste weg en niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied of overstromingsgebied'. Het beleid dat de mogelijkheden voor functiewijzigingen



**FIGUUR 2.44: AANDEEL ZONEVREEMDE VERGUNNINGEN (1980-2016)**

(Departement Omgeving, 2018c)

vastlegt, is zeer generiek en houdt geen rekening met de context- en gebiedsfactoren die maken dat een functiewijziging op de ene plek meer of minder gewenst is dan op de andere. Functiewijzigingen kunnen leiden tot een waardevolle invulling van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen die geen landbouwtoekomst meer hebben. Verder kunnen heel wat functiewijzigingen worden aangevraagd op basis van huidige decretale mogelijkheden, om dan in een tweede fase gepaard te gaan met een ingrijpende herbouw, wat resulteert in een economische vestiging op een plaats die hiervoor niet altijd geschikt is. De verandering gebeurt met andere woorden vaak zo geleidelijk dat de (latere) impact op het eerste zicht onzichtbaar is (Bomans et al., 2017).

### Rechtszekerheid door (sectorale) plannen

Het was de bedoeling dat de RUP's uitvoering zouden geven aan de lange termijnvisie van de bijhorende structuurplannen.

De afgelopen jaren hebben heel wat overheden (vooral gemeenten) RUP's gemaakt die als doel hebben om bestaande, vooral zonevreemde, activiteiten ter plaatse te bevestigen. In sommige gevallen worden uitbreidingsmogelijkheden voorzien, maar vaak beperkt het RUP zich tot een juridische correctie van het gewestplan. Het RUP wordt gebruikt om rechtszekerheid te creëren en als toetsingskader voor vergunningen.

Figuur 2.45 toont de evolutie van de oppervlakte van het aantal gemeentelijke plannen (BPA's of RUP's) voor zonevreemde activiteiten. Er werden zowel plannen opgesteld voor zonevreemde woningen, als voor

zonevreemde bedrijven en voor zonevreemde sport- en recreatieconstructies. Deze praktijk werd door de hogere overheid gestimuleerd door diverse omzendbrieven.

De generieke regelgeving over zonevreemde woningen maakt het opmaken van sectorale RUP's voor wonen vandaag grotendeels overbodig.

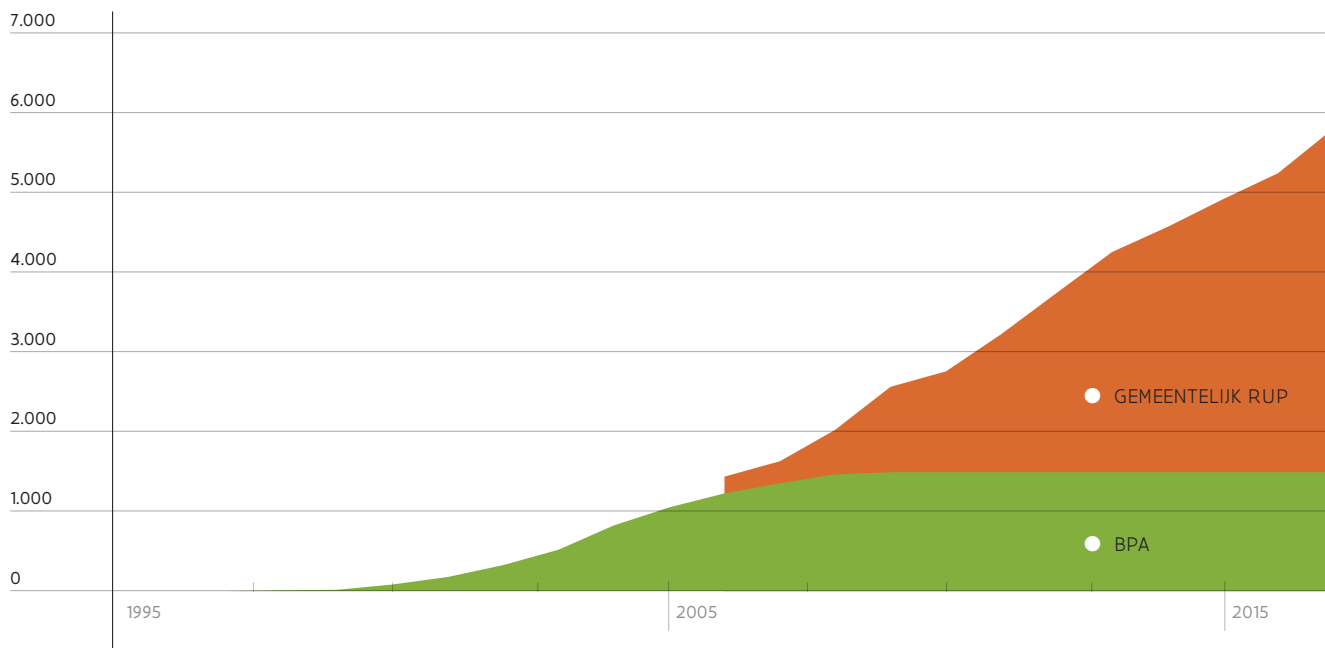
### Thematische verbreding

Eén van de opvallendste trends van de afgelopen jaren is de thematische verbreding van ruimtelijke ordening naar omgeving. Deze verbreding is zowel van toepassing op de instrumenten als op de inhoud van het ruimtelijk beleid. Ze kadert binnen een globale Europese trend waarbij meer en meer gestreefd wordt naar gemeenschappelijke beleidsagenda's over de verschillende beleidsdomeinen heen (Nadin et al., 2018).

In dit hoofdstuk werden hiervan al veel voorbeelden gegeven.

Door de recente integratie van de milieuvergunning, de verkavelingsvergunning, de socio-economische vergunning, de natuurvergunning en de stedenbouwkundige vergunning tot de omgevingsvergunning is een duidelijke verbreding naar milieuthema's zichtbaar.

Ook de integratie van de milieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het vergunnings- en planingsproces is relevant. In het kader van de vernieuwde RUP-procedure kan een 'verbrede' stedenbouwkundige verordening worden opgemaakt om bepaalde effectmilderende maatregelen verordenend vast te leggen, die de voorspelde milieueffecten in de plan-MER kunnen voorkomen. De verordening kan voorschriften bevatten die



**FIGUUR 2.45: EVOLUTIE VAN DE OPPERVLAKTE (HA) IN GEMEENTELIJKE PLANNEN OM ZONEVREEMDE ACTIVITEITEN (WONEN, BEDRIJFVIGHEID, SPORT EN RECREATIE) ZONE-EIGEN TE MAKEN, CUMULATIEF IN DE TIJD**

niet ‘stedenbouwkundig’ zijn, maar eerder milieugerelateerd en die gekoppeld worden aan bv. exploitaties, of die bepaalde cumulatieve immissieplafonds voor specifieke gebieden kunnen vastleggen.

De oprichting van het Departement Omgeving op Vlaams niveau zorgt voor een betere afstemming van milieuthema’s met ruimtelijke aspecten.

Ook inhoudelijk wordt hierop ingespeeld. In hoofdstuk 9 ‘Ruimte voor integratie’ wordt toegelicht hoe het begrip ruimtelijke kwaliteit langzaam evolueert naar het concept omgevingskwaliteit, waarbij naast ruimtelijke elementen

ook milieuaspecten aan bod komen. Hoofdstuk 6 ‘Ruimte voor mobiliteit’ besteedt aandacht aan ‘hinderaspecten’ veroorzaakt door gemotoriseerd verkeer.

De inhoudelijke verbreding van ruimte naar omgeving is zeker niet enkel op Vlaams niveau een trend. Recent keurde het Antwerpse college van burgemeester en schepenen een beoordelingskader goed, waarmee voortaan rekening gehouden wordt met luchtkwaliteit en omgevingslawaai bij de beoordeling van vergunningsaanvragen voor nieuwe of de uitbreiding van bestaande scholen en kinderdagverblijven (stad Antwerpen, 2018).

## Bronnen

- **Albrechts, L., & Meuris, F.** (2000). *The EU compendium of spatial planning systems and policies Belgium* (Vol. 28 B). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- **Bauwens, M., De Waele, T., & Vandevyvere, W.** (2007). Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP. *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*.
- **Bergmans, A., Bollen, B., Francis, C., Crabbé, A., Craps, M., De Poortere, C., Goossens, Y., Heutz, G., Luyten, D., Neuvel, J., Oorts, K., Schoefs, J., Schrooten, G., Stevens, D., & Vermoesen, K.** (2017). *Met inzicht ruimtelijk plannen en vergunnen* (B. Hubeau & G. Vloebergh Eds.). Brugge: Die Keure.
- **Bomans, K., Dugernier, M., Debacker, W., Poelmans, L., De Nocker, L., De Weerd, Y., & Hoppenbrouwers, M.** (2017). Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel.
- **Claeys, M., De Coutere, S., De Roo, K., Leinfelder, H., & Van de Genachte, G.** (2015). Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planningsproces, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen. Brussel.
- **Clits, C.** (2016). Een evaluatie onderzoek van de aanvragen tot principiële akkoord, masterproef. (pp. 132). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- **Commissie Investeringsprojecten.** (2010). Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten.
- **Commissie Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten.** (2010). Verslag namens de Commissie Versnelling Maatschappelijk Belangrijke Investeringsprojecten.
- **Coppens, T., & Vloebergh, G.** (2017). Een paar kritische bemerkingen in de kantlijn van het BRV. Ruimte, 52-57.
- **David, P., Leinfelder, H., Pisman, A., & Totte, P.** (2003). *De kunstige nuance tussen een realistische en een expressionistische mozaïek: subsidiariteit in de praktijk*. Paper presented at the Plandag 2013, De cultuur van het bestuur. Over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken.
- **De Coutere, S., Lammerant, J., & Van de Genachte, G.** (2009). Studie over de wetgeving en de toepassing van de plan-MER Richtlijn in ruimtelijke planning in de praktijk in een aantal lidstaten van de EU, uitgevoerd in opdracht van het Departement RWO, afdeling Ruimtelijke Planning, Brussel.
- **De Peuter, B., & Bouckaert, G.** (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar een modellering van een Vlaams design*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- **Debersaques, G., & Ronse, S.** (2016). Het verzameldecreet : een update van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 81.
- **Defoort, P.-J.** (2005). Bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke planning. Subsidiariteit: feit of fictie? *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw* (40), 281-335.
- **Departement Leefmilieu Natuur en Energie.** (2015). *Richtlijnenboek milieueffectenrapportage*, oktober 2015. Brussel.
- **Departement Omgeving.** (2018a). Instrumentendecreet: stand van zaken. (<http://www.ruimtelijkeordering.be/instrumentendecreet>)
- **Departement Omgeving.** (2018b). *Wegwijzer codextrein. Wijzigingsdecreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving. Versie 25/4/2018*. Brussel: Departement Omgeving.
- **Departement Omgeving.** (2018c). Vergunningenregister Vlaams gewest.
- **Departement RWO (Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed).** (2009). *Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officiële coördinatie versie september 2009*. Brussel: Vanden Broele.

- **Devisch, O., Huybrechts, L., & Stieglitz, J.** (2017). Leren participeren. Leren van participatieprocessen in ruimtelijke planning, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel.
- **Dienst van de Bestuursrechtcolleges.** (2018). Jaarverslagen Raad voor Vergunningsbetwistingen. (<http://www.dbric.be/jaarverslagen>).
- **Europees Parlement, & Raad van Europa.** (2003). *RICHTLIJN 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programmás betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.*
- **Glabeke, A., & Buijs, X.** (2007). Taakstellingen: wie is bevoegd voor wat? *TROS - Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw*, 284-291.
- **Goetelen, C.** (2017). Het gewestelijk RUP stationsomgeving Gent Sint-Pieters, masterproef. Gent: Universiteit Gent.
- **Houthaeye, R.** (2000). Afbakening van stedelijke gebieden : de kritische collaboratieve en communicatieve toets. *Ruimte & Planning*, 20(2).
- **Hubeau, B. (Ed.)** (2011). *Ruimtelijke ordening voor beginners*. Brugge: die Keure.
- **Hubeau, B., Defoort, P.-J., Debersaques, G., & Vandevyvere, W. (Eds.)**. (2012). *Lexicon vijftig jaar Stedenbouwwet*. Brugge: die Keure.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (1997). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (2003). Overzicht van de wijzigingen in de publicatie Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen integrale versie door de herziening van 12 december 2003 (pp. 12). Brussel.
- **Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.** (2010). Actualisering en herziening van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (pp. 28). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - Afdeling Ruimtelijke Planning - Departement RWO.
- **Muyters, P.** (2010). *Beleidsbrief Ruimtelijke Ordening 2010 - 2011*. Brussel.
- **Nadin, V., Zonneveld, W., Piskorek, K., Stead, D., Fernandez Maldonado, A. M., Dabrowski, M., Mulassano, N., Sarkar, A., Schmitt, P., Smas, L., Cotella, G., Rivolin, U. J., Solly, A., Berisha, E., Pede, E., Seardo, B. M., Komornicki, T., Goch, K., Lüer, C., Böhme, K., Nedovic-Budic, Z., Williams, B., Varghese, J., Pamer, Z., Reimer, M., & Münter, A.** (2018). COMPASS - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe. Applied Research 2016-18. Final Report (pp. 69). Luxembourg.
- **Pisman, A., & Van Weesenbeeck, P.** (2000). Afbakening van stedelijke gebieden: methodiek en proces. *Ruimte & Planning*, 20(2).
- **Pisman, A., Vervoort, P., & Loris, I.** (2013). *Inter-communal cooperation and spatial planning in Flanders*. Paper presented at the EURA Conference: cities as seedbeds for innovation, Enschede, Nederland.
- **Ruimte Vlaanderen.** (2013). Monitoringsrapport effectieve planbatenheffing - eindrapport 30 oktober 2013. Brussel.
- **stad Antwerpen.** (2018). Duurzame stad - Beoordelingskader luchtkwaliteit en geluidshinder bij planning van gevoelige bestemmingen (CBS 02/05/2018).
- **Tempels, B., Verbeek, T., Pisman, A., & Allaert, G.** (2012). Verstedelijking in de Vlaamse open ruimte. Een vergelijkende studie naar vijf transformaties. Heverlee: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Terry, E., Lierman, S., Vandekerckhove, B., & Claeys, M.** (2018). Vergelijkende evaluatie van realisatiegerichte gebiedswerking in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams planbureau voor Omgeving. Brussel: Departement Omgeving.
- **UNECE.** (1998). *Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden*. Aarhus.
- **Van Butsele, S., Pisman, A., Vermeersch, F., Grootaert, K., Van Colen, R., & Vermeiren, K.** (2017). 20 jaar structuurplanning. Een terugblik op twee decennia Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. *Ruimte. Vakblad van de Vlaamse vereniging voor ruimte en planning*, 33, 12-15.

- **Van Damme, J., & Brans, M.** (2010). *Publieksconsultatie als gangmaker voor een meer legitiem beleid*.
- **Van den Broeck, J.** (2012). Een schizofrene wet. *Ruimte*, 13(4), 27-31.
- **Van den Broeck, P., Kuhk, A., & Verachtert, K.** (2010). Analyse van het Vlaams Instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling. Werkpakket 10, voortgangsrapport 1, Maart 2010. (pp. 49). Brussel: Steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Verachtert, K., Van den Broeck, P., & Kuhk, A.** (2011). Analyse van het Vlaams instrumentarium voor Ruimtelijke Planning en Ontwikkeling (pp. 93). Brussel: steunpunt Ruimte en Wonen.
- **Vervoort, P., & Hermy, J.** (2014). Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit. Brussel: Ruimte Vlaanderen.
- **Vlaams Parlement.** (2008). Memorie van toelichting bij het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VCRO). Brussel.
- **Vlaamse Belastingdienst.** (2017). *Data geïnde planbaten 2009-2016*.
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2015). Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2015 (pp. 71). Brussel.
- **Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu.** (2016). Handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening 2016 (pp. 77). Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (1996). *Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (BS 27/07/1996)*.
- **Vlaamse Regering.** (1999). *Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (BS 08/06/1999)*.
- **Vlaamse Regering.** (2000). *Besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (BS 19/05/2000)*.
- **Vlaamse Regering.** (2002). Besluit van de Vlaamse regering van 26 april 2002 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (BS 12/06/2002).
- **Vlaamse Regering.** (2004). *Regeerakkoord Vlaamse regering 2004-2009. Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid krijgen*. Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2009). Besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 tot aanwijzing van de handelingen in de zin van artikel 4.1.1, 5°, artikel 4.4.7, § 2, en artikel 4.7.1, § 2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en tot regeling van het vooroverleg met de Vlaamse Bouwmeester (BS 02/03/2010).
- **Vlaamse Regering.** (2010a). *Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (BS 10/09/2010)*. Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2010b). *Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2010 betreffende het stedenbouwkundig attest, projectvergaderingen en stedenbouwkundige inlichtingen (BS 13/04/2010)*.
- **Vlaamse Regering.** (2010c). Decreet van 16 juli 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid (BS 09/08/2010).
- **Vlaamse Regering.** (2011). Witboek interne staatshervorming (pp. 145). Brussel.
- **Vlaamse Regering.** (2013). *Besluit van 1 maart 2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening (BS 29/04/2013)*.
- **Vlaamse Regering.** (2014). *Decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten (BS 27/08/2014)*.
- **Vlaamse Regering.** (2017a). *Decreet van 2 juni 2017 houdende de nadere regels tot implementatie van de omgevingsvergunning. (BS 22/06/2017)*.
- **Vlaamse Regering.** (2017b). *Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (zgn. Codextrein) (BS 20/12/2017)*.

- **Vlaamse Regering.** (2018). Voorontwerp van decreet betreffende de bestemmingsneutraliteit voor de winning van hernieuwbare energie - memorie van toelichting.
- **Voets, J., Coppens, T., Sterkens, D., De Peuter, B., & Van Dooren, W.** (2014). Bestuurskracht van gemeenten: naar een nieuwe vorm van interbestuurlijke relatie rond ruimtelijk beleid, in opdracht van departement Ruimte Vlaanderen.
- **Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckeaert, D., Le Roy, M., Maes, P., De Decker, P., Bervoets, W., Van der Heyden, R., & Blummel, P.** (2010). Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO. Brussel.
- **Wauters, E., Van Den Langenbergh, S., & Defoort, P.-J.** (2012). Onderzoek naar een instrumentarium voor strategisch en realisatiegericht ruimtelijk beleid in Vlaanderen: Voorbereidend onderzoek voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, in opdracht van de Vlaamse Overheid, Departement RWO. Brussel.