



**Provincie
Antwerpen**

NOTA

DIENST RUIMTELIJKE PLANNING
Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit



RUIMTE EN BEDRIJVGHEID

**Naar een provinciaal beleid voor bedrijfslocaties in de
provincie Antwerpen**

NOTA DEEL 2: AANBEVELINGEN

Colofon

Adres en contact

Provincie Antwerpen
Dienst Ruimtelijke Planning
Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen
www.provincieantwerpen.be/beleidsplanruimte
beleidsplanruimte@provincieantwerpen.be

Inhoudelijke ondersteuning

Atelier Romain i.s.m. RebelGroup Advisory Belgium en LDR-advocaten in opdracht van de provincie Antwerpen

Foto voorpagina

© Provincie Antwerpen

Disclaimer

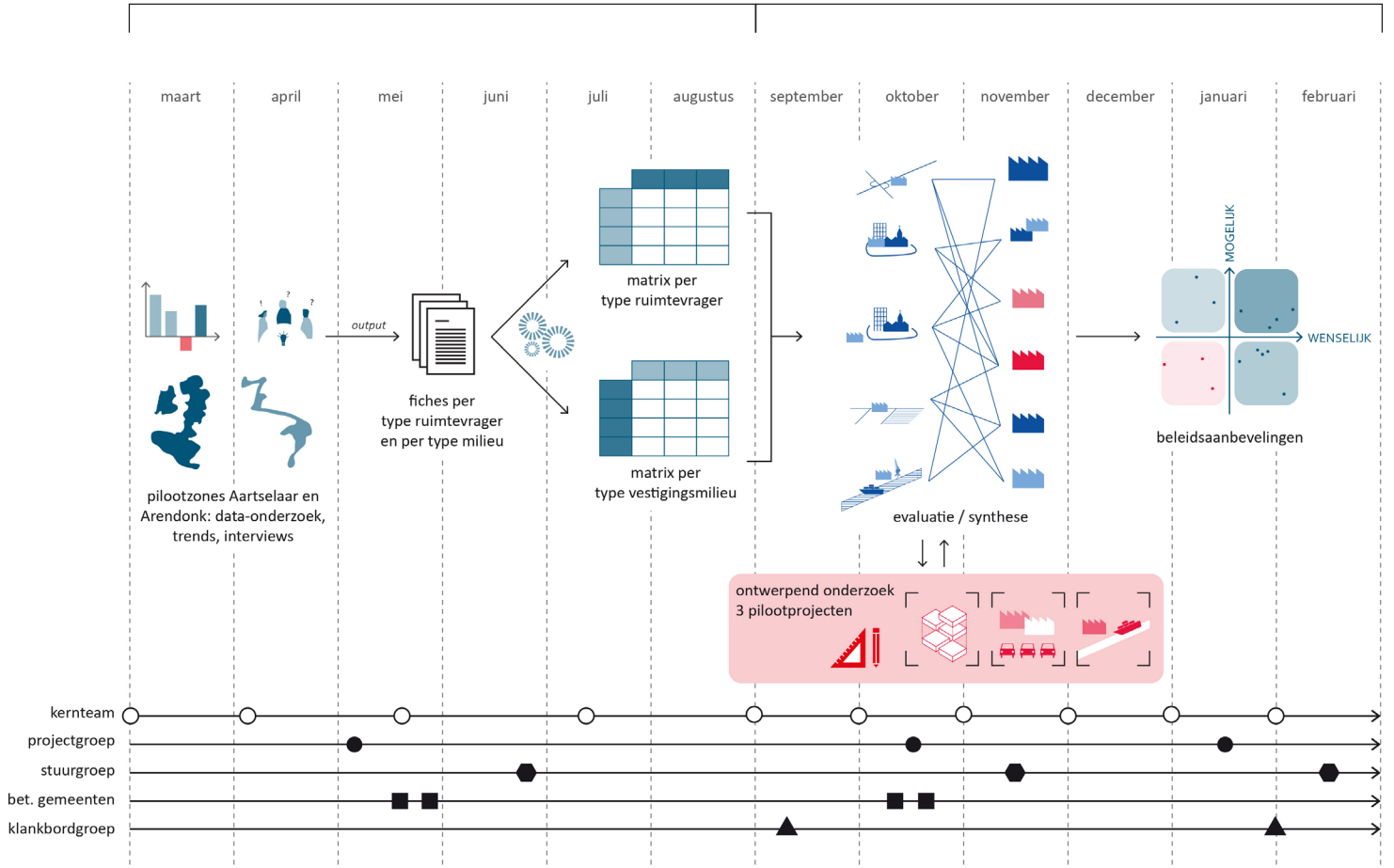
Dit document vormt een beleidsvoorbereidende studie/onderzoek in het kader van de opmaak van het Provinciaal Beleidsplan Ruimte Antwerpen en betreft louter een voorbereidend onderzoek. Dit document werd redactioneel afgesloten op 15/07/2019. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgaven worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt zonder voorafgaande, schriftelijke toestemming van de verantwoordelijke uitgever.

Inhoudstafel

1	Fiches en kansenkaarten	10
1.1.	Vestigingsmilieus	11
1.2.	Ruimtevragers	18
1.3.	Kansenkaarten voor de twee pilootzones	25
2	Aftoetsing met concrete pilootprojecten	38
2.1.	Pilootproject 1 - optimalisatie van bedrijventerreinen	40
2.2.	Pilootproject 2 - multimodale knoop	56
2.3.	Pilootproject 3 - verweving in de kern	68
2.4.	Conclusies Pilootprojecten	87
3	Juridisch onderzoek	92
3.1.	Ketenaanpak	93
3.2.	Efficiënter ruimtegebruik en verweving in bedrijventerreinen	102
3.3.	Verweven van bedrijvigheid in kernen	107
3.4.	Hernieuwing indeling bedrijventerreinen	110
4	Beleidsaanbevelingen	115
4.1.	Economische Ruimte Management (ERM)	117
4.2.	Locaties schakelen	119
4.3.	Verweving stimuleren	121
4.4.	Efficiënt ruimtegebruik	123
4.5.	Indeling Bedrijventerreinen	125
4.6.	Databank opstellen, koppeling tussen aankomst- en vertreklocatie	126
4.7.	Suggesties naar andere overheden	128
4.8.	Strategische locaties aanduiden	130
4.9.	Uitgiftebeleid	132
5	Bijlages	134
5.1.	Juridische nota	134

analysenota (deel 1)

nota deel 2



Inleiding

Voor de uitgebreide context van de opdracht verwijzen we graag naar de analysenota (deel 1). Kort herhalen we de drie principes uit de Nota Ruimte die doorgevoerd worden in deze opdracht en doorslaggevend zijn doorheen het onderzoek:

- Behoud van ruimte, niet van plek. Netto bijkomend ruimtebeslag wordt dus vermeden, maar ook ruimteverlies wordt vermeden.
- Het mobiliteitsprofiel van een activiteit is bepalend voor zijn toekomstige locatie. Voor de geschikte locaties wordt er verwezen naar het onderzoek van de ruimtecompassen. Tegelijkertijd wordt er gewerkt aan het mobiliteitsprofiel zelf van het bedrijf zodat in- en uitstromen optimaler zouden plaats vinden, op een duurzamere wijze.
- Optimale verweving. Het zoeken naar mogelijke combinaties en meervoudig ruimtegebruik zal niet steeds evident of mogelijk zijn, maar we willen dit wel steeds als uitgangspunt in het locatiebeleid en de inrichting van locaties meenemen.

In dit tweede deel van het onderzoek bouwen we verder op de kennis die verzameld werd via literatuuronderzoek, kwantitatieve en kwalitatieve analyse.

In het eerste hoofdstuk wordt een synthesematrix opgebouwd waarbij de combinaties van vestigingsmilieus en type ruimtevragers geëvalueerd worden. Voor beide pilootzones, Arendonk en Boomsesteenweg, worden er kansenkaarten opgemaakt die een eerste visie op ruimte voor economie binnen de Provincie weergeven.

Het tweede hoofdstuk zoomt in op drie casegebieden die elk een ander thema behandelen op site-niveau: optimalisatie van bedrijventerreinen, verweving van bedrijvigheid in kernen en programma voor een multimodale knoop. De bevindingen van de klankbordgroep worden hier meegegeven.

Vervolgens verdiept het derde hoofdstuk zich in de juridische mogelijkheden. Het rapport focust op het advies van het studiebureau, de juridische technische onderbouwing zit in bijlage.

Uiteindelijk komen we tot negen beleidsaanbevelingen met concrete acties en juridische instrumenten.





1. SYNTHESMATRIX EN KANSENKAARTEN

1 *Fiches en kansentaarten*

Dit eerste hoofdstuk vormt een synthese van de uitkomsten uit de analysenota.

In de analyse werden twee pilootzones in detail onderzocht, zowel kwantitatief als kwalitatief. De eerste pilootzone "Arendonk" omvat de gemeenten Arendonk, Retie en Ravels. In de tweede pilootzone "Boomsesteenweg" worden de gemeenten Aartselaar, Boom, Niel, Schelle en Hemiksem bestudeerd. In hoofdstuk 4.2 van de analysenota werden synthesesetabellen opgemaakt van de push- en pullfactoren per type ruimtevrager en per vestigingsmilieu. Op basis van de analyse werden er **fiches** opgemaakt van de verschillende vestigingsmilieus en type ruimtevragers die in de twee pilootzones voorkomen.

De ruimtelijke-economische kennis die opgebouwd werd in de analysefase wordt vervolgens gevisualiseerd in de vorm van **kansentaarten**. De kansentaart bieden een eerste visie op ruimte voor economie in de twee pilootzones.



1.1. Vestigingsmilieus

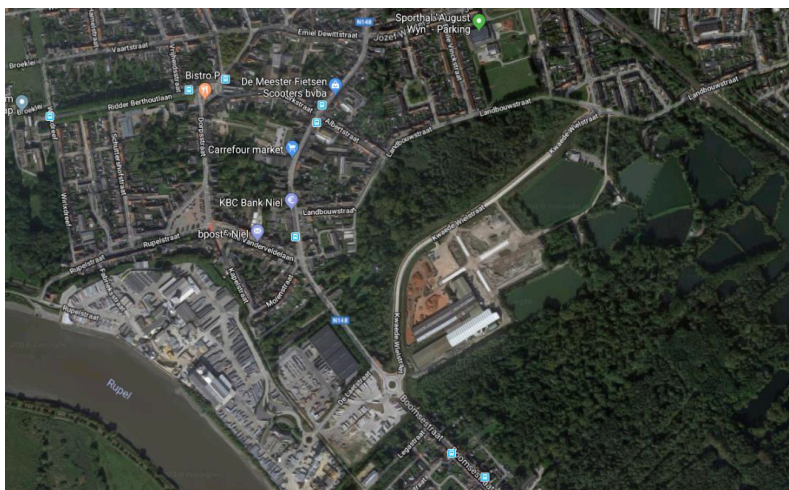
Goed ontsloten watergebonden bedrijventerrein

Omschrijving: Watergebonden terrein met vlotte verbinding naar hogergelegen wegennet

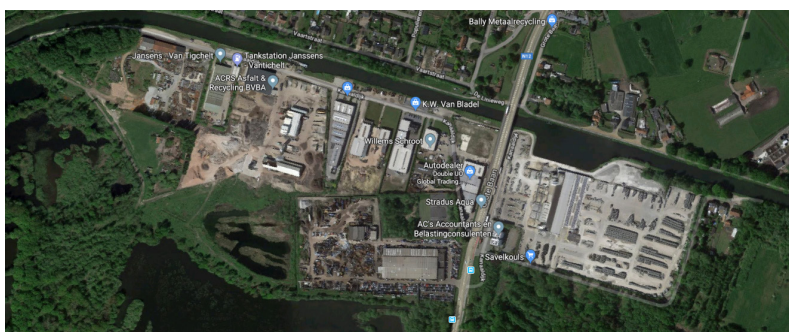
Voorbeelden:



Zone Kanaal Puurs-Bornem aan Zeekanaal Brussel-Schelde



site Coeck-Wienerberger in Niel, na investeringen op vlak van ontsluiting



Kanaaldijk Ravels, kleinere schaal en minder goed ontsloten



Grootschalig terrein (>1ha) in woonweefsel (dorp-skern of -rand)

Omschrijving: Terrein dat zich middenin woonweefsel bevindt, al dan niet bestemd als industriegebied, en dat zich in geval van vertrek van de huidige activiteiten kan lenen tot een ontwikkelingsproject (meestal > 1 ha)

Voorbeelden:



Wolfoil-Proviron Hemiksem



Van Mechelen Arendonk



Lamifil Hemiksem



Kleinschalig terrein (< 1ha) in woonweefsel

Omschrijving: Terrein dat zich middenin woonweefsel bevindt, al dan niet bestemd als bedrijventerrein, waar nu of vroeger 1 of enkele kleine bedrijfjes gevestigd zijn/waren (meestal < 1 ha)

Voorbeelden:



klein productiebedrijf - 6000 m² -
Arendonk



klein productiebedrijf - 6000 m² -
Schelle



(voormalige) ateliers, garages,
drankenhandels

Kleinschalig bedrijventerrein (regulier)

Omschrijving: Bedrijventerrein van minder dan 50 hectare dat niet verweven is met wonen of andere stedelijke functies, omwille van volledig afgescheiden ligging en/of ontsluiting

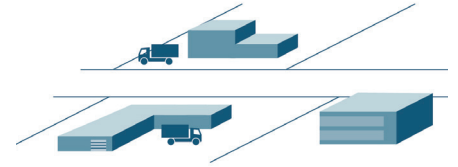
Voorbeelden:



De Bempdekens Retie



Weelde



Grootschalig bedrijventerrein (regulier)

Omschrijving: Bedrijventerrein van meer dan 50 hectare dat niet verweven is met wonen of andere stedelijke functies

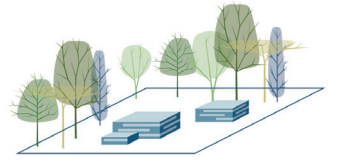
Voorbeelden:



Krekelenberg Boom



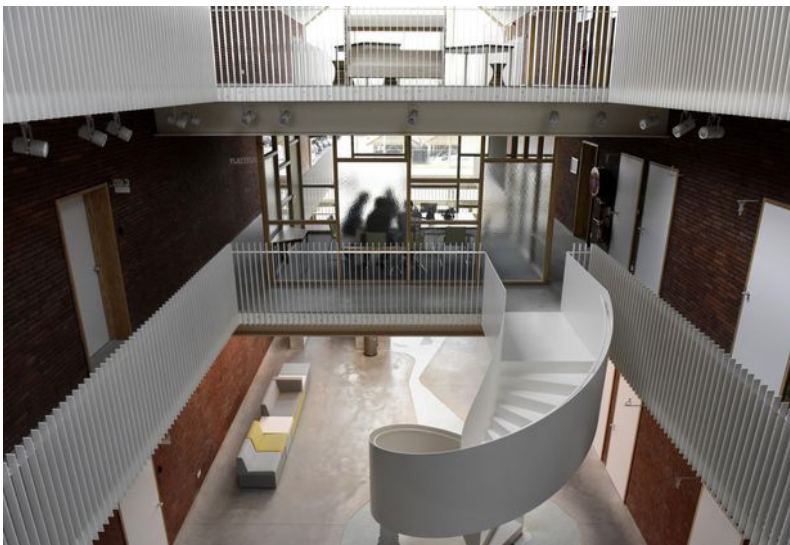
Hoge Mauw Arendonk



Wetenschapspark

Omschrijving: Bedrijfsgebied dat er op gericht is innovatieve bedrijven en bedrijven actief in R&D en wetenschappelijk onderzoek aan te trekken, al dan niet in samenwerking met academische onderzoeksinstituten

Voorbeelden:



Wetenschapspark Niel

Solitaire bedrijvenzones in buitengebied

Omschrijving: Al dan niet als bedrijventerrein bestemde zones die niet als functioneel bedrijventerrein werden ontwikkeld maar die historisch gegroeid zijn in niet-bebouwde omgeving en 1 groot bedrijf -of na opsplitsing enkele kleinere bedrijven – omvatten.

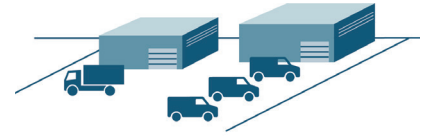
Voorbeelden:



Tuytelaers Natuursteen Ravels



Ravago Plastics Arendonk



1.2. Ruimtevragers

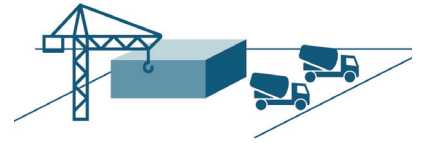
Grote logistieke bedrijven

Omschrijving: Logistieke dienstverleners, koerierdiensten en logistieke afdelingen van grote ketenbedrijven die gebruik maken van grootschalige docks, magazijnen en andere opslaginfrastructuur. Met 'groot' wordt bedoeld ruimtevragers die typisch percelen van 1 à 8 hectare nodig hebben.

Voorbeelden:



Ceva Logistics, Arcese, Alfred Talke, DHL, TNT, FedEx, H. Essers, Tank Opslag Verbeke, Van Moer, logistieke hubs van ketens (Aldi, C&A,...)



Grote productiebedrijven

Omschrijving: Bedrijven die op grote schaal grondstoffen of inkomende goederen verwerken tot intermediaire goederen of afgewerkte goederen. De productie-infrastructuur wordt al dan niet gecombineerd met magazijnen, kantoren,... Met 'groot' wordt bedoeld ruimtevragers die typisch percelen van 1 à 8 hectare nodig hebben, met sterk geautomatiseerde processen op industriële schaal.

Voorbeelden:



Beton Coeck



Ravago Plastics Arendonk



Proviron, WolfOil, Petronas,
Lamifil, Jacobs Beton, Stradus
Aqua, Eiffage,...



(Semi-)industriële KMO's

Omschrijving: Bedrijven die op kleinere schaal grondstoffen of inkomende goederen verwerken tot intermediaire goederen of afgewerkte goederen. De productie-infrastructuur wordt al dan niet gecombineerd met magazijnen, kantoren, showroom,...

Voorbeelden:



Rombouts Koffie



Roma Chocolade



Succes Koffie, Ethnicraft Meubels,
J&M Catering, Vermetal, Frano
Packaging, Biscuiterie Thijs,
Mermans Beton

Hybride - carrossiers, B2B groothandel, ...



Omschrijving: Bedrijven die geen of slechts beperkte productie-infrastructuur hebben, maar die wel grootschalige magazijnen en ateliers gebruiken voor hun opslag en diensten, al dan niet in combinatie met kantoren, showroom,... Deze categorie omvat voornamelijk grootschalige handel en/of B2B handel (met veel in- en uitgaande stromen).

Voorbeelden:



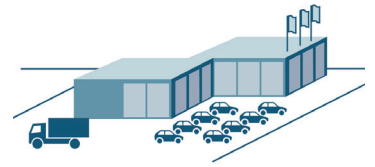
MPI Pumps



Jorssen BMW



Nissan Beerens, Atlas Copco Rentals Boom, Body Repair, Carglass, Midas, tankstations,...



Kleinschalige hybride bedrijven / maakbedrijven

Omschrijving: Bedrijven die op kleine schaal en vaak rechtstreeks in opdracht van particuliere klanten producten, goederen en diensten leveren. Deze bedrijven maken gebruik van een combinatie van ateliers, magazijnen, kantoren en verkoopsruimtes. Deze categorie omvat voor een stuk maakactiviteiten of B2C-handel.

Voorbeelden:



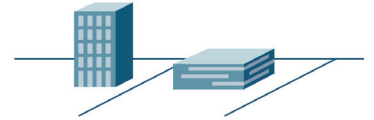
Fietsen Vander Veken



Sanitair Van Mechelen



Aannemingen Theo Boons



Zakelijke diensten

Omschrijving: Bedrijven die zakelijke diensten leveren (banken, consulting, engineering, helpdesk, administratie) voor andere bedrijven of particulieren, of pure backoffice van bedrijven uit de secundaire sectoren (industrie of bouw). Deze bedrijven hebben bijna uitsluitend kantoorruimte nodig.

Voorbeelden:



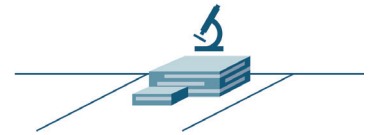
Oryx



Hoofdkantoor B&R Bouwgroep



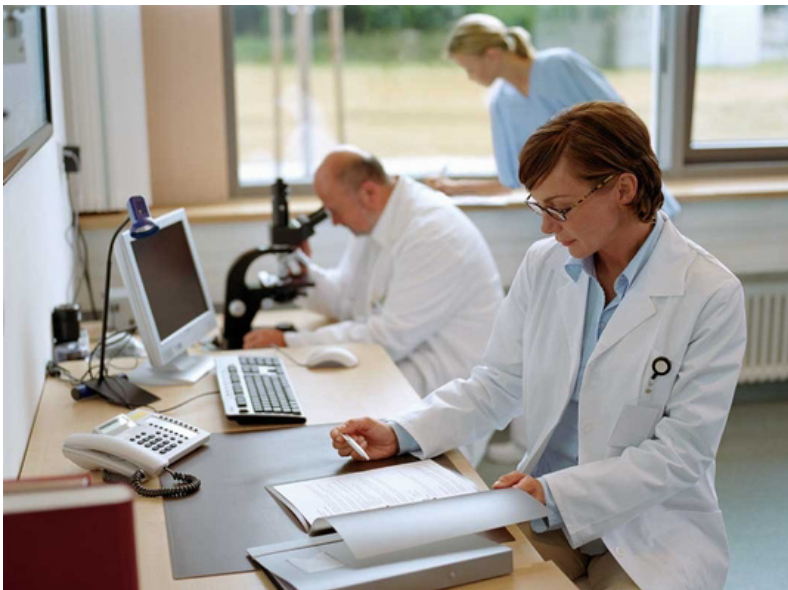
JooS, Tri-Vizor, ...



Onderzoeksbedrijven

Omschrijving: Innovatieve bedrijven en bedrijven actief in R&D en wetenschappelijk onderzoek, al dan niet in samenwerking met academische onderzoeksinstituten

Voorbeelden:



BioNotus, The Cell Factory,
BioOrg, Nexeon, Yun, Fluida, ...

1.3. Kansenkaarten voor de twee pilotzones

Net zoals in de analysefase wordt er gefocust op de twee pilotzones om illustratieve kaarten te kunnen opmaken.

De kansenkaarten geven een heldere aanduiding van de huidige economische activiteiten en hun uiteenlopende locaties, alsook de ruimtelijke context waarin ze zich bevinden. Zo worden de andere ruimtegebruiken als kern, hoog- en laaggroen en landbouw ook weergegeven (conform de kaart cultuurlandschap van de Nota Ruimte dd. 08.02.2019). De pijnpunten, potenties en zaken die verder onderzoek vragen worden aangeduid en leiden op die manier tot een eerste ruimtelijke visie op de ruimte voor economie.



1.3.1. Onderbouwing van de algemene lagen

Bestaande economische cluster

Een bestaande economische cluster is een bundeling van meerdere economische activiteiten, samen resulterend in een zekere omvang, ondergebracht in verschillende gebouwen, meestal ontsloten met een wegennetwerk. Deze categorie omvat de vestigingsmilieus 'grootschalig terrein in woonweefsel', 'kleinschalig bedrijventerrein (regulier)' en 'grootschalig bedrijventerrein (regulier)'.

Bestaande economische activiteit

De bestaande economische activiteit maakt geen deel uit van een grotere economische clustering. Ze is omgeven door open ruimte of bebouwing met een andere functie, waarmee de economische activiteit niet of slechts in beperkte mate mee verweven is. Deze categorie bevat de vestigingsmilieus 'solitaire bedrijventzones in buitengebied' en 'grootschalig terrein in woonweefsel'.

Kern

Onder het begrip kern verstaan we clusters van bebouwde ruimte, ingericht om er te wonen en tal van andere activiteiten te organiseren. Kernen zijn meestal historisch gegroeid. Ze zijn

erg uiteenlopend qua maatvoering (van gehuchten tot steden) en nemen afhankelijk van hun grootte, ligging en functies een specifieke rol binnen het groter netwerk van kernen. Er is daarbij een enorme diversiteit aan mate van voorzieningen en ontsluiting van kernen.

Andere woonnederzetting

De andere woonnederzettingen bestaan uit perifere woonwijken en fragmenten. Perifere woonwijken zijn eerder recente nederzettingenstructuren aan de rand van een kern, dan wel geïsoleerd gelegen. De perifere woonwijk onderscheidt zich door zijn planmatige karakter, meestal rationeel en nieuw gerealiseerd patroon van straten, met een sterk homogene en monofunctionele bebouwing (meestal ééngezinswoningen). De densiteit van deze wijken ligt meestal lager dan in de kernen. Voorzieningen en andere functies zijn slechts in beperkte mate aanwezig en voor de dagelijkse behoeften dienen inwoners zich te verplaatsen.

Fragmenten zijn kleinschalige concentraties van bebouwing (met hoofdzakelijk residentieel karakter), met lage densiteit en omvang, langsheen bestaande wegen, grotendeels of volledig omgeven door open ruimte of economische functies. Deze categorie omvat o.a. bebouwde "linten" langs wegen, clustering van verspreide bebouwing tussen de kernen, uitlopers van bebouwing aan de rand van een kern, ...

Woonpark - vakantieverblijf

Woonparken worden beschouwd als verkavelingen, opgebouwd uit vrijstaande woningen op ruime kavels in een uitgesproken beboste omgeving. Deze wijken nemen meestal een groot ruimtebeslag in en voor de dagelijkse behoeften dienen inwoners zich te verplaatsen.

Clusters van vakantieverblijven zijn gebieden die voorzien zijn voor het oprichten/stallen van weekendverblijven. Een vakantieverblijf is een hoofdzakelijk vergunde constructie, al dan niet verplaatsbaar, die op basis van de stedenbouwkundige voorschriften niet voor permanente bewoning kan bestemd worden en die aan de voorwaarden van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening voldoet.

Hooggroen

Onder hooggroen worden de groene verticale elementen verstaan. Verticaal groen zoals bossen en bomenrijen vormen bakens in het landschap.

Laaggroen

Deze laag bevat historisch permanent grasland met een minimumactiviteit aan landbouw alsook waardevolle horizontale natuur.

Landbouw

De laag landbouw geeft een overzicht van de gronden die vandaag in landbouwgebruik zijn.

1.3.2. *Potenties voor verweving en optimalisatie*

-  te optimaliseren
-  te onderzoeken
-  verweving stimuleren
-  verweven economie
(bedrijven met meer dan
5 tewerkgestelden)

Te optimaliseren economische ruimte

Te optimaliseren economische ruimtes zijn gebieden die goed ontsloten zijn met het hogergelegen netwerk en ruimtelijke potenties in zich dragen. Dit moet weliswaar nog afgetoetst worden met het onderzoek van de ruimtekompassen. Op deze terreinen is het aanbevolen om een inrichtingsplan op te maken in samenwerking met de verschillende bedrijven en andere stakeholders om deze gebieden te intensifiëren en te optimaliseren (zie hoofdstuk 2 - optimalisatie van bedrijventerreinen voor inspiratie).

Het 'Economisch Ruimtemanagement' (actie 1, zie hoofdstuk 4) zou dit interactief traject met de bedrijven van een pilotzone kunnen opstarten.

Te onderzoeken economische ruimte

Te onderzoeken economische clusters zijn gebieden die minder goed gelegen zijn en een slechte verbinding hebben met het hogergelegen netwerk, bijvoorbeeld omdat het zwaar verkeer door een kern moet gaan. Op het eerste zicht zijn deze terreinen niet geschikt om verder op in te zetten. Het gebruik van de ruimte kan echter wel geoptimaliseerd worden.

Economische verweving stimuleren

Gebieden waar verweving gestimuleerd dient te worden, worden weergegeven door een patroon met blauwe kruisjes. Dit betreft de kernen, maar ook enkele op til staande ontwikkelingen en andere woonnederzettingen met ruimte voor verweving en een goede ontsluiting met het hogergelegen netwerk. Voor deze locaties dient telkens onderzoek gedaan te worden naar welke types activiteiten gewenst zijn op deze plaatsen.

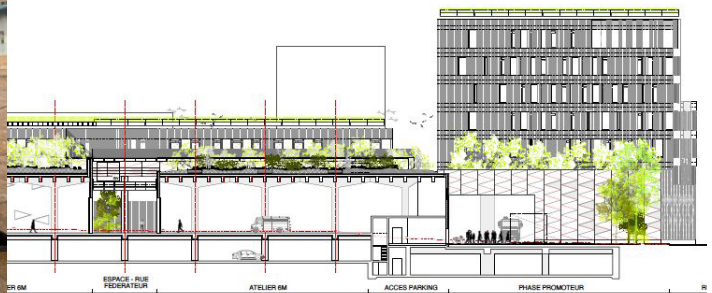
Om economische verweving te stimuleren verwijzen we naar de actie 3 'verweving stimuleren' (zie hoofdstuk 4).

Verweven economie

Verweven economie duidt op de reeds bestaande verweven bedrijven in de gebieden die aangeduid zijn in te stimuleren verwevingsgebieden. Deze bedrijven vallen binnen het vestigingsmilieu 'kleinschalig terrein in woonweefsel'.



Gemengd project met woningen en een KMO-park waar symbiose is tussen de economische functies en de woongelegenheden. De KMO's moeten de sector van duurzaam bouwen en hernieuwbare energiebronnen versterken. Referentie Novacity, Anderlecht - Bogdan & Van Broeck en DDS+



Greenbizz is een incubator voor duurzame, groene of milieubedrijven. Op het gelijkvloers bevinden er zich ateliers en op de eerste verdieping is er ruimte voor incubatoren. Het gebouw wordt doorkruisd door twee binnenstraten voor het verkeer van auto's en bestelwagens. Naast de incubator zijn er 400-tal nieuwe duurzame woningen gepland. Referentie Greenbizz, Brussel - Architectesassoc.



Het concept van de nieuwbouw bouwt verder op het traditionele rijwoningen uit de buurt. Door de nieuwbouw verdwijnende hoog te maken, verdwijnen de achterliggende loodsen uit het zicht. Het resultaat is een industrieel complex dat volledig opgaat in het straatbeeld. Referentie: Maatwerkbedrijf Ryhove, Gent - Trans architectuur en stedenbouw.

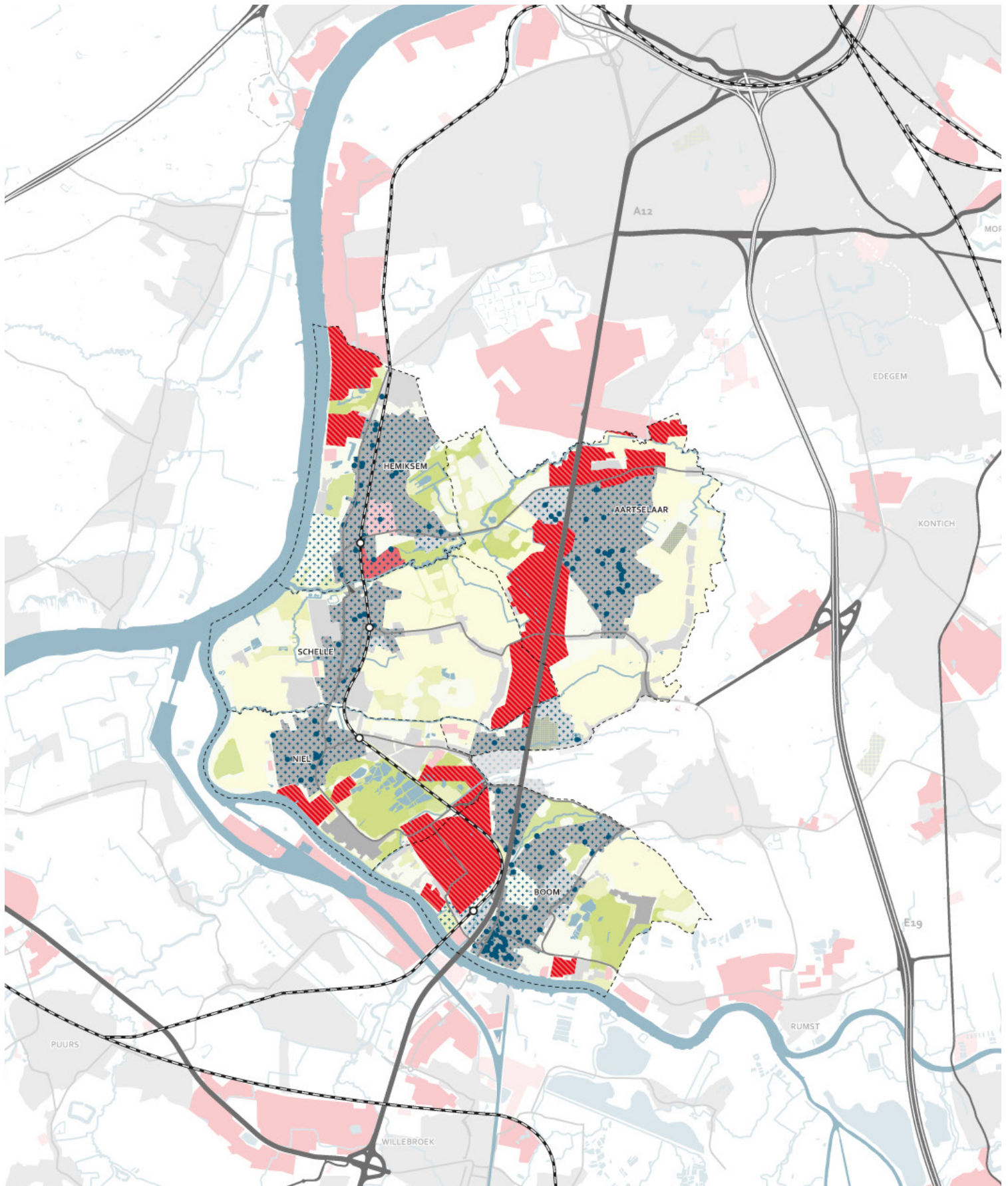


VERWEVING - OPTIMALISATIE

- | | | | | | |
|---|--|---|----------------------------------|---|-----------|
|  | te optimaliseren |  | bestaande economische cluster |  | hooggroen |
|  | te onderzoeken |  | bestaande economische activiteit |  | laaggroen |
|  | verweving stimuleren |  | kern |  | landbouw |
|  | verweven economie
(bedrijven met meer dan
5 tewerkgestelden) |  | andere woonnederzetting | | |
| | |  | woonpark - vakantieverblijf | | |

Ruimte en bedrijvigheid provincie Antwerpen
Pilotzone Arendonk
juni 2019

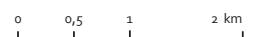




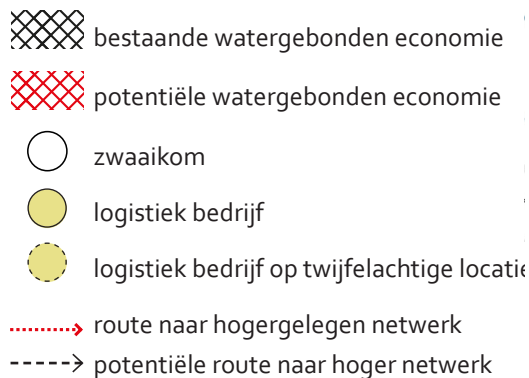
VERWEVING - OPTIMALISATIE

- | | | |
|---|--|---|
|  te optimaliseren |  bestaande economische cluster |  hooggroen |
|  te onderzoeken |  bestaande economische activiteit |  laaggroen |
|  verweving stimuleren |  kern |  landbouw |
|  verweven economie (bedrijven met meer dan 5 tewerkgestelden) |  andere woonnederzetting | |
| |  woonpark - vakantieverblijf | |

Ruimte en bedrijvigheid provincie Antwerpen
Pilotzone Arendonk
juni 2019



1.3.3. Watergebonden en logistieke bedrijvigheid



Bestaande watergebonden economie

Bestaande watergebonden economie geeft de economische clusters en activiteiten weer die momenteel gebruik maken van het water voor de werking van hun bedrijf. Dit bestaat voornamelijk over het in- of uitvoeren van goederen. Indien ze een goede verbinding hebben met het hogergelegen netwerk bevinden deze zones zich in de categorie 'Vestigingsmilieus - Goed ontsloten watergebonden bedrijventerrein'.

Zwaaiikom

Een zwaaiikom is een verbreding langs het kanaal, in dit geval het kanaal Dessel-Turnhout-Schoten. Zwaaiikommen bieden potentieel voor het organiseren van watergebonden economie.

Route naar hogergelegen netwerk

Vaak heeft watergebonden economie een aanvoer via het water, maar een afzet via de weg. Daarom zijn voor alle bestaande watergebonden economische zones, alsook alle plekken in de nabijheid van een zwaaiikom, de routes naar een hogergelegen netwerk onderzocht.

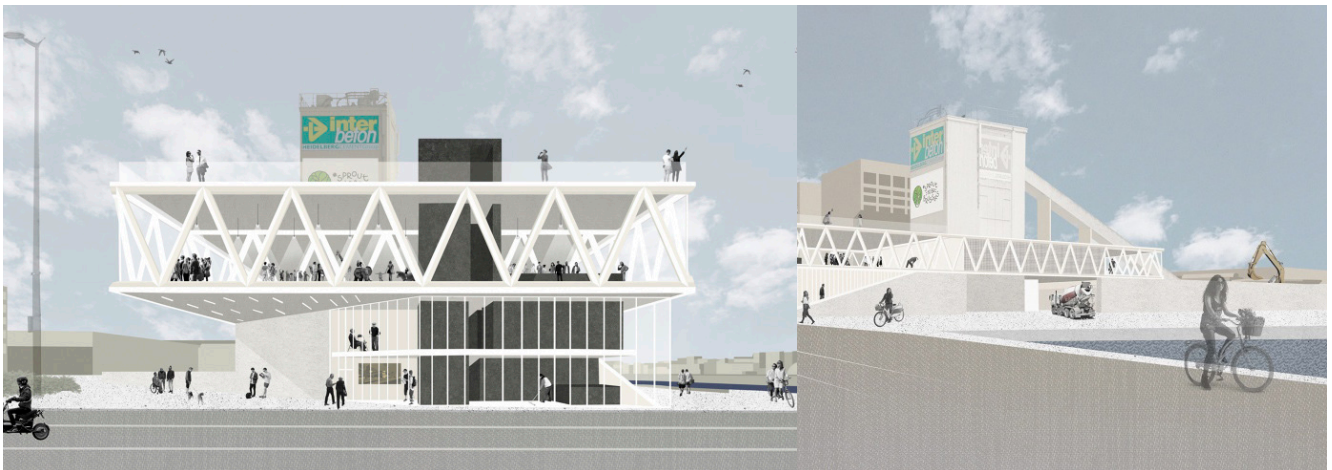
Potentiële watergebonden economie

Potentiële watergebonden economie zijn locaties waar potentieel bestaat om in de toekomst aan watergebonden economie te doen. Hiervoor mogen ze niet in een natuurgebied liggen, sluiten ze indien mogelijk aan op een bestaande economische cluster, en hebben ze een goede ontsluiting met het hogergelegen netwerk.

Logistiek bedrijf

Deze ruimtevragers bestaan uit logistieke dienstverleners, koerierdiensten en logistieke afdelingen van grote ketenbedrijven. Ze maken gebruik van grootschalige docks, magazijnen en andere opslaginfrastructuur en liggen best nabij multimodale knooppunten of op- en afritten van het hogergelegen netwerk. Logistieke bedrijven moeten vermeden worden als het zwaar verkeer door een kern moet gaan.

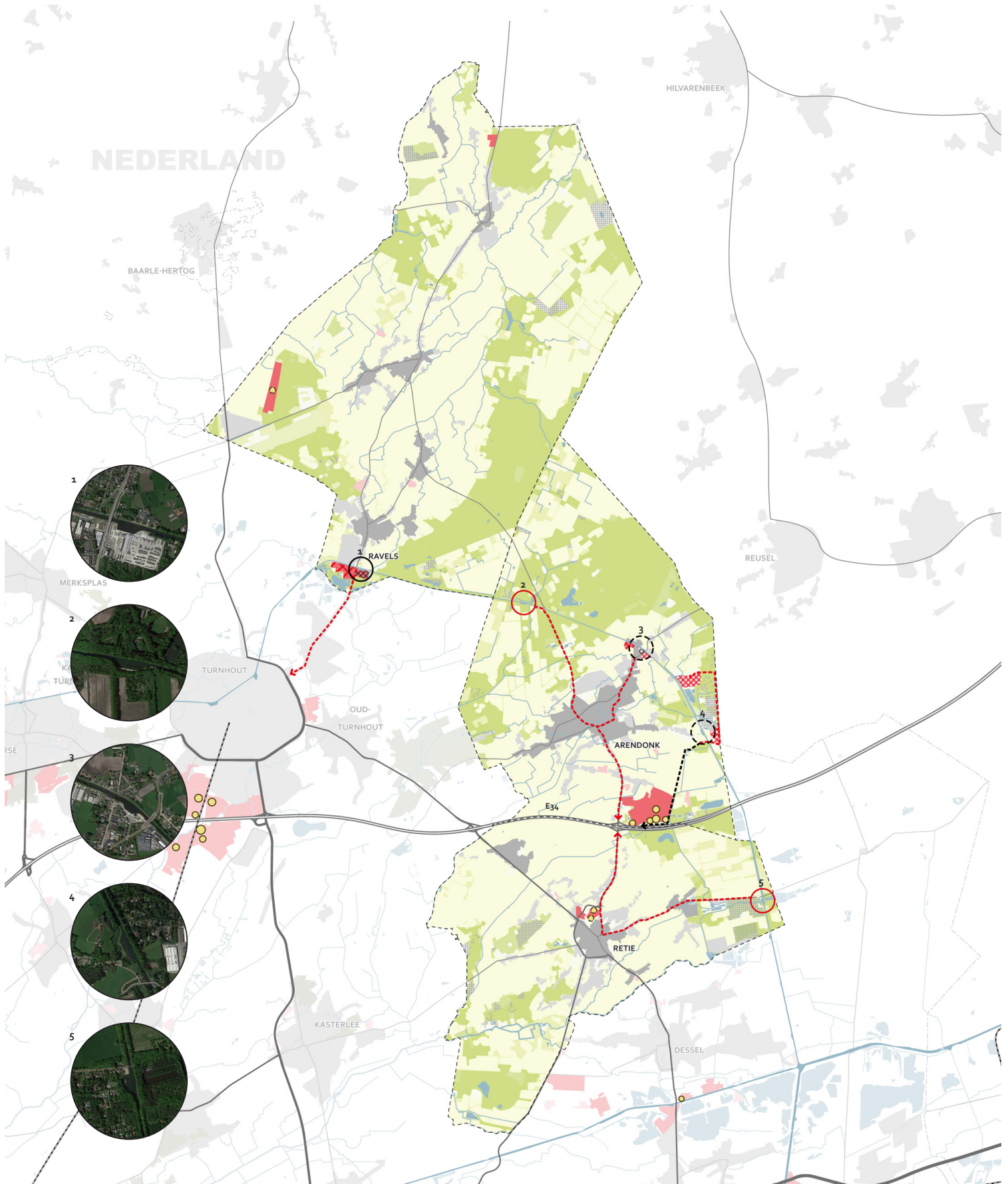
De gele bollen met een zwarte lijn zijn volgens bovenstaande criterium goed gelegen, de gele bollen met een zwarte stippelijntje zijn slecht gelegen.










Renovatie van de bestaande betoncentrale dat de hinder door vrachtwagens beperkt en aandacht heeft voor de overslagzone voor schepen. Bovenop het kantoorgebouw wordt een overdekte publieke ruimte voorzien met panoramisch uitzicht. Referentie: Interbeton, Brussel - BC Architects.











Nieuw eco-effectief, watergebonden bedrijventerrein, met een collectieve aanlegsteiger voor de bedrijven op het terrein. Referentie: Bluegate Antwerpen - HUB.



WATERGEBONDEN - LOGISTIEK

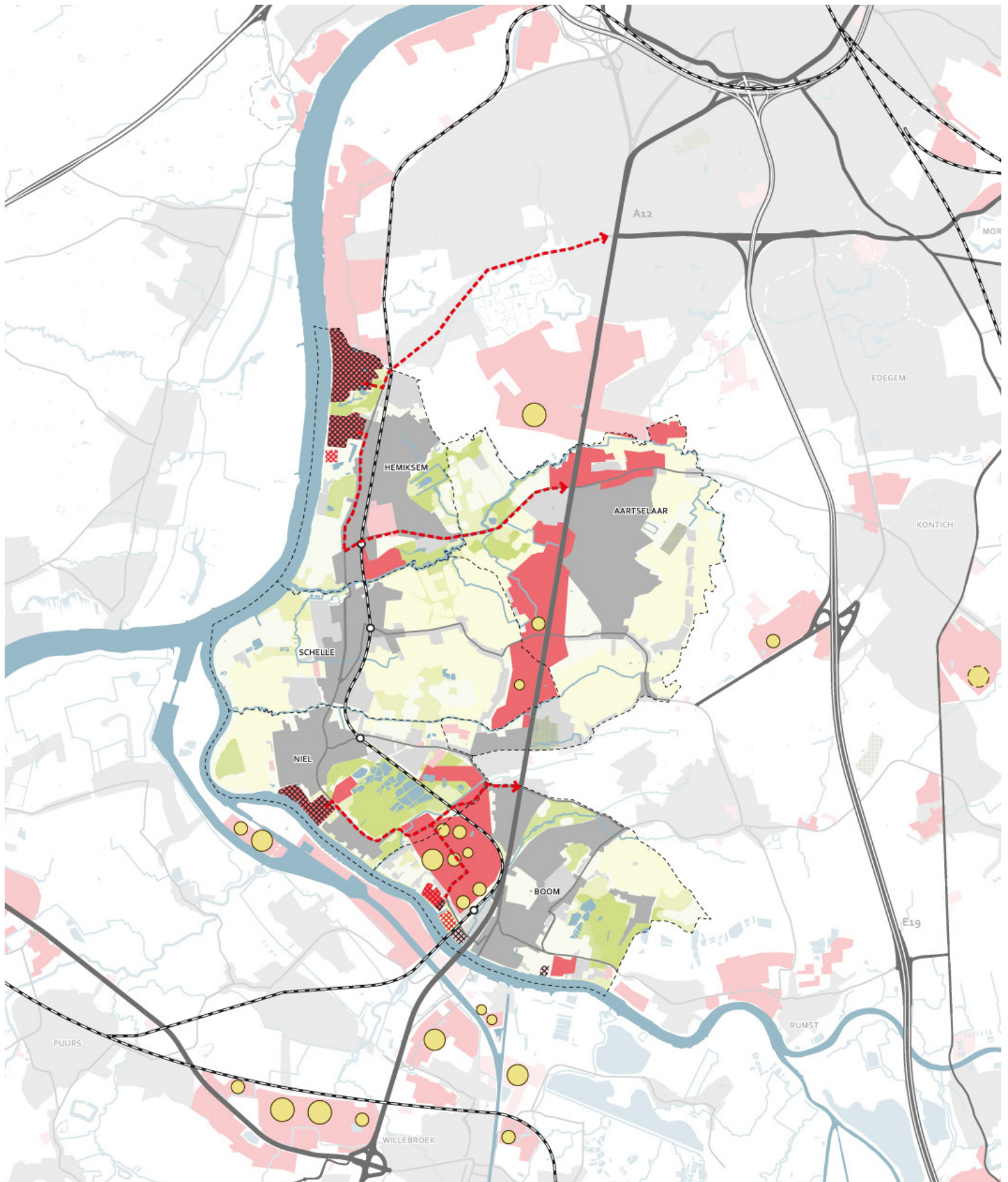
-  bestaande watergebonden economie
-  potentiële watergebonden economie
-  zwaaiكوم
-  logistiek bedrijf
-  logistiek bedrijf op twijfelachtige locatie
-  route naar hogergelegen netwerk
-  potentiële route naar hoger netwerk

-  bestaande economische cluster
-  bestaande economische activiteit
-  kern
-  andere woonnederzetting
-  woonpark - vakantieverblijf
-  hooggroen
-  laaggroen
-  landbouw

Ruimte en bedrijvigheid provincie Antwerpen
Pilotzone Arendonk
juni 2019



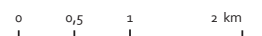
versie 15/07/19



WATERGEBONDEN - LOGISTIEK

- | | | | | | |
|---|---|---|----------------------------------|---|-----------|
|  | bestaande watergebonden economie |  | bestaande economische cluster |  | hooggroen |
|  | potentiële watergebonden economie |  | bestaande economische activiteit |  | laaggroen |
|  | logistiek bedrijf |  | kern |  | landbouw |
|  | logistiek bedrijf op twijfelachtige locatie |  | andere woonnederzetting | | |
|  | route naar hogergelegen netwerk |  | woonpark - vakantieverblijf | | |

Ruimte en bedrijvigheid provincie Antwerpen
Pilotzone Arendonk
juni 2019







2. PILOOTPROJECTEN



2 *Aftoetsing met concrete pilootprojecten*

De pilootprojecten worden zo gekozen zodat de voornaamste onderzoeksvragen onderzocht kunnen worden op een concrete locatie.

We onderscheiden volgende drie pilootprojecten, waar de focus telkens op een ander thema ligt:

- Voor de **“Optimalisatie van bestaande bedrijventerreinen”** onderzoeken we het gebied van de carrossiers langs de Boomsesteenweg in Aartselaar. Het gebied toont een grote opslag van auto’s in de open lucht waarvan gedacht wordt dat die goedgelegen ruimte optimaler benut zou kunnen worden. Het efficiënt ruimtegebruik gaat eveneens gepaard met een beter circulatieplan en het toepassen van duurzame principes.
- Aan de stationsomgeving van Boom stellen we ons de vraag welke ruimte en welk type bedrijvigheid zijn plaats heeft in de context van een toekomstige **“Multimodale knoop”**. Tegelijkertijd wensen we op zulke locaties werken met wonen verweven. Er is op vandaag ruimte aanwezig aan beide kanten van de spoorweg die voor een gemengd en dynamisch programma ingezet kan worden. Verder ging de aandacht naar een leegstaande site langs het water, waarvoor twee pistes mogelijk zijn.
- De houthandel Van Mechelen in Arendonk is een voorbeeld van **“Een verweven bedrijf in de kern”**. In dit pilootproject onderzoeken we verschillende scenario’s voor de toekomst, indien het bedrijf daar blijft en indien het zou vertrekken. Een financieel model laat toe om de scenario’s af te toetsen op hun economische haalbaarheid.

De pilootprojecten worden op een abstract niveau onderzocht. De kaarten met voorstellen zijn illustratief en geven mogelijke potenties weer. Het is niet de bedoeling om voor elk project een specifieke visie te ontwikkelen. Wel wordt voor elk pilootproject de meest kansrijke weg bepaald (adhv instrumenten, concepten, methodieken,...) die de provincie kan ingaan, en die ook door de stakeholders gedragen wordt.

Gezien de onderzoeksvragen verschillen en de pilootprojecten uiteenlopend zijn wat betreft de schaal worden deze telkens op een andere, meest geschikte manier aangepakt.

Op het einde van dit hoofdstuk worden er conclusies geformuleerd, als antwoord op de onderzoeksvragen.



2.1. *Pilootproject 1 - optimalisatie van bedrijventerreinen*

De ruimtelijke kwaliteit van bedrijventerreinen en de mate waarin bedrijventerreinen vaker de open ruimte aantasten, wordt steeds meer in vraag gesteld. Daarom moet onderzoek gedaan worden naar het optimaliseren van bestaande bedrijventerreinen om het aansnijden van nieuwe greenfields te beperken.

De site voor dit pilootproject bevindt zich in de gemeente Aartselaar en is gelegen langs de A12. De afbakening van het gebied is de zone tussen de Schelselei, Boomsesteenweg, Bist en de Zinkvalstraat. Uiteraard wordt de nabije omgeving ook meegenomen tijdens dit onderzoek.

De zone wordt getypeerd door veelvuldige opslag van wagens op het gelijkvloers, terwijl er verwacht kan worden dat de grondwaarde op deze locatie eerder hoog is. Het huidige ruimtegebruik is verre van optimaal. We zoeken naar de beperkingen en mogelijkheden om de ruimte beter te organiseren

Voor het verdere onderzoek op dit pilootproject wordt van volgende onderzoeksvragen vertrokken:

- Hoe kan de ruimte geoptimaliseerd worden op een bedrijventerrein?
- Welke stimulansen zijn er nodig zodat bedrijven zich zouden verenigen om een aantal functies collectief te beheren (bv collectief groen-en waterbeheer, ontsluiting,..) ?
- Hoe kan men verduurzamen met intensifiëren verzoenen? (bvb. maximaal aanvaardbare hoogte voor bedrijfsgebouwen?)

2.1.1. Analyse



Aandeel gebouw / perceel

Hoe lichter de kleur, hoe beter het ruimtegebruik.

Zoals in veel bestaande bedrijventerreinen wordt er op deze locatie weinig zuinig omgegaan met ruimte. Veelal werd geopteerd voor een vrijstaande bebouwing met één bouwlaag en rondom afzonderlijke parkeergelegenheid. Vaak worden ook grondreserves aangelegd voor het geval uitbreiding nodig zou blijken.

Door dit inefficiënt ruimtegebruik wordt vaak slechts de helft of minder van de oppervlakte van de bedrijfskavel effectief gebruikt voor de eigenlijke bedrijfsactiviteit.



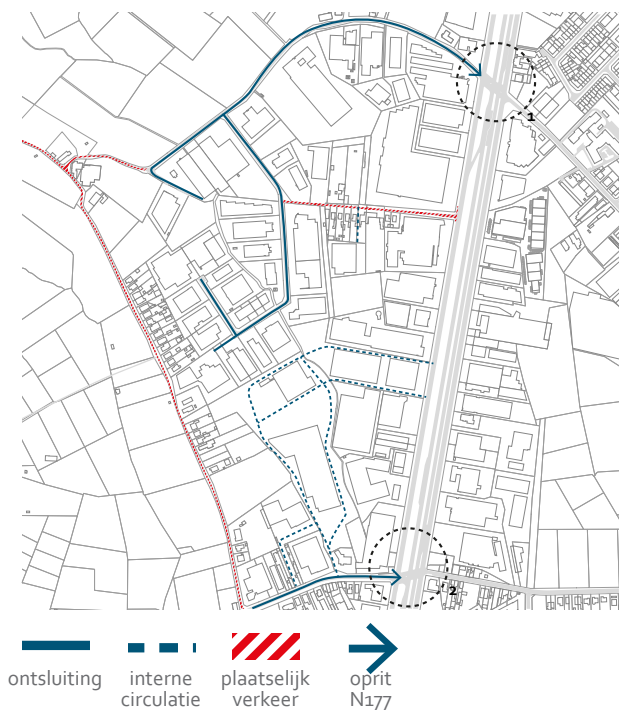
Parking

Het meest frappant voorbeeld van inefficiënt ruimtegebruik binnen de projectsite is de opslag van auto's.

Op de terreinen van de Beerens Group bevinden zich ongeveer 4.500 parkeerplaatsen, waarvan er zich zo'n 2.700 bevinden in drie parkeergebouwen en de rest (1.800) op parkeerterreinen tussen de bedrijfsgebouwen. 60% van de gestockeerde wagens bevindt zich dus in parkeergebouwen.

Wanneer we echter kijken naar de grondoppervlakte die ingenomen wordt, blijkt dat de wagens die zich op de parkeerterreinen bevinden zo'n 9.000 m² grondoppervlak innemen. Dit terwijl de parkeergebouwen samen slechts 4000 m² grondoppervlak opnemen.

De 40% auto's die dus in de openlucht geparkeerd staan, nemen dus 70% in van de grondoppervlakte die in gebruik is voor parkeren.

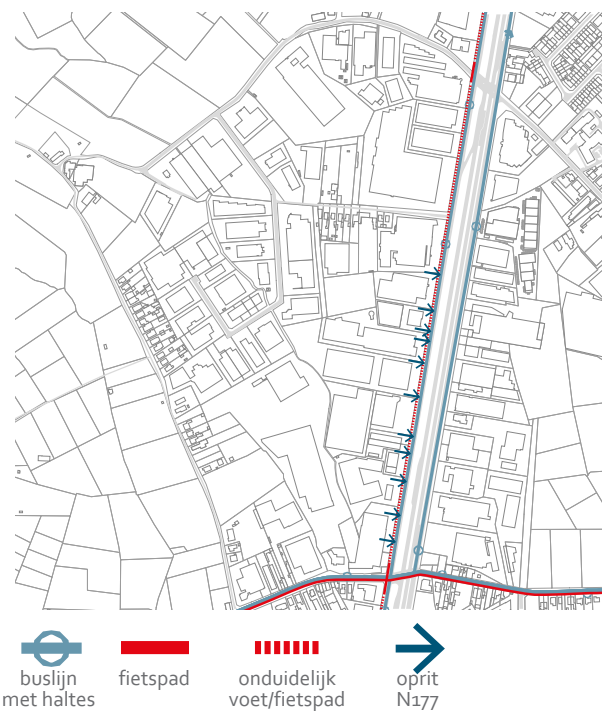


Circulatie - auto en vrachtverkeer

De site ligt langs de A12 en de N177. De doorstroming van de kruispunten aan de A12 vormt al jaren een probleem. Daarom is er door de Vlaamse Overheid beslist om de kruispunten tussen Bist/Langlaarsteenweg en Atomiumlaan/Terbekenhofdreef aan te pakken met als doel de doorstroombaarheid en veiligheid te verhogen. Hierdoor worden een aantal kruispunten ondertunneld en het aantal toegangen tot de N177 beperkt.

Grenzend aan onze site gaat het over het kruispunt met de Vluchtenburgstraat/Leugstraat (nr 1) en met Bist/Langlaarsteenweg (nr 2). Het eerste kruispunt wordt afgesloten van de A12 en sluit dus enkel op de N177 aan. Bij het tweede kruispunt wordt de aansluiting op de A12 behouden voor een optimale ontsluiting met de achterliggende gemeenten.

(info: wegenverkeer.be)



Circulatie - openbaar vervoer / fiets

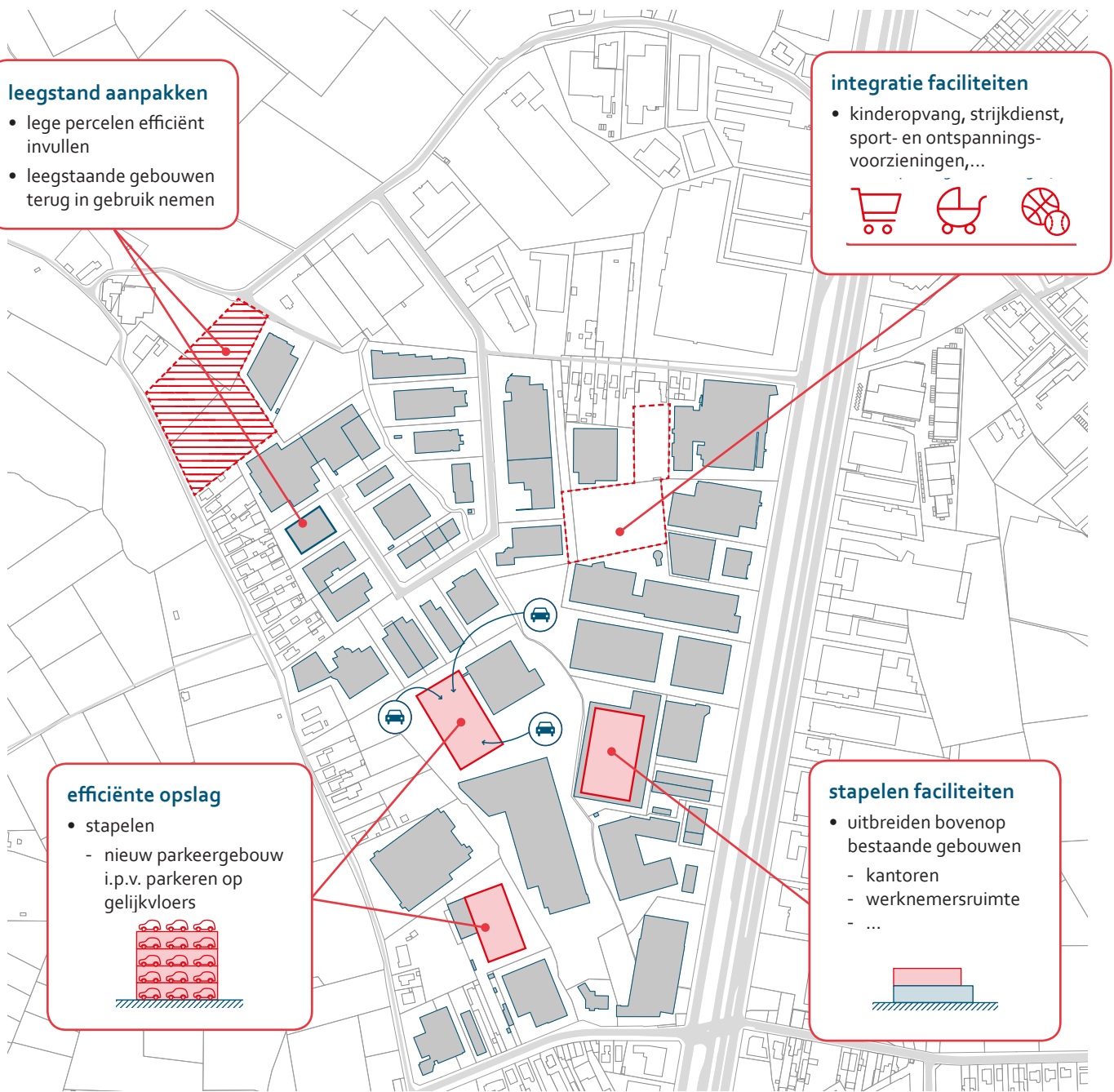
In en rond de pilotsite zijn er amper fietsvoorzieningen aanwezig. Langs de N177 zijn er plannen om het fietspad te verbeteren, maar deze zijn momenteel nog niet concreet.

Een bijkomende onveiligheid zijn de vele op- en afritten van de bedrijven en baanwinkels richting de N177. Dit zorgt voor veelvuldige gevaarlijke kruisingen tussen fietser, bus, auto en vrachtverkeer.

Langs de N177 rijdt buslijn 500, die Aartselaar met Mechelen en Antwerpen Zuid verbindt. Ten zuiden van de site is er ook een bushalte voor de lijnen 183 en 294, die verbinding maken met Niel, Boom en Antwerpen Groenplaats.







leegstand aanpakken

- lege percelen efficiënt invullen
- leegstaande gebouwen terug in gebruik nemen

integratie faciliteiten

- kinderopvang, strijkdienst, sport- en ontspanningsvoorzieningen,...

efficiënte opslag

- stapelen
 - nieuw parkeergebouw i.p.v. parkeren op gelijkvloers

stapelen faciliteiten

- uitbreiden bovenop bestaande gebouwen
 - kantoren
 - werknemersruimte
 - ...

illustratieve kaart van een efficiënter ruimtegebruik

2.1.2. Voorstellen

Voor de optimalisatie van bedrijventerreinen worden er drie type ingrepen voorgesteld:

- een efficiënter ruimtegebruik
- verbetervoorstellen op het vlak van de circulatie
- ingrepen voor een duurzamer bedrijventerrein

De verschillende mogelijke ingrepen worden tekstueel toegelicht en vergezeld met een illustratieve kaart en referentiebeelden.

Efficiënt ruimtegebruik

Een eerste uit te voeren actiepoint voor efficiënt ruimtegebruik is het aanpakken van de **leegstand** binnen de site. Dit heeft zowel betrekking op leegstaande gebouwen als ook braakliggende percelen of zones.

In deze pilotsite is de **wijdverspreide opslag** een groot probleem. De opslag gestapeld organiseren zorgt voor een compacter ruimtegebruik en biedt uitbreidingsmogelijkheden zonder onnodige extra ruimte aan te snijden.

Sommige bedrijfsgebouwen lenen zich voor het **verticaal stapelen** van bedrijfsfuncties. Kantoren en werknemersvoorzieningen zoals een cafetaria kunnen zich bijvoorbeeld vaak zonder probleem op een hoger niveau bevinden.

Op bedrijventerreinen die aan een kern grenzend zijn kunnen ook **extra faciliteiten** die bedrijfsoverschrijdend zijn een plek krijgen, zoals sport- en ontspanningsvoorzieningen, een strijkdienst... Deze faciliteiten kunnen collectief ingericht worden binnen het bedrijventerrein en zo een aangenamere werkomgeving bieden voor werknemers. Tegelijkertijd bieden ze een meerwaarde voor de omliggende bewoners.

Een optie om ruimtegebruik te intensiveren is het **collectief gebruiken** van bedrijfsfuncties. Zo kunnen gezamenlijke parkeerplaatsen, vergaderruimtes, flexibele kantoren en eventueel een gezamenlijk afvaldepot gecreeërd worden. Een voorwaarde voor het uitvoeren van deze (en bovenstaande) acties vereisen echter een samenwerking tussen de verschillende bedrijven. Om dit vlot te laten verlopen kan geopteerd worden voor het oprichten van een bedrijventerreinmanagement die dit alles kan coördineren.

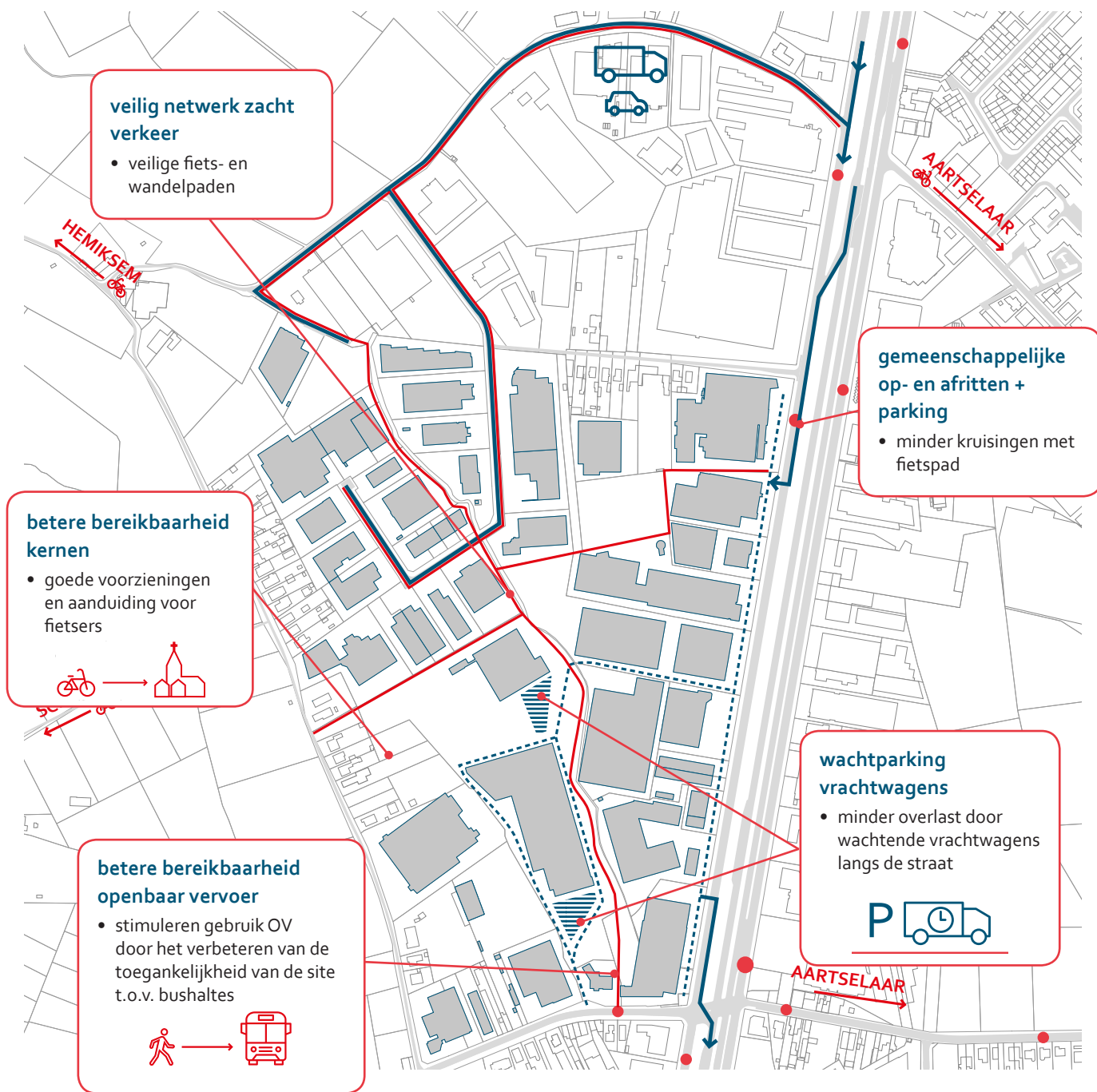
Efficiënt ruimtegebruik kan naast een ruimtelijke dimensie ook een **tijdsdimensie** krijgen. Het meervoudig gebruiken van percelen of gebouwen of tijdelijke invullingen na de werkuren zorgt voor een intensivering van het gebruik.



voetbalvelden op het dak van Ikea Utrecht



vrachtwagenparking wordt verkeerspark - Arendonk



illustratieve kaart van een betere circulatie

Circulatie

De mobiliteit binnen de site dient verbeterd en verduurzaamd te worden.

Een eerste probleem dat aangepakt dient te worden is het gebrek aan een **vlotte ontsluiting voor het openbaar vervoer en zachte weggebruikers**. De bestaande wegenis, voornamelijk de Vluchtenburgstraat en Industrieweg, heeft een typisch wegprofiel dat vaak terug te vinden is in bestaande bedrijventerreinen: brede wegen met weinig tot geen fietsvoorziening. Het voorzien van een nieuw wegprofiel met voldoende aandacht voor de veiligheid van de zachte weggebruiker, samen met een kwalitatief en veilig fijnmazig netwerk dat de volledige site doorkruist, zorgt voor een betere toegankelijkheid voor de werknemers en bezoekers. Voldoende verlichting langs dit netwerk is prioritair. Ook de verbinding naar de omliggende kernen en openbaar vervoershaltes moet versterkt worden. Het fijnmazig netwerk kan doorgetrokken worden tot de huidige bushaltes en zo het gebruik van het openbaar vervoer stimuleren.

Om de vlotte doorstroming van de N177 te garanderen alsook de veiligheid voor het aanliggend fietspad te verhogen kunnen de **op- en afritten van de bedrijven gebundeld** worden. Zo worden de kruisingen met het fietspad geminimaliseerd. Dit komt ook de leesbaarheid ten goede, want nu ontstaan er onduidelijkheden door de veelvoud aan opritten en bewegwijzering. Door de opritten te bundelen, wordt de toegangsstrook van de verschillende bedrijven collectief. Deze kan heringericht worden om de ruimte optimaal te benutten met gedeelde parkeervoorziening en voldoende ruimte voor groen.

Bij sommige bedrijven is er dag en nacht een toestroom van vrachtwagens. Om de overlast van wachtende vrachtwagens in de buurt te beperken kunnen één of meerdere **collectieve wachtparkings** intern op het terrein georganiseerd worden. Hieraan kan een klein lokaal voor vrachtwagenchauffeurs gekoppeld worden, waar ze zich even kunnen oprispen of pauzeren.



veilig fietspad en verbinding met kernen - Hoge Mauw Arendonk





illustratieve kaart van mogelijke duurzame ingrepen

Duurzaamheid

De eerste stap richting een duurzaam bedrijventerrein is het beperken van verspilling. Dit gaat over energieverpilling beperken door isolatiemaatregelen, maar bevat evengoed het efficiënt ruimtegebruik, verspilling van grondstoffen en het beperken van reststromen.

Het verduurzamen van economische activiteiten gebeurt momenteel vooral intern. Dit beperkt veelal de mogelijkheden. Een betere **samenwerking** tussen bedrijven onderling via een bedrijventerreinmanagement kan een deel van de oplossing betekenen. Door een duurzame samenwerking tussen verschillende bedrijven kunnen schaalvoordelen ontstaan. Ook fysieke stromen zoals elektriciteit, warmte, grond- en reststoffen kunnen onderling uitgewisseld of gekoppeld worden. Individueel, maar ook collectief, kunnen duurzame energiebronnen ingezet worden zoals wind-, water- en zonne-energie. Binnen de site zijn heel wat daken die momenteel onbenut zijn en bijgevolg potentieel bieden voor opwekking van elektriciteit en/of warmte door zonne-energie.

Door een algemeen inrichtingsplan te voorzien met ruimte voor een **blauw-groen netwerk** ontstaat een duurzamer en leefbaarder bedrijventerrein. Het voorzien van gemeenschappelijke groenzones zorgt voor een aangenaamere werkomgeving.

Een extra duurzame maatregel kan bestaan uit het stimuleren van **duurzame mobiliteit**. Dit door een veilig fijnmazig netwerk te voorzien binnen de site, maar ook door het voorzien van extra parkeerplaatsen voor autodelen en elektrische oplaadpunten, voldoende fietsparkings en het inleggen van collectieve shuttlebussen naar nabijgelegen stations.

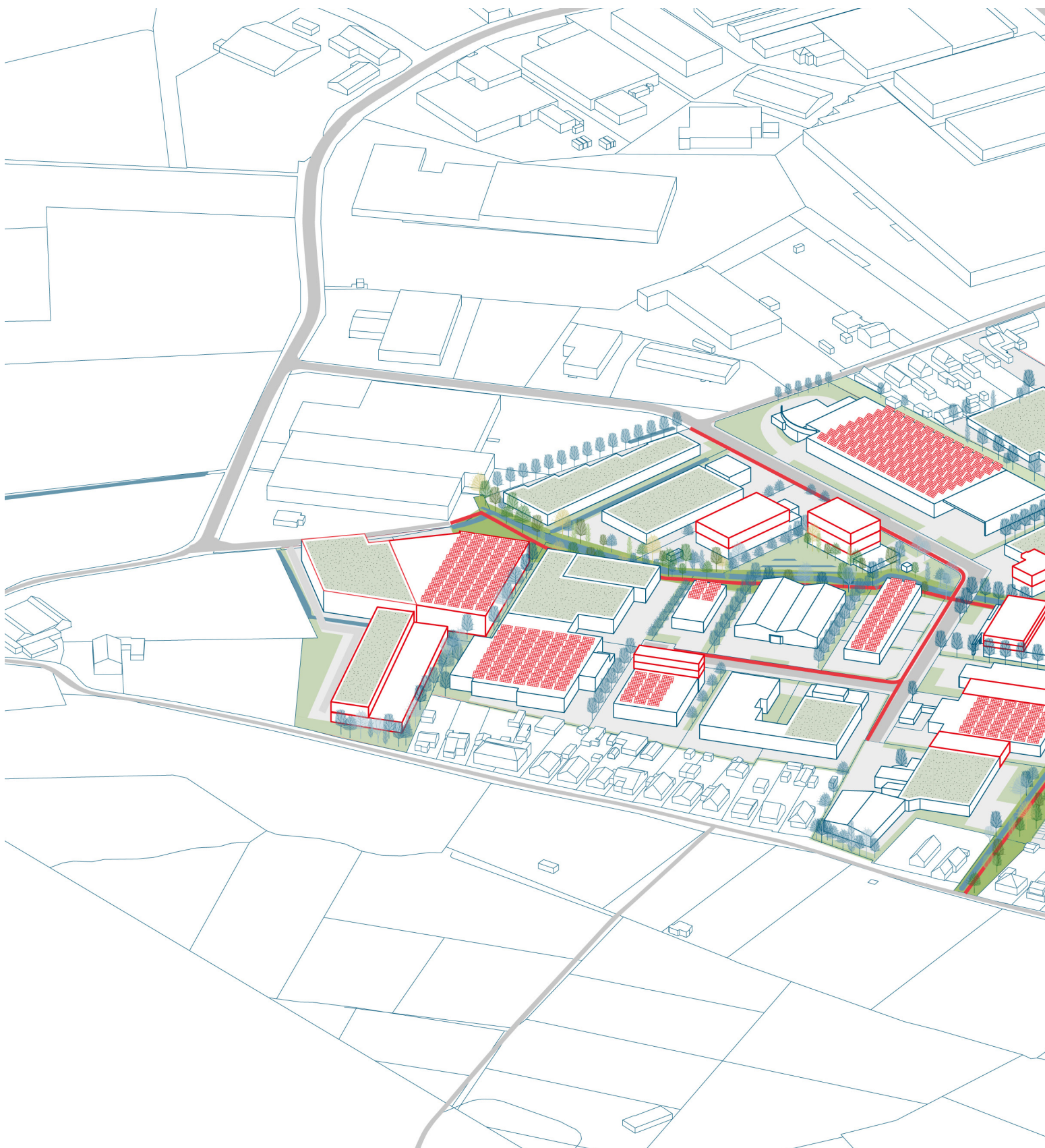
Dit voorstel past binnen de huidige **tendens waarbij werknemers veeleisender worden** met betrekking tot hun werkomgeving. Werknemers verlangen naar een aangename werkomgeving waar ze even buiten kunnen pauzeren, waar ze veilig naartoe kunnen als zachte weggebruiker en waar een dynamiek en wisselwerking ontstaat met de buurt, zowel met andere bedrijven als met voorzieningen.



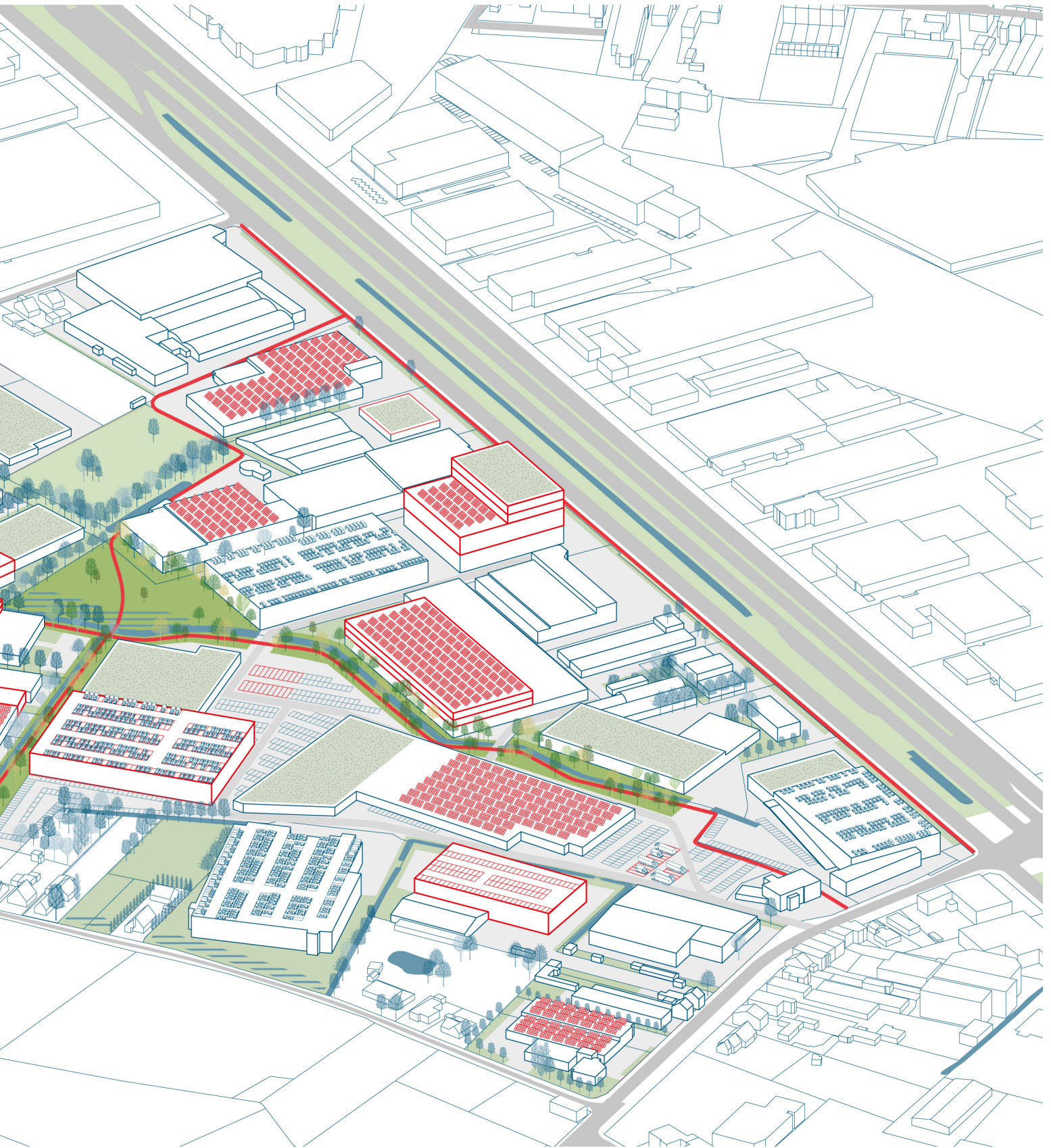
blauw-groen netwerk: huidige beek op bedrijventerrein



duurzame mobiliteit - shuttlebus naar station - Max Mobiel Gent



Axonometrisch beeld van het pilootproject waar de verschillende voorstellen op weergegeven worden: fijnmazig groenblauw netwerk en gemeenschappelijke groenzone, zachte verbindingen doorheen de site en naar OV-haltes, daken inzetten voor groen of zonnepanelen, parkeren in de hoogte, stapelen, intensifiëren van de ruimte tussen bestaande bedrijven, verweven met ondersteunende functies.



2.1.3. *Bevindingen uit de workshop met de klankbordgroep*

Vraag 1: Hoe kan de ruimte volgens jullie geoptimaliseerd worden op een bedrijventerrein

1. Economische motivatie

Door de optimalisatie van de grond wordt het aantal vierkante meters beter benut. Hiervoor is er een relatie tussen de kost van de grond versus de investeringskost noodzakelijk, want zolang het economisch niet interessant is gaan bedrijven niet investeren in de optimalisatie van bestaande industrie. De grondprijs van nieuwe terreinen moet in evenwicht gebracht worden met de grondprijs van bestaande terreinen. Tegelijkertijd moet er bewaakt worden dat bedrijven niet naar het buitenland zouden verhuizen. Hiervoor is een aanpak op macro-schaal cruciaal.

2. Link tussen nieuwe locatie en vertreklocatie

Het is belangrijk dat push- en pullfactoren achterhaald worden als verhuisredenen van het bedrijf en ook onderling gecommuniceerd worden tussen gemeenten, intercommunales en provincie. Een mogelijke tool die ingezet kan worden is het differentiëren van de grondprijs afhankelijk van wat het bedrijf met zijn vertreklocatie zou doen. Bijvoorbeeld, als een bedrijf een verweven locatie verlaat in een stedelijke context, zou het bedrijf begunstigd worden indien het een economische functie vindt voor de verlaten locatie.

3. Systeem van mede-eigendom mogelijk?

Uit de klankbordgroep kwam naar voren dat bedrijven liefst zoveel mogelijk eigenaar zijn. Enkel mede-eigendom geeft te veel onzekerheden voor de eigenaar. Een mogelijke oplossing hiervoor is erfpacht van de grond, wat voor de overheid een investering op lange termijn betekent. Echter blijkt dit, evenals mede-eigendom, moeilijk realiseerbaar op bestaande bedrijventerreinen. Dit kan wel stapsgewijs, perceel per perceel, gerealiseerd worden door geleidelijke aankoop. Dit kan vooral op gebieden waar de overheid reeds veel gronden in eigendom heeft. Hierna kunnen voorwaarden opgelegd worden, gekoppeld aan een bedrijventerreinmanagement.

In zulk systeem moeten ook alle partners die betrokken zijn mee genomen worden in het verhaal, onder andere banken die bij erfpacht moeilijker doen voor het geven van een lening.

4. Opties indien bedrijventerrein niet in eigendom/beheer zijn van de overheid?

Optie 1 : RUP opmaken

Het opmaken van een RUP is een traject dat te lang duurt. Het biedt zeker een oplossing voor bepaalde problemen zoals ontsluiting, de realisatie van een groenblauw netwerk en de verankering van een gemeenschappelijke visie. Het is van belang om vooreerst een gemeenschappelijke visie op te maken met de verschillende bedrijven en stakeholders om dan te bekijken welk instrument best ingezet wordt.

Optie 1bis: samenwerkingsmodel opzetten

Iedereen samen een visie laten ontwikkelen en bepalen waar ze naartoe willen is belangrijker dan een RUP opstarten. In de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen bestaat er een subsidie voor bedrijven die samenwerken. Dit kan rond bepaalde thema's (energie, ontsluiting, ..) en wordt begeleid door de POM.

Optie 2: opkopen van grond

Optie 3: voorwaarden verankeren in verkoopvoorwaarden

Optie 4: moment van de omgevingsvergunning gebruiken om een bedrijf bewust te maken dat ze moeten herstructureren. De opmerking die hierbij gemaakt werd is dat dit niet gebruikt mag worden om bedrijven te 'pesten'.

Optie 5 : subsidie systeem

Een voorbeeld hiervan is de provincie Limburg. Daar bestaat een subsidiereglement voor het herstructureren van lokale bedrijventerreinen. De subsidie ondersteunt de visievorming en kan ook toegepast worden als bijvoorbeeld drie aanpalende bedrijven samen een project willen uitwerken.

Vraag 2: Welke stimulansen zijn er nodig zodat bedrijven zich zouden verenigen om een aantal functies collectief te beheren (bvb collectief groenen waterbeheer, ontsluiting,..) ?

Hiervoor is een bedrijventerreinvereniging met een gebiedsmanager essentieel. Dit om de mindset van bedrijven aan te passen en een begeleidingstraject op te zetten waarop ze kunnen vertrouwen en waarbinnen ze hun ideeën kunnen vormgeven en uitvoeren. De gebiedsmanager moet stimuleren en sensibiliseren.

Er moet gestreefd worden naar een gemeenschappelijke meerwaarde. Veel bedrijven zullen pas meestappen in het verhaal als er een voordeel is.

Vraag 3: Hoe kan je verduurzamen met intensifiëren verzoenen? (bvb. maximaal aanvaardbare hoogte voor bedrijfsgebouwen?)

Meer laten doorwerken van inrichtingsvoorwaarden. Bij contract uitvoering in nature mee opnemen en ook toezien dat dit effectief gebeurt. Bijvoorbeeld indien een bedrijf de toegang toch anders uitvoert dan opgenomen in de voorwaarden, dan kunnen contractuele rechten uitgeoefend worden.

Interessante bedenkingen los van de drie vragen

Hoe moeten we omgaan met bedrijven die willen uitbreiden, zeker indien ze in een aaneengesloten bebouwing gevestigd zijn?

Voorwaarden opleggen in geval van verhuis en streven naar een strenger toewijzingsbeleid. Bijvoorbeeld bij verhuis van een bedrijf, als voorwaarde stellen dat een ontwikkelende overheid of Intercommunale een voorkooprecht heeft op de vertreklocatie. Dit is evenwel niet evident en kan kostprijsverhogend zijn. Tegelijkertijd is het positief omdat het voet aan de grond geeft aan de overheid en haar rol duidelijk stelt.

Vlaams fonds voor opkopen van gronden kan eventueel van toepassing zijn.



2.2. *Pilootproject 2 - multimodale knoop*

Voor het pilootproject rond een multimodaal knooppunt werd gekozen voor de stationsomgeving van Boom. Dit gebied is gelegen langs de A12, de Rupel en de spoorlijn Puurs - Antwerpen - Roosendaal. Momenteel zijn er slechts een kleine 250 opstappers per dag, maar de treinfrequentie wordt binnenkort verdubbeld van 1 naar 2 treinen per uur (en op lange termijn naar 4 per uur). Momenteel is de nabije stationsomgeving onderbenut, maar de multimodaliteit van het gebied biedt potentiële ontwikkelingsperspectieven.

In het pilootproject bevindt zich ook een groot braakliggend terrein aan de Rupel. Uit de analyse blijkt dat het ontwikkelen van watergebonden terreinen voor watergebonden activiteiten vaak onder druk staan. Moet voor dit gebied de prioriteit dan hierop liggen, of is een eerder gemengd programma van wonen en werken aan te raden?

Voor het verdere onderzoek op dit pilootproject wordt van volgende onderzoeksvragen vertrokken:

- Welke plaats zien we voor bedrijvigheid aan een multimodale knoop?
- Welk programma zien we op de site aan de Rupel?

Het pilootproject wordt in dit onderzoek vanuit de invalshoek "ruimte voor bedrijvigheid" bekeken om de potenties aan te kaarten voor economie aan een multimodale knoop. Deze insteek kan achteraf gebruikt worden in de verdere uitwerking van een masterplan voor de stationsomgeving van Boom, waarbij alle andere functies ook aan bod zouden komen.

2.2.1. Analyse



Bereikbaarheid - functies

Het station van Boom bevindt zich binnen een straal van 600 meter van het centrum, maar wordt ervan gescheiden door de A12. Ook de spoorweg zorgt voor een harde grens, waardoor de stationsbuurt een eiland vormt tussen een veelvoud aan infrastructures. De ligging van het station is ook moeilijk zichtbaar en men moet eerst enkele woonstraten doorkruisen om er te geraken. Dit zorgt voor een fysieke én mentale barrière ten opzichte van het station.

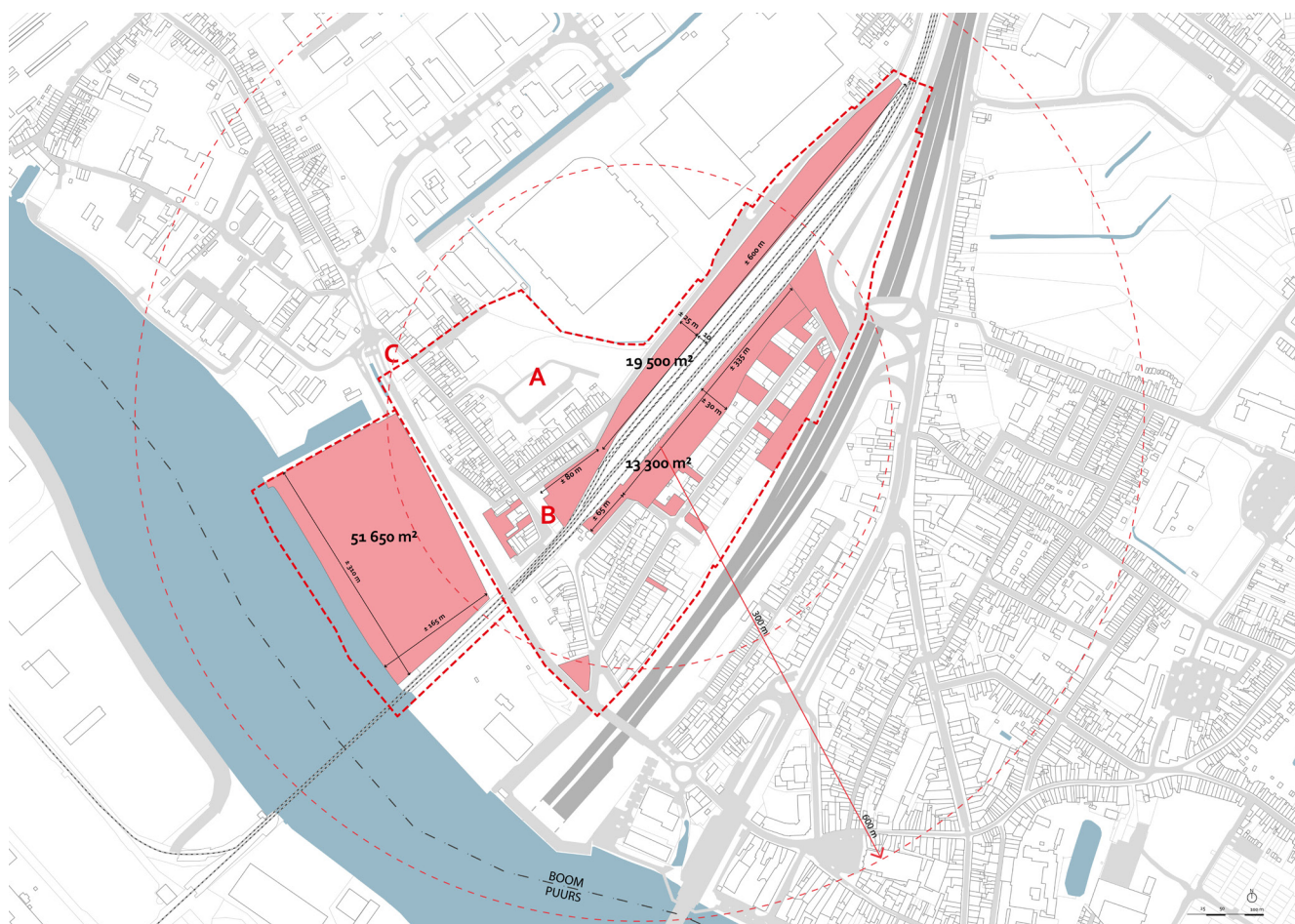
Ten noorden van het station bevindt zich het bedrijventerrein Krekelenburg, waar zich heel wat logistieke bedrijven gevestigd hebben. Naast het station van Boom bevinden zich enkele vrijliggende sporen die als vormingsstation gebruikt worden voor goederenvervoer naar bedrijven in de onmiddellijke omgeving.



Groen-blauw

Het grootste aandeel groen in en rond het stationsgebied bestaat uit groene bermen. De enige potentieel kwalitatieve groenzones bevinden zich ten noorden van het stationsgebouw (naast het distributiecenter van C&A) en rond de Molenbeek.

Deze Molenbeek loopt voornamelijk ondergronds en komt bovengronds tussen de A12 en het station van Boom voor ze uitmondt in de Rupel. Maar in deze zone krijgt de beek momenteel weinig ruimte en biedt deze geen meerwaarde voor de omgeving.



Beschikbare ruimte

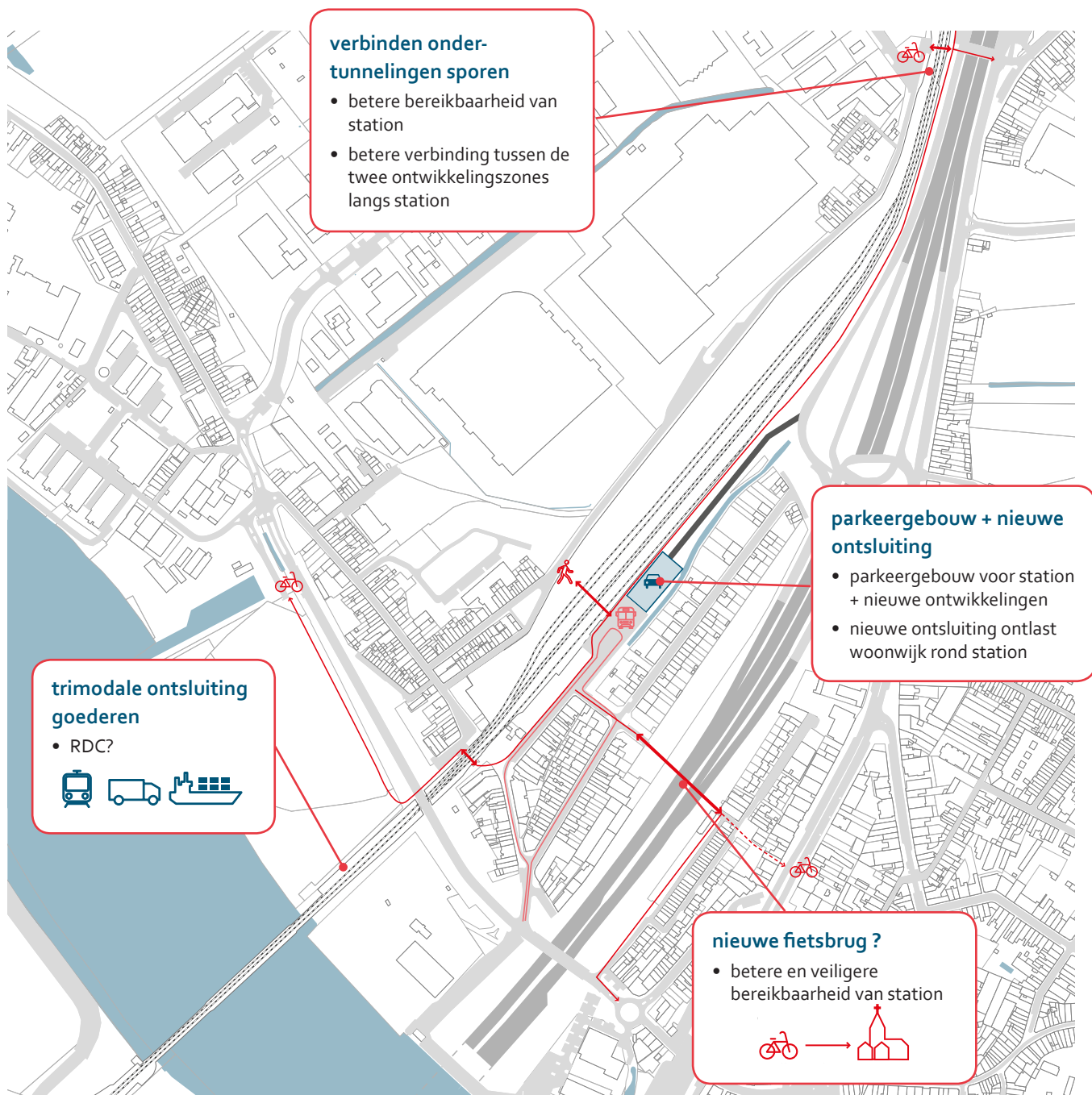
De pilotsite kan opgesplitst worden in 2 gebieden, namelijk de stationsbuurt en de site aan de Rupel.

In de stationsbuurt is er momenteel zo'n 32.800 m² ontwikkelbare ruimte. Bij de site aan de Rupel bedraagt dit 51.650 m².

In de stationsbuurt staan enkele nieuwe ontwikkelingen op til of zijn deze reeds in uitvoering. Zone A, de Glasfabriek, is een ontwikkeling waar een zeventigtal woningen gepland staan, maar deze ontwikkeling staat momenteel on hold.

Zone B is een sociale ontwikkeling van 18 koopappartementen en zone C is een ontwikkeling met 26 1 of 2 slaapkamerappartementen.





2.2.2. Voorstellen

Voor de multimodale knoop worden er twee type ingrepen voorgesteld:

- inzetten op multimodaliteit
- een gemengd programma op een goed gelegen locatie

Multimodaliteit

Om de multimodaliteit in Boom te verbeteren, heeft de stationsomgeving nood aan een betere ontsluiting. Om de nabijgelegen woningen zoveel mogelijk te vrijwaren kan eventueel een nieuwe ontsluiting gemaakt worden met de Antwerpsestraat, zodat een directe connectie ontstaat met de A12. Bijkomende fiets- en voetgangersverbindingen zijn ook essentieel voor een betere bereikbaarheid tussen het station en het centrum van Boom. Dit kan door het aanleggen van een nieuwe fietsbrug over de A12 of eventueel kan hierbij ook ingezet worden bij een mogelijke overkapping van de A12. Een betere verbinding tussen de stationsomgeving en de kern van Boom is een randvoorwaarde om het station verder op te waarderen.

Ook de aansluiting met het gebied ten noordwesten van het station mag niet uit het oog verloren worden. Er is momenteel één voetgangersdoorgang onder de sporen, ter hoogte van de Nielsestraat. Door het voorzien van meerdere verbindingen onder de sporen verbetert de bereikbaarheid van het station en tegelijk de verbinding tussen de ontwikkelingszones langs het spoor. Hierdoor worden de treinsporen minder als barrière ervaren.

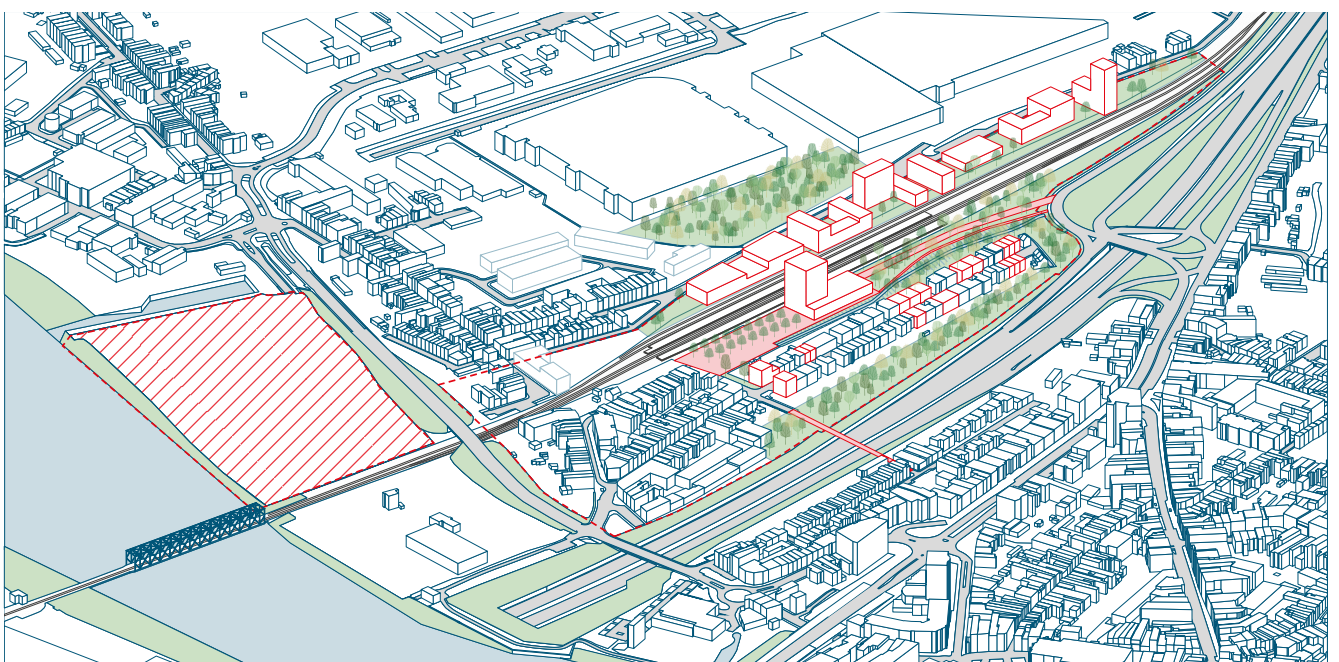
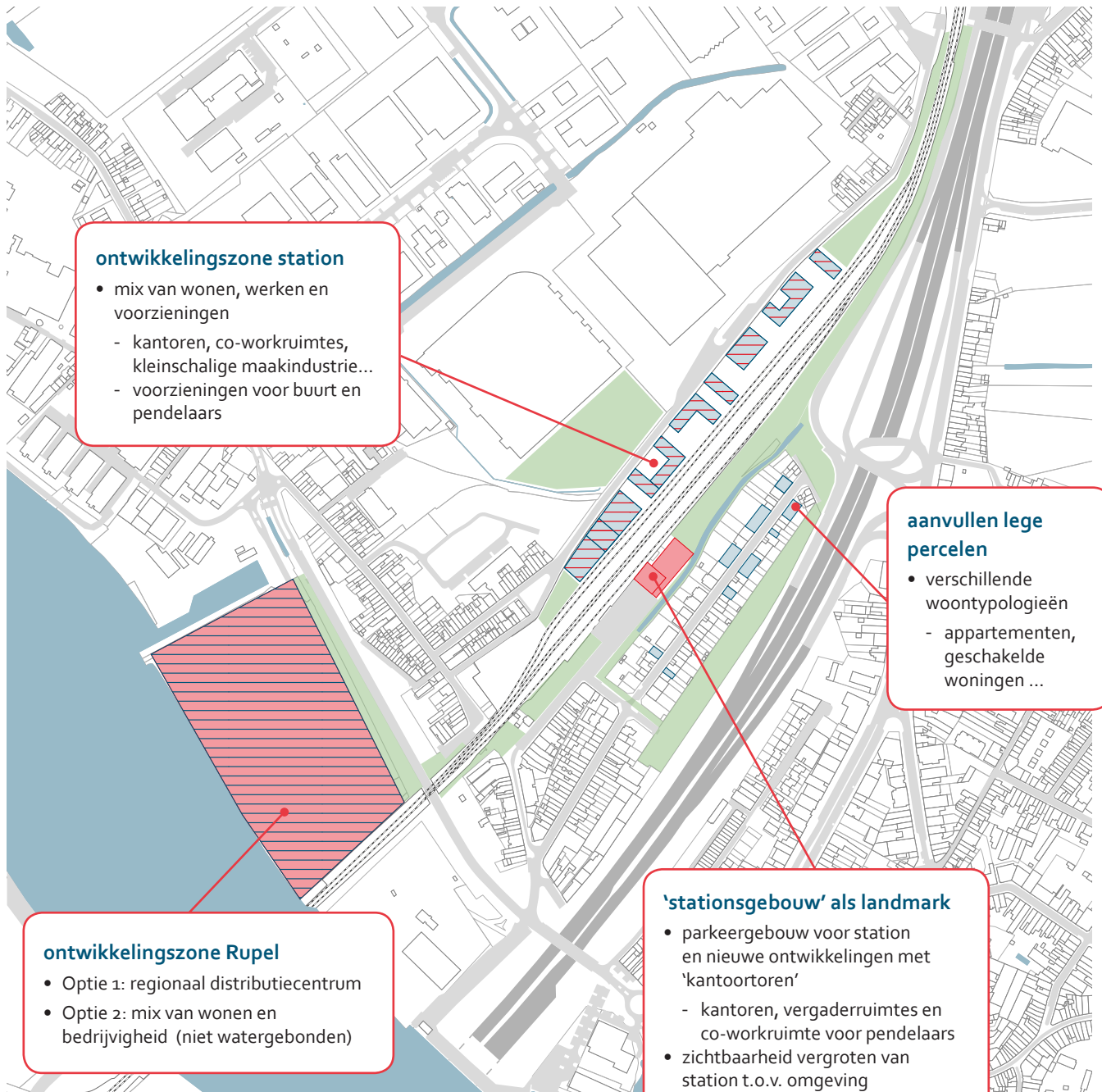
Door het verhogen van de treincapaciteit en de nieuwe ontwikkelingen zal de toestroom richting het station verhogen. Om parkeerdruk te vermijden dient een nieuw parkeergebouw voorzien te worden dat door reizigers, werknemers, bezoekers en bewoners gebruikt kan worden en dat bij voorkeur aantakt op de nieuwe ontsluiting richting de A12.

De site aan de Rupel leent zich door de nabijheid van de sporen, de Rupel én de A12 perfect voor een trimodale ontsluiting voor de omliggende bedrijven. Om deze multimodaliteit ten volle te benutten kan geopteerd worden om op deze locatie een regionaal distributiecenter te voorzien, dat goederen van de ene vervoersmodus naar de andere overslaat.



parkeren bovenop stationsgebouw - Breda, NL





Verweving wonen - werken

Het aanvullen van de talrijke lege percelen in de stationsbuurt is een eerste mogelijke actie. In deze percelen kan een mix voorzien worden van woon- en werktypologieën zoals praktijken voor zelfstandigen, geschakelde woningen, gestapelde woningen, enz.

Ter hoogte van het huidige stationsgebouw kan een nieuw gebouw voorzien worden dat als bakens voor het station kan fungeren. Het vergroot de zichtbaarheid van het station ten opzichte van de omgeving. Het gebouw bevat onderaan een parkeergebouw voor zowel pendelaars als voor de nieuwe ontwikkelingen, en bovenaan een kantoortoren.

De locatie van Boom, halverwege tussen Antwerpen en Brussel, leent zich perfect voor het voorzien van kantoren maar ook co-workruimtes en tijdelijke vergaderruimtes en kleinschalige maakindustrie. Dit omwille van de specifieke ligging ten opzichte van deze 2 agglomeraties, de stedelijkheid van Boom zelf en omwille van de hoge knooppuntwaarde van de site. Ook voorzieningen die gedeeld kunnen worden door buurtbewoners en pendelaars kunnen hier hun plek krijgen.

Aan de andere kant van de sporen is een volledige ontwikkelingsstrip waar ruimte kan voorzien worden voor een interessante mix van wonen, werken en voorzieningen. Samen met het nieuwe 'stationsgebouw' zorgt dit voor een enorme boost van de buurt en kan dit als motivator werken om de capaciteit van het openbaar vervoer, dat in stijgende mate vraaggestuurd wordt georganiseerd, nog verder uit te breiden. Omgekeerd is een verhoging van de OV-capaciteit dan weer een voorwaarde om dit gebied echt te ontwikkelen tot een multimodaal knooppunt.

Voor de ontwikkelingszone langs de Rupel zijn er twee scenario's, namelijk het ontwikkelen van een regionaal distributiecentrum of een mix van wonen en bedrijvigheid. Het gemengd programma met wonen vindt zijn reden in de nabijheid van het multimodaal knooppunt aan station Boom. Weliswaar lijkt het in dit geval onwaarschijnlijk dat de bedrijvigheid watergebonden zal zijn. Aangezien de Rupel een getijdenrivier is, is het vrij duur om aanlegsteigers te plaatsen en is dit voor kleine individuele bedrijven quasi onhaalbaar. Enkel wanneer dit gezamenlijk wordt ingericht, ligt hier een kans voor watergebonden bedrijvigheid.



landmark bij station - Port du Rhin, Straatsburg



ontwikkelingszone station - Kop Kesselo Leuven

2.2.3. *Bevindingen uit de workshop met de klankbordgroep*

Vraag 1: Welk type bedrijvigheid zien jullie in de directe nabijheid van een treinstation?

Op vandaag lijken de randvoorwaarden onvoldoende ingevuld om een echt verdichtingsproject te realiseren rond het station van Boom. Ontwikkelingen rond het station in de huidige situatie lijken dan voorlopig ook weinig wenselijk.

Het station ligt afgezonderd van de woonkern en de rest van de dienstverlening en huisvesting van Boom. Om de stationsomgeving van Boom functioneel te laten aansluiten op het centrum zijn er op vandaag te veel barrières. Er is de spoorweg, maar vooral de sleuf van de A12 is enorme ruimtelijke barrière. Essentieel zijn bijkomende fiets- en voetgangersverbindingen tussen het station en de kern. Mogelijks kan ook gedacht worden aan overkapping van de A12: blijkbaar heeft deze overweging in het verleden al gespeeld. Een betere fysieke (en bijgevolg ook mentale) verbinding tussen stationsomgeving en centrum Boom is een randvoorwaarde om het station verder op te waarderen met functies zoals wonen, dienstverlening, voorzieningen.

Een tweede probleem is de beperkte stationsfunctie met amper 200-250 opstappers per dag. De hoge theoretische knooppuntwaarde (studie VITO), wordt op het terrein niet gereflecteerd in een reële knooppuntwaarde: het station is moeilijk bereikbaar (behalve misschien met de bus), nodigt niet uit, zelfs weinig mensen weten het zijn. Het feit dat er een station is in combinatie met de theoretische knooppuntwaarde is onvoldoende reden om te pleiten voor verdichting. Er moet gekeken worden naar de ruimtelijke realiteit.

Er bestaan heel wat voorstellen om de OV-situatie van Boom in de realiteit te verbeteren. Dit zou de aantrekkelijkheid van de stationsomgeving voor een verdichtingsproject enorm verhogen. Een aantal deelnemers ziet wel veel potentieel in de lightrail. De opwaardering van de stationsomgeving betekent namelijk ook een opwaardering van de lijnvoering. Er zou een snellere en meer frequente verbinding kunnen komen met Antwerpen en Brussel. Momenteel is er geen rechtstreekse connectie met Mechelen of Brussel en dient men over te stappen in Puurs. Er ligt een ongebruikt spoor tussen Willebroek en Boom. Dit kan eventueel ingezet worden voor de koppeling met Mechelen en Brussel. Of misschien kan de lightrail, die momenteel gepland is tot Breendonk, doorgetrokken worden tot Boom en eventueel zelfs tot Antwerpen. Dit zou kunnen op de bestaande spoorlijn via stops in Niel, Schelle, Hemiksem, Hoboken. De verbinding kan zelfs doorgetrokken worden tot Aalst, zodat Puurs geen eindstation meer dient te zijn. Dit is mogelijk via het huidige toeristische spoor langs Sint-Amands en Dendermonde. Boom heeft dus de potentie om dé HOV-corridor voor de Rupelstreek te worden.

Een belangrijke nuance die wel moet gemaakt worden is dat indien een lightrail op de huidige sporen zou rijden, dan is er geen goederenvervoer meer mogelijk. Indien lightrail én goederenvervoer gewenst zijn zou er extra ruimte ingenomen moeten worden (bijvoorbeeld door het verwijderen van de rangeersporen), maar dan is er minder ruimte beschikbaar voor de ontwikkeling van bedrijven. Een groot aantal deelnemers van de tafelgesprekken ziet nog steeds potentie in de aanwezigheid van sporen voor goederenvervoer, want dit is een meerwaarde voor Boom en zijn bedrijvigheid. De huidige aftakking naar de site aan de Rupel kan daardoor behouden blijven en zelfs eventueel versterkt worden. De bestaande bottleneck voor het spoor is de bestaande brug over de Rupel. Deze staat standaard 'open' voor het doorgaand binnenvaartverkeer en sluit slechts 2x per uur, waardoor de treincapaciteit beperkt blijft. Om de treinfrequentie te verhogen dient een nieuwe, hogere brug aangelegd te worden.

Een ontwikkeling aan het station met allerlei functies (wonen, werken, dienstverlening, bedrijvigheid, openbare functies, ...) kan dus, mits het station in realiteit een knooppuntwaarde heeft die overeenstemt met de theorie en de relatie met het centrum van Boom versterkt wordt. Knooppunten moeten echter

wel bekeken worden in een ruimer netwerk. Je kunt niet elk punt met een hoge knooppuntwaarde apart beschouwen en er een ontwikkeling voorzien. Het station Boom moet gezien worden als een knooppunt in een netwerk van verschillende andere knooppunten binnen een functioneel gebied (zoals bijvoorbeeld de Rupelstreek). Er is een programma op maat voor de Rupelstreek nodig. Dit voor zowel OV-diensten als voor andere functies (wonen, publieke diensten, ruimte voor kantoren en KMO's). Het niveau van één knooppunt en zelfs van één gemeente is veel te klein om na te denken over goed functionerende programma's.

Een optie bestaat uit het zoeken naar kritische massa voor een verdichtingsproject via andere functies dan wonen of kantoren, zoals onderwijs, ziekenhuis,... In vele andere steden speelt namelijk ook de afweging om deze quartaire functies al dan niet in stedelijk gebied te houden of te verplaatsen naar locaties buiten het centrum, die dan vaak autogericht zijn. Idealiter worden deze functies toch voorzien of behouden op locaties die goed ontsloten zijn met het openbaar vervoer en ingebed zijn in gemengd weefsel. In dit specifieke geval zitten we met de (gepercipieerde of reële) vervuiling van A12 die onderwijs en zorgfuncties moeilijk maakt. Bovendien is ook de morfologie van de smalle ontwikkelstroken in dit specifieke geval niet direct geschikt.

Het voorzien van bedrijvigheid en KMO's kan, maar vormt vaak een moeilijk verhaal in combinatie met openbaar vervoer. De arbeidstijden van productiebedrijven zijn niet zoals deze van kantoorjobs en zijn dus vaak slecht gealigneerd op openbaar vervoer.

Vraag 2 + 3: Voor de site aan de Rupel, moet de prioriteit op watergebonden bedrijvigheid liggen of op een gemengd programma van wonen en werken? + Wat is er nodig om watergebonden bedrijvigheid te stimuleren?

Het merendeel van de deelnemers is ervan overtuigd dat het onbebouwde terrein aan de Rupel moet voorbehouden blijven voor watergebonden bedrijvigheid. Er zijn in de buurt al heel wat terreinen aan het water omgevormd tot woongebieden, zoals in Schelle, Niel en Hemiksem. Daar geldt wel een andere logica: de outboundstromen gaan door woonkernen naar het hoger wegennet. Dit perceel heeft dan misschien geen directe aansluiting op de A12, maar is door de ontsluiting via het aanpalend bedrijventerrein (Krekelenberg) toch relatief goed ontsloten op het hoger wegennet, zeker in vergelijking met andere sites langs het water waar je eerst door woonkernen moet voor je op A12 of E19 bent. Bij de toekomstige realisatie van de expresweg (N171) komt er ook een rechtstreekse koppeling met E19 voor nog betere ontsluiting en doorstroming

De weinige percelen die nog braakliggend aan het water liggen moeten we koesteren en voorbehouden voor watergebonden ontwikkeling. Een residentiële ontwikkeling op dit terrein zou als een 'verkwisting' aanvoelen. Het is niet noodzakelijk - vanuit maatschappelijk oogpunt - om dit onmiddellijk te ontwikkelen, maar wel om het te vrijwaren van andere functies. Misschien kan nagedacht worden over tijdelijke invullingen of een invulling met windmolens. Natuurlijk hangt de toekomst van het terrein ook af van de valorisatiewensen van de huidige private eigenaar: daar kun je als overheid niet omheen.

Een woonontwikkeling op deze site lijkt misschien logisch door mooie ligging aan het water, maar conflicteert met bedrijvigheid in de nabije omgeving. Ook aan de overkant van het water is veel zware logistieke bedrijvigheid die overlast kan veroorzaken voor wonen op deze site. Voor een woonontwikkeling is er bovendien ook nog een bijkomende saneringslast. Het terrein is gesaneerd, maar niet voor de functie wonen.

Toch gaan er ook een aantal stemmen op om het terrein aan de Rupel te ontwikkelen met een gemengd stedelijk programma. Het terrein aan overkant (eilandje in Rupel) komt veel meer in aanmerking om verder te intensifiëren, want dit heeft een goede ontsluiting naar de A12 en sluit niet aan op een woonkern. Randvoorwaarde is dan wel dat het station opgewaarderd zou worden en dat de relatie met voorzieningen, dienstverlening en centrum versterkt zou worden. En daarvoor vallen we terug op de randvoorwaarden om het station te ontwikkelen, namelijk het wegwerken van de barrièrewerking en een betere OV-functie station.



2.3. *Pilootproject 3 - verweving in de kern*

Uit de analyse blijkt dat er een duidelijke netto-stroom is van bedrijven uit verweven gebied, richting reguliere bedrijventerreinen. De achterliggende redenen zijn vaak niet juridisch, ze zijn een combinatie van push- en pullfactoren. De sterke pull-factoren van bedrijventerreinen zijn onder andere uitbreidingsmogelijkheden, meer parking, uitstraling van een nieuw gebouw, combinatiemogelijkheden van showroom met magazijn, kantoor en werkplaats en goedkope kavels.

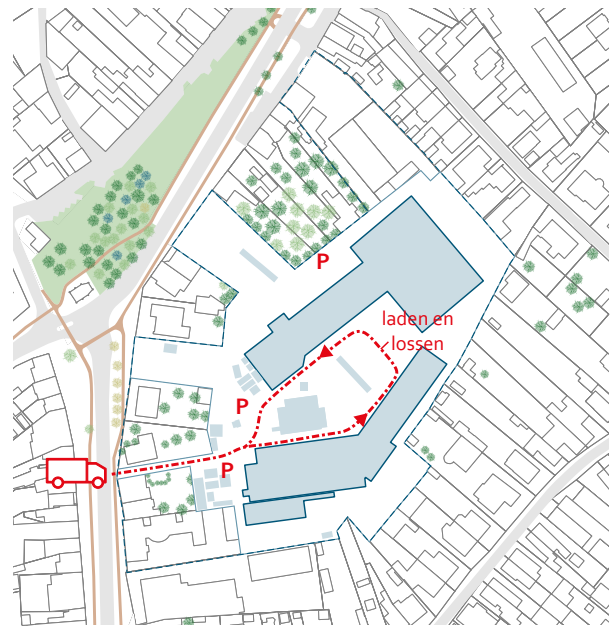
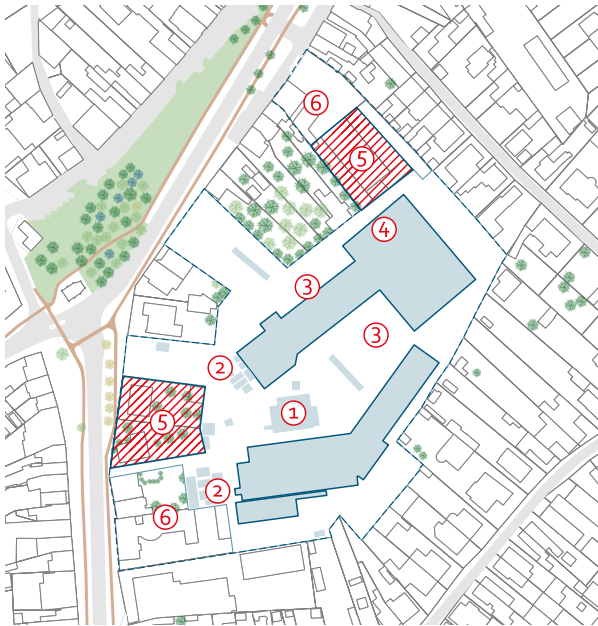
Dit pilootproject wil mogelijke pistes onderzoeken om bedrijvigheid in de kern te kunnen houden. Hoe kan een bedrijf in de kern blijven groeien? Wat zijn de randvoorwaarden en knelpunten en hoe kan de overheid tegemoet komen aan de noden zoals vraag naar meer ruimte, parking... Hoe kan de overheid nieuwe bedrijven stimuleren om zich te vestigen in verweven gebieden, indien hun activiteit het toelaat?

Om dit te onderzoeken werd gekozen voor het bouwblok met de centraal gelegen houthandel van Mechelen in Arendonk.

De onderzoeksvragen bij dit pilootproject zijn:

- Welke functies zijn volgens jullie compatibel in deze context?
- Welke randvoorwaarden zijn er nodig om nieuwe bedrijvigheid een kans te geven in de kern?
- Welke stimulansen voor bedrijven om zich in een kern te vestigen

2.3.1. Analyse



Functies

De inrit van de site bevindt zich naast de oorspronkelijke bedrijfswoning. Klanten parkeren zich onder, tussen en rond de carports (2) om het kantoor en de toonzaal (1) te bereiken.

Centraal tussen de bedrijfsgebouwen bevinden zich de containers voor afvalopslag (3). In het meest noordelijke gebouw is de houtzagerij (4) gelegen, die een apart afzuigstelsel met afvalopslag (3) heeft.

Houthandel Van Mechelen heeft recent enkele aanliggende percelen gekocht met het oog op uitbreiding (5).

In het verleden kochten ze reeds aangrenzende woningen op, waarvan een aantal verhuurd worden door het bedrijf zelf (6). Ook de oorspronkelijke bedrijfswoning wordt verhuurd.

Circulatie

De in- en uitrit van houthandel Van Mechelen is smal, waardoor verkeer niet kan kruisen. De uitrit ligt pal naast de oorspronkelijke bedrijfswoning, waardoor vrachtverkeer op het fietspad moet staan om het verkeer vanuit het centrum van Arendonk te zien. Dit creëert gevaarlijke situaties voor fietsers.

Intern is er een duidelijk lussysteem voor laden en lossen, tussen de bedrijfsgebouwen. Dit zorgt voor een geluidsbuffer naar de omliggende woningen.

De parkeervoorzieningen zijn verspreid over de site. Vooral de klantenparking is niet afgebakend en gebeurt tussen de tentoongestelde carports.



Opslag

De opslag is verspreid over de site. De buitenopslag neemt zo'n 4800 m² in beslag, wat overeenkomt met 26% van de totale site. Hiervan is slechts 5%, dus 260m², gestapeld. Door de zaakvoerder werd aangegeven dat dit deels is om zonder heftruck balken te kunnen in- en uitladen.

De binnenopslag neemt zo'n 5800 m² in beslag, maar hiervan is 78% gestapeld, om de bedrijfshallen optimaal te benutten.



Groen

Op de site is weinig groen terug te vinden. Het meeste groen bestaat uit hagen en bomen om een visuele buffer te vormen met de omliggende woningen en de straat.

De enige groenzone is een verwaarloosd stukje ten zuiden van de site.





interactie met buurt

- lege gebieden inzetten voor buurt of burens
 - overleg nodig voor het bepalen van functies
- overlast beperken
 - geluidsoverlast tussen bepaalde uren
 - geen vrachtwagenverkeer tijdens schooluren

connectie met straat verbeteren



- bredere toegang
 - betere zichtbaarheid van straat
 - veilige kruising met fietspad
- showroom en appartementen
 - uitstraling naar straat

optimalisatie buitenopslag

- stapelen
- centraliseren

groen

- inzetten lege gebieden als groene buffer
 - biodiversiteit
 - waterbuffering
- groenere werkomgeving

 Nieuw bedrijfsgebouw
 Bestaande woningen

 Circulatie vrachtwagen

 Eigendomsgrens

 Groene buffer

scenario 1 - behoud houthandel

2.3.2. Voorstellen

Voor het pilootproject 'verweving in de kern' worden er via ontwerp onderzoek verschillende scenario's ruimtelijk opgemaakt. Elk scenario heeft haar voor en nadelen, de keuze ervan vraagt een onderzoek op buurtniveau waarbij de omwonenden en andere stakeholders bij betrokken worden.

Voor elk scenario wordt een financieel model opgemaakt om de haalbaarheid ervan te toetsen.

De verschillende scenario's zijn illustratief en worden vergezeld met referentiebeelden.

Scenario 1 - behoud houthandel

Houthandel Van Mechgelen is historisch gegroeid op deze locatie en zit daar volgens de zaakvoerders zeer goed.

Momenteel zit houthandel Van Mechgelen in een vergunningstraject voor het bouwen van een nieuwe showroom met bijhorende kantoren. Dit zou voor een verhoogde visibiliteit aan de straat zorgen, wat het bedrijf ten goede zou komen. Door dit nieuw gebouw ontstaat de kans om de doorgang naar het binnenterrein te verbreden en zo in te zetten op een veiligere kruising met het fietspad. Om het nieuwe gebouw te optimaliseren kan geopteerd worden om boven de showroom en kantoren enkele appartementen te voorzien.

Door de herlokalisering van de showroom verdwijnt het centraal gebouw van de site. Dit moment kan gebruikt worden om de buitenopslag te optimaliseren door zoveel mogelijk te stapelen en centraliseren. Hierdoor komen enkele zones aan de rand (tijdelijk) vrij die ingezet kunnen worden voor de omwonenden of de ruime buurt. Het exact programma van deze zones kan bepaald worden in overleg met de houthandel en de buurt. Zo kunnen functies geïmplementeerd worden die voor beide partijen een meerwaarde creëren.

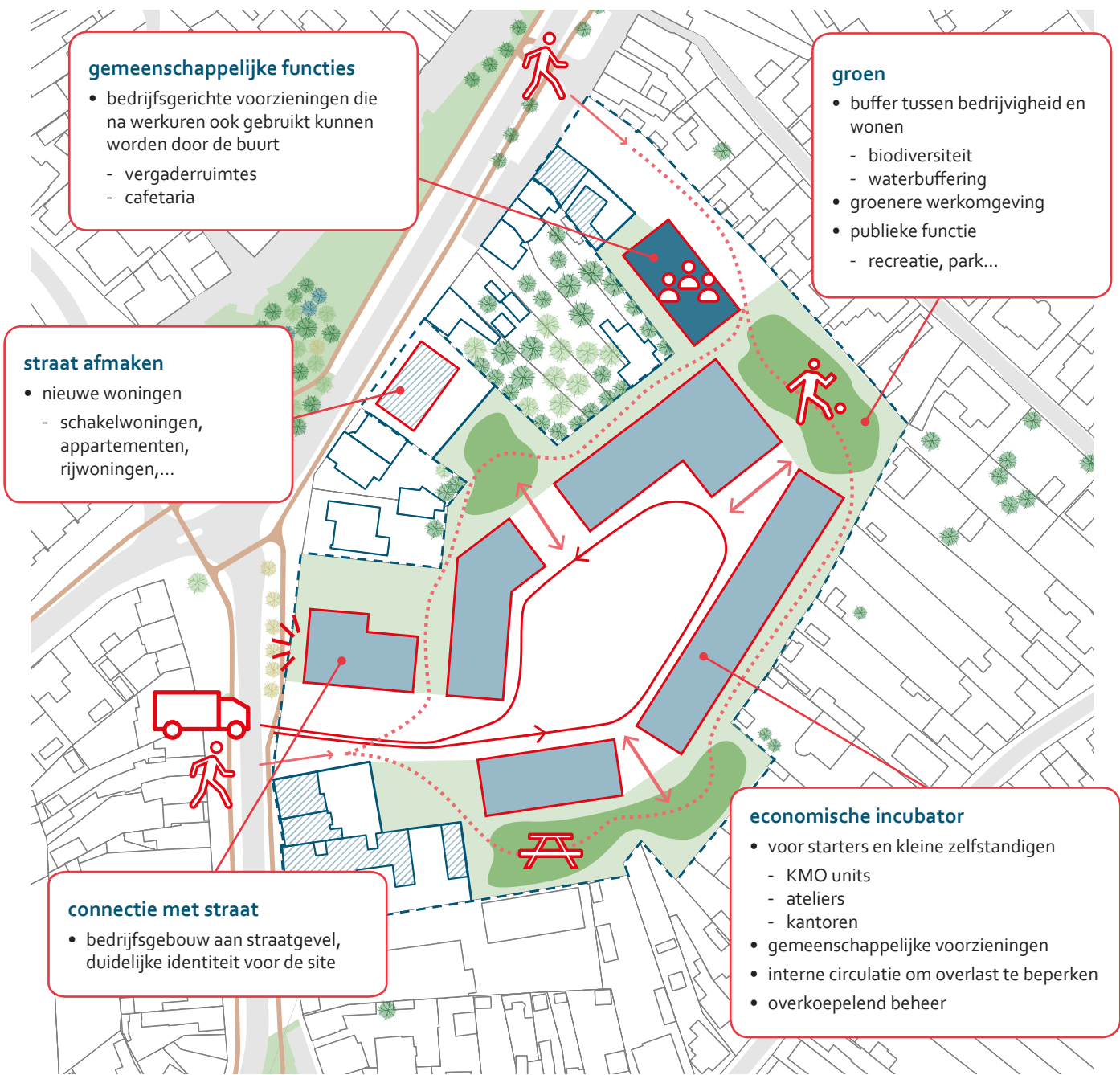
Tegelijk kunnen lege gebieden ingezet worden als groene buffer tussen de bedrijvigheid en de omwonenden. Dit zorgt voor de mogelijkheid om een duurzaam groenblauw netwerk te voorzien op de site, waar ruimte is voor waterbuffering en waar biodiversiteit gestimuleerd kan worden. Dit zorgt voor een aangenaamere werkomgeving en beperkt de overlast voor de buurt.

Om verdere overlast te beperken kan het bedrijf zorgen om enkel tussen bepaalde uren luide activiteiten uit te voeren en ook te zorgen dat er geen in- en uitgaand vrachtverkeer is tijdens drukke momenten zoals schooluren.



appartementen boven toonzaal - Houthandel Luyten Herentals





- | | | | |
|----------------------|--------------------|------------------------|----------------|
| Nieuw bedrijfsgebouw | Nieuwe woningen | Circulatie vrachtwagen | Eigendomsgrens |
| Nieuwe buurtfunctie | Bestaande woningen | Circulatie voetgangers | Groene buffer |

scenario 2a' - vertrek houthandel

Scenario 2a' - vertrek houthandel

Indien de houthandel zou vertrekken (voor alle duidelijkheid, dit is niet de wens van de zaakvoerders), is een eerste mogelijk scenario het ontwikkelen van een economische incubator op de site. Een economische incubator biedt bedrijfsruimtes voor starters en kleine zelfstandigen en bestaat uit een mix van KMO units, ateliers en kantoren. Bedrijven die zich hier willen vestigen moeten voldoen aan enkele voorwaarden in verband met type activiteit, grootte en mogelijke hinder.

Verder zijn er op de site gemeenschappelijke voorzieningen die eventueel na de werkuren ook ter beschikking kunnen gesteld worden aan de buurt, zoals vergaderruimtes of een cafetaria. Om alles in goede banen te leiden is op dergelijke site een overkoepelend beheer nodig. Dit beheer vormt ook de schakel in de communicatie tussen de buurt en de diverse bedrijven.

De locatie van de nieuwe gebouwen is gelijkaardig aan deze van de houthandel, zodat overlast kan beperkt worden door circulatie en laden- en lossen intern in te richten. De gebouwen dienen esthetisch goed ontworpen te zijn, met nadruk op ruimtelijke integratie.

Om de incubator een gezicht te geven wordt een bedrijfsgebouw voorzien aan de straat, dat zorgt voor een duidelijke identiteit voor de site.

Een groenstrook rondom rond zorgt voor een buffer tussen de bedrijvigheid en de omliggende woningen en biedt tegelijkertijd ruimte voor een integraal waterbeheer en het ontwikkelen van een rijke biodiversiteit binnen de site. Deze groenzone zorgt voor een aangename groene werkomgeving maar kan ook ingezet worden als publieke plek met een doorwaadbaarheid voor voetgangers en fietsers.

De site heeft enkele percelen die aan de straat raken. Hier wordt gekozen om de straatgevel af te maken met een verscheidenheid aan nieuwe woningen, zoals schakelwoningen, appartementen en rijwoningen.



parking wordt buurtsportzaal in het weekend - Milleken Gent



economische incubator - Greenbizz Brussel



scenario 2c - vertrek houthandel

Scenario 2c: vertrek houthandel

Indien er een tekort is aan kwalitatieve groenruimte kan ook geopteerd worden om de ratio bebouwd/onbebouwd aan te passen en in dit geval te gaan voor een centraal gelegen economische incubator met woningen bovenop. Op het gelijkvloers bevinden zich ateliers voor starters en kleine zelfstandigen, die al dan niet gekoppeld kunnen worden aan de bovenliggende woning. Het laden en lossen gebeurt via de ingang aan de Wampenberg. We zien hier een type maakbedrijvigheid waarbij het aantal in- en uitstromen beperkt is en meestal met camionettes wordt vervoerd. Op het terrein zelf kan er verder met hefrucks gewerkt worden.

Naast dit centraal gebouw is er een ruimte voor bedrijfsgerichte gemeenschappelijke voorzieningen, die na werkuren ook gebruikt kunnen worden door de buurt en eventueel gekoppeld kunnen worden aan de groenzone. Een overkoepelend beheer is aangeraden om dit alles vlot te laten verlopen.

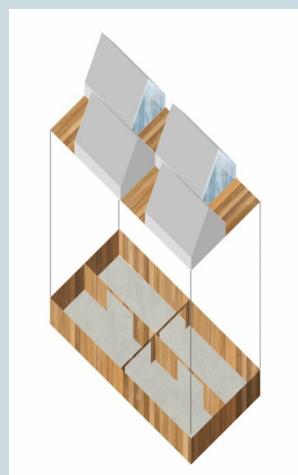
De rest van de ruimte kan ingericht worden als kwalitatief groen buurtpark, dat tegelijkertijd een ruime buffer vormt tussen de bedrijven en het wonen. In het park moet voldoende aandacht besteed worden aan duurzame kwaliteiten zoals biodiversiteit, waterberging en -buffering.

Het is belangrijk om een de ontsluiting voor bedrijvigheid te scheiden van het fijnmazig netwerk voor voetgangers en fietsers. Door de mogelijke combinatie van woningen bovenop de bedrijven wordt het woon-werkverkeer ook tot een minimum herleid.

Op de percelen die aan de straat grenzen komen nieuwe woningen, die het bestaande straatbeeld vervolledigen. Er wordt een mix voorzien in woontypologieën. Alle woningen krijgen een (collectieve) tuin, grenzend aan het buurtpark.



woningen boven ateliers - Oudenaarde





scenario 2a'



scenario 2c

SCENARIO 2A



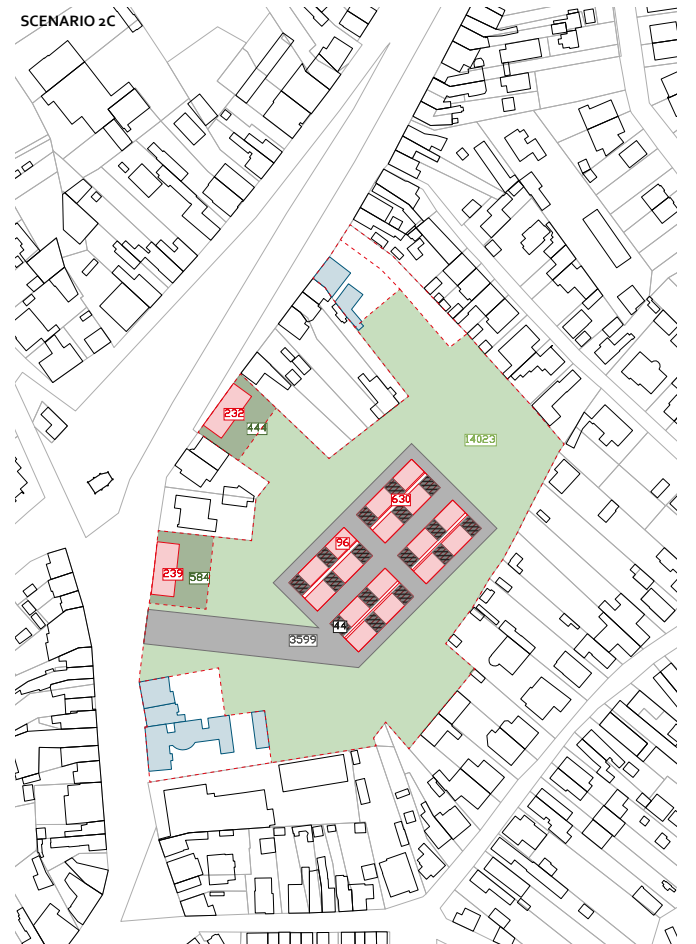
SCENARIO 2A'



SCENARIO 2B



SCENARIO 2C



2.3.3. Financiële rekenmodel

Methode en aannames

De scenario's werden in een rekenmodel doorgerekend op residuele grondwaarde. Op onderstaande figuur wordt deze berekeningswijze schematisch weergegeven.



Bij deze methode worden van de netto verkoopwaarde volgende kosten in mindering gebracht: bouwkosten, kosten voor bouwrijp maken en terreinaanleg (inclusief sloop), bijkomende kosten (architectuur, marketing, onderzoek, veiligheid,...) en een ontwikkelingsmarge van 15% op de bouwkost.

Aannames die hierbij werden genomen, zijn de volgende:

- De verkoopprijzen voor de verschillende functies zijn:
 - Moderne rijwoningen (109 – 120 m²)
 - Appartementen (80 – 110 m²)
 - Kantoren/Start-ups: €2.200 / m²
 - KMO: €1.400 / m²
- De bouwkosten voor de verschillende functies zijn:
 - Moderne rijwoningen: €1.200 / m²
 - Appartementen: €1.200 / m²
 - Kantoorachtigen: €1.050 / m²
 - KMO-units: €685 / m²
- Overige kostprijzen zijn:
 - Afbraak gebouwen: 20 €/m²
 - Egaliseren: 2 €/m²
 - Verharding: 50 €/m²
 - Wegenis: 180 €/m²
 - Groenaanleg: 50 €/m²

Op deze manier wordt een residuele grondwaarde verkregen, uitgedrukt in € en uitgedrukt per m² projectgrond.

Vastgoedmeerwaarde 2A					
OVERZICHT					
HAALBAARHEID PROJECT					
NETTO VERKOOPWAARDE					14,110,249 €
<i>vastgoed</i>		14,398,214 €			
<i>parking</i>		- €			
<i>kosten marketing & verkoop</i>		- 287,964 €			
BOUWKOSTEN					8,769,397 €
<i>vastgoed</i>		7,739,980 €			
<i>parking</i>		- €			
<i>bijkomende kosten</i>		1,029,417 €			
BOUWRIJP MAKEN & TERREINAANLEG					1,146,245 €
<i>bouwrijp maken & terreinaanleg</i>		1,001,962 €			
<i>bijkomende kosten</i>		144,283 €			
WINST & RISICO	9,915,642	€	x	15%	= 1,487,346 €
RESIDUELE WAARDE	21,641	m ²	x	125	€/m ² = 2,707,261 €

Resultaten

Op onderstaande figuur wordt het overzicht van de resultaten weergegeven.

Scenario 2A

V/T: 0,39
 Aanleg groen: 11.018 m²
 M² economie: 7.077 m²
 M² residentieel: 1.272 m²

Residuele grondwaarde: €2,7 miljoen

Grondwaarde per m²: €125 / m²

Scenario 2B

V/T: 0,41
 Aanleg groen: 8.857 m²
 M² economie: 8.329 m²
 M² residentieel: 626 m²

Residuele grondwaarde: €2,9 miljoen

Grondwaarde per m²: €136 / m²

Scenario 2A'

V/T: 0,44
 Aanleg groen: 10.231 m²
 M² economie: 8.819 m²
 M² residentieel: 626 m²

Residuele grondwaarde: €3,5 miljoen

Grondwaarde per m²: €162 / m²

Scenario 2C

V/T: 0,25
 Aanleg groen: 15.051 m²
 M² economie: 2.520 m²
 M² residentieel: 2.808 m²

Residuele grondwaarde: € 0,2 miljoen

Grondwaarde per m²: € 8 / m²

De residuele waarden schommelen tussen 0,2 miljoen € en 3,5 miljoen € als de hypothetische ontwikkelaar de kosten voor groenaanleg niet moet dragen.

Het scenario 2C, met een lage V/T, is economisch gezien erg oninteressant. De verkoops marges zijn te beperkt om de vaste kosten van de projectontwikkeling voldoende te overstijgen. Dit betekent dat een hogere dichtheid nodig is om van een rendabel ontwikkelingsproject te spreken.

De andere scenario's leveren dan ook relatief hoge residuele waardes op. Scenario 2A' is de meest dense ontwikkeling, voorziet het meeste ruimte voor economie en heeft de hoogste residuele grondwaarde. Scenario 2A en 2B zijn eveneens financieel haalbaar, met licht verschillende residuele grondwaardes omwille van licht verschillende programma's en dichtheden

Conclusies

Een gemengde ontwikkeling, overwegend in functie van bedrijvigheid, kan residuele grondwaardes opleveren tot 160 €/m². Als we de kostprijs voor de grootschalige groenontwikkeling buiten beschouwing laten, komen we op residuele grondwaardes boven 180 €/m².

Voor een haalbare ontwikkeling is het voornamelijk van belang dat de dichtheid (V/T) van de ontwikkeling voldoende hoog is, zeker als alle vaste kosten op rekening van het project komen (afbraak, aanleg wegen, groenaanleg,...). De residuele grondwaardes voor een pure residentiële ontwikkeling zouden nog iets hoger kunnen uitvallen. Het blijft opletten voor de prikkel om het programma zo residentieel mogelijk te maken. Er moeten dus voldoende garanties worden ingebouwd op minimale vloeroppervlaktes productieve of economische functies, absoluut of relatief uitgedrukt.

We kunnen de projectgrondwaardes van een gemengd ontwikkelingsproject vergelijken met de waarde voor bouwgrond aan uitgeruste weg in de omgeving. Deze ligt voor een bouwrijp perceel aan uitgeruste weg op 230 à 260 €/m². Dit betekent dat projectgronden minstens 95 à 110 €/m² residuele waarde moeten hebben om hiermee te kunnen concurreren. De gemodelleerde waarde van 135 à 160 €/m² is dus erg competitief in vergelijking met de waarde voor bouwgrond aan uitgeruste weg.

Deze oefening toont aan dat het perfect mogelijk is om binnen bestemd woongebied een gemengd project te ontwerpen met de functies wonen, economie en groen dat voldoende residuele grondwaarde creëert. Hiervoor dienen wel voldoende hoge dichtheden toegelaten te worden. Als een lokaal bestuur dus bereid is deze hogere densiteit toe te laten, ontstaat een situatie waarin de eigenaar zijn grond voor een hogere prijs kan verkopen dan het geval zou zijn met een woonproject binnen de bestaande voorwaarden. Er dient wel gelet te worden op voldoende garanties op vlak van oppervlakte voor productieve functies, omdat binnen de nieuwe voorwaarden er nog steeds een incentive bestaat om zoveel mogelijk woonfunctie te integreren.

2.3.4. *Bevindingen uit de workshop met de klankbordgroep*

Vraag 1: Welke functies zijn compatibel in deze context?

Uit de tafelgesprekken kwam naar voor dat theoretisch gezien alle economische functies mogelijk zijn, indien overlast beperkt kan worden. Maar in de praktijk is het best dat de bedrijvigheid voor een meerwaarde zorgt voor de omgeving waarin het zich inplant. Zo is opslag een functie die weinig overlast met zich meebrengt, maar ook geen meerwaarde.

Een belangrijke nuance die gemaakt werd is 'wat is dan exact overlast'. Dit is een subjectief gegeven en moet dus ook project per project bekeken worden. Indien een bedrijf historisch gegroeid is op een site, bestaat er doorgaans meer draagvlak voor de economische activiteit dan wanneer een greenfield aangesneden wordt. Het is dan ook zeer belangrijk om bij verweven industrie overleg aan te gaan met de buurt en dit te onderhouden. De lokale overheid kan hierin een rol spelen en een communicatieve rol aangaan, waarbij overlast geobjectiveerd wordt en er gesensibiliseerd wordt over de meerwaarde van bedrijvigheid in de kern.

Vraag 2: Welke randvoorwaarden zijn er nodig om nieuwe bedrijvigheid een kans te geven in een kern?

Zoals in vraag 1 vermeld, is de voornaamste randvoorwaarde het beperken van overlast. Dit betreft geluids- en geurhinder, maar evengoed een beperking van de (logistieke) mobiliteitsdynamiek. Het is belangrijk een draagvlak te creëren bij de buurt. Dit kan gestimuleerd worden door buurtbetrokkenheid en communicatie. Het organiseren van een jaarlijks buurt-evenement, maar ook door een meldpunt waar iedereen terecht kan met vragen en opmerkingen is een mogelijkheid.

Het creëren van een meerwaarde voor de buurt kan dit draagvlak versterken. Deze meerwaarde kan bestaan uit het uitwisselen van energievoorzieningen, lokale tewerkstelling, gedeelde infrastructuur, lokalen, groenruimte... Er moet gestreefd worden naar een win-winsituatie voor zowel de omgeving als het bedrijf zelf.

Een derde randvoorwaarde is de financiële haalbaarheid van een project. Vaak zijn de gronden in kernen duurder dan op bedrijventerreinen. Indien er een project komt zoals in scenario 2a of 2b, moet gezorgd worden dat de aankoop- of huurprijs redelijk blijft. Anders is dit een onhaalbare kaart voor kleine of startende bedrijven. Om de financiële haalbaarheid van dergelijke projecten te behouden is er mogelijk een rol weggelegd voor de gemeenten, intercommunales of de provincie. Het rekenmodel toont aan dat er met voldoende V/T concurrentiële residuele grondwaardes bereikt kunnen worden, maar met eenzelfde densiteit is deze voor een residentieel programma nog steeds groter.

Vraag 3: Welke stimulansen voor bedrijven om zich in een kern te vestigen?

De belangrijkste stimulans die uit de klankbordgroep naar voren kwam, is het vereenvoudigen van het vergunningstraject in kernen. Vaak is deze een stuk gecompliceerder dan op een bedrijventerrein en dus een belangrijke pushfactor voor bedrijven. Het vergunningstraject moet dus duidelijker, éénduidiger en beperkter in tijd, zodat bedrijven meer zekerheid hebben.

Om verweving in de kern aantrekkelijk te maken is er een sensibiliserende en ondersteunende rol weggelegd voor overheden. Door tijdelijk gebruik te faciliteren in leegstaande sites groeit het draagvlak en kunnen bedrijven warmgemaakt worden om zich te gaan vestigen op de locatie. Ook andere eigendomsmodellen, zoals erfpacht, kunnen startende en kleine bedrijven aanmoedigen. Een andere stimulans vanuit de overheid kan bestaan uit het uitwerken van een voorrangregeling voor de verhuis van lokale bedrijven naar kernen. Door de lokale verbondenheid bestaat voor deze bedrijven een groter draagvlak en is er vaak ook een grotere meerwaarde voor de buurt.

Bij het faciliteren van startende ondernemingen moet wel rekening gehouden worden met het voorzien van groeimogelijkheden, zodat deze bedrijven na enkele jaren niet opnieuw vertrekken uit de kern.

Algemene opmerkingen

Bij verweving in de kern is behoud van de bestaande bedrijvigheid het meest prioritair. Ook hier kan een actieplan voor opgesteld worden. De volgende stap is het aantrekken van bedrijven door het voorzien van aantrekkelijke vestigingsplaatsen. Welke vestigingsfactoren zijn belangrijk voor het type bedrijvigheid die men wil aantrekken op deze locatie? Na de vestiging van het bedrijf is de rol voor de overheid echter niet gedaan, maar neemt deze een begeleidende rol op zich. Een kwaliteitskamer kan instaan voor de goede inpassing van het bedrijf binnen de omgeving, maar ook communicatie tussen bewoners en het bedrijf kan ondersteund worden door de overheid.

2.4. Conclusies Pilotprojecten

Optimalisatie van bedrijventerrein

Om de ruimte te kunnen optimaliseren op een bedrijventerrein is er nood aan een overzicht op de vragen, wensen en knelpunten van de verschillende bedrijven. Economische ruimte evolueert zeer snel. Om hier een duidelijk zicht op te kunnen hebben moet er een contactpunt, een bedrijventerreinmanager of een ERM (economisch ruimtemanagement, zie voorstel actie 1 in hoofdstuk 4) aangesteld worden die het overzicht bewaart door regelmatig contact te hebben met de bedrijven. Bedrijven zullen zich tot de ERM richten als ze voelen dat ze ondersteund worden bij hun vragen.

Bedrijven reflecteren vanuit een economische invalshoek. De ruimtelijke optimalisaties (bijvoorbeeld: in de hoogte bouwen, buitenopslag beter organiseren, collectief groenbeheer,...) worden pas uitgevoerd indien ze een meerwaarde vormen voor de functionele werking van het bedrijf, en zelden vanuit een ideale duurzame visie. Het intensifiëren van de ruimte, indien het op een doordachte en verantwoorde manier wordt uitgevoerd, betekent impliciet het verduurzamen van de ruimte. Zoals geïllustreerd in dit pilotproject bestaan er daarbij tal van andere ingrepen om bedrijventerreinen duurzamer aan te pakken.

De moeilijkheid om bestaande bedrijventerreinen te optimaliseren is dat deze hier niet voor geconcipeerd werden. Zo moet elk bedrijf individueel voldoen aan de stedenbouwkundige regels (o.a. strenge regels voor toegankelijkheid brandweer) terwijl de ruimte op een heel andere manier georganiseerd kan worden als er vanuit een gezamenlijke visie wordt geredeneerd. Daarvoor is de opmaak van een masterplan met gedetailleerde fasering noodzakelijk. Leegstaande of onderbenutte percelen kunnen bijvoorbeeld ingezet worden voor de herstructurering van een bedrijventerrein, bepaalde functies kunnen eventueel gebundeld worden. In actie 4 'Efficiënt ruimtegebruik' (zie hoofdstuk 4) worden enkele pistes naar het beleid toe voorgesteld.

Een eerste stimulans om bedrijven aan te zetten tot de opmaak van een masterplan is het organiseren van een gezamenlijk moment waarbij bedrijfsleiders hun bekommernissen en wensen kunnen uiten en delen. Door een grotere betrokkenheid van bedrijven onderling kunnen er waardevolle win-win's ontstaan.

Multimodale knoop

Een multimodaal knooppunt of stationsomgeving moet vooreerst onderzocht worden als een knooppunt in een netwerk van verschillende andere knooppunten binnen een functioneel gebied, om de rol ervan te kunnen bepalen. Hiervoor is een terugkoppeling met het onderzoek van de ruimtekompassen noodzakelijk.

Indien de knoop effectief geselecteerd staat als hoogwaardige knoop dan is dit de geschikte locatie voor kantoren, co-working ruimtes en vergaderruimtes te voorzien. Afhankelijk van de context kunnen KMO's daar ook een plek vinden.

Wat betreft de site aan de Rupel leeft de gedachte dat de weinige percelen die nog braakliggend aan het water liggen gekoesterd dienen te worden en voorbehouden voor watergebonden ontwikkelingen. Actie 8 'Strategische locaties aanduiden' (zie hoofdstuk 4) speelt hier verder op in. De oppervlakte van de site is in dit geval te beperkt om watergebonden bedrijven te combineren met andere functies zoals wonen. Een knelpunt is de hoge kost van de aan te leggen infrastructuur.

Verweving in de kern

Vooraleer er nagedacht wordt over nieuwe bedrijven in een verweven context is het eigenlijk essentieel om er vooreerst te zorgen dat bestaande verweven bedrijven verder kunnen evolueren in hun context en aangemoedigd worden om daar te blijven, gezien historisch gegroeide bedrijven meestal een groter draagvlak hebben bij de nabije omgeving. De Provincie kan hier een belangrijke rol spelen door lokale besturen te sensibiliseren over de meerwaarde van verweving zodat lokale besturen op hun beurt samen met de verweven bedrijven op zoek gaan naar oplossingen.

Uit de gesprekken en eerder onderzoek rond verweving van economie in het stedelijk weefsel blijkt dat er geen harde selectie gemaakt kan worden van welke type activiteit verweefbaar zou zijn. Of een bedrijf te verweven is hangt af van volgende voornaamste criteria:

- de schaal van het bedrijf en ruimte inname
- het aantal tewerkgestelden speelt een rol in de mogelijke meerwaarde die het bedrijf met zich mee brengt in de buurt (aantal werkplekken, interactie met horecazaken, kortere woon-werkafstand,...)
- de hinder naar geluid, geur of lawaai toe. Deze aspecten komen sowieso aan bod in de omgevingsvergunning.
- het verkeer dat het bedrijf met zich mee brengt.

De grootste bekommernis lijkt het mobiliteitsaspect te zijn. Er wordt best nagegaan of het bedrijf veel logistieke stromen met zich meebrengt, en of de route naar het hoger gelegen netwerk vrachtverkeer aan kan. Een verweven bedrijf maakt best afspraken met de leveranciers zodat deze bijvoorbeeld de spitsuren zouden vermijden. Mits voldoende communicatie met de buurt worden er meestal oplossingen gevonden.

We onthouden volgende stimulansen om nieuwe bedrijvigheid een kans te geven de kern:

- het vereenvoudigen van het vergunningstraject voor een bedrijf in een stedelijke omgeving
- een voldoende hoge V/T toelaten zodat het financieel haalbaar zou zijn
- ondersteuning van het bedrijf door de lokale overheid voor verschillende zaken: buurt sensibiliseren over de meerwaarde van verweving, tijdelijk gebruik toelaten, andere eigendomsmodellen,...

In hoofdstuk 4 worden er onder actie 3 'Verweving stimuleren' verschillende pistes voorgesteld voor het beleid.





3. JURIDISCH ONDERZOEK

3 *Juridisch onderzoek*

Uit voorgaand onderzoek en als opstap naar de acties werden in samenspraak met de opdrachtgever volgende doelstellingen geselecteerd die juridisch onderzoek vergen:

- Ketenaanpak
- Efficiënter ruimtegebruik en verweving in bedrijventerreinen
- Verweven van bedrijvigheid in kernen
- Herziening indeling bedrijventerreinen

De doelstelling om functies meer te verweven wordt opgedeeld in twee om herhalingen te vermijden. Verweving in bedrijventerreinen sluit nauw aan bij een efficiënter ruimtegebruik, terwijl verweving van bedrijvigheid in kernen een andere planologische context kent en bijgevolg verschillende instrumenten met zich mee brengt.

In deze nota wordt het advies van het onderzoeksbureau meegegeven. De technische juridische onderbouwing zit in bijlage.

3.1. Ketenaanpak

Een van de eerste provinciale onderzoeksacties is het onderzoek naar instrumenten om in te kunnen zetten op het versterken/behouden van goed gelegen plekken van bedrijvigheid in kernen. Het betreft bedrijvigheid die, volgens de gewestplanlogica, zijn plek heeft in woongebied (bv. kantoren, kleinhandel, groothandel, dienstverlening, ambacht, ...). Een voorwaarde hiervoor is, dat ze niet om redenen van goede ruimtelijke ordening in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en voor zover deze bedrijven verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving (cf. artikel 4 KB van 28 december 1972).

Hoe kan de Provincie verhinderen dat goed gelegen verweven bedrijven, zowel paarse sproeten in rode gebieden, als bedrijven vandaag ook al gelegen in woongebied, na vertrek/verhuis van bestaande bedrijvigheid, volledig geresidentialiseerd, waardoor de paarse sproeten "rood" gekleurd worden of de bedrijven worden omgevormd tot woonfuncties.

Daarbij wordt parallel onderzocht welke instrumenten kunnen worden ingezet om een zogenaamde ketenaanpak te stimuleren, waarbij vertrek- en aankomstlocaties van bedrijven worden "gekoppeld" met oog op het parallel realiseren van twee ruimtelijke opties – enerzijds het herbestemmen van bedrijfssites die slecht gelegen zijn en anderzijds het stimuleren van goed gelegen bedrijvigheid in de kernen, al dan niet verweven met woonfunctie.

Welke instrumenten kunnen ingezet worden opdat bedrijven aangespoord worden om hun slechte locaties te verlaten en zich te vestigen in (verweven) kernen.

3.1.1. Provinciaal Beleidsplan Ruimte (PBR)

a) Provinciale bevoegdheidsgrondslag

Zoals in de juridische nota in bijlage toegelicht, biedt de bestaande structuurplanning restricties naar de bevoegdheden Provincie Antwerpen inzake bedrijvigheid in kernen.

De doelstelling van "behoud verweven bedrijvigheid in kernen" – "ketenaanpak bedrijvigheid kernen" kan o.i. wel verankerd worden in het PBR in de strategische visie evenals in een beleidskader bedrijvigheid van de Provincie Antwerpen. Zo deze bevoegdheid deugdelijk wordt gemotiveerd vanuit het algemeen provinciaal belang, gelet op het subsidiariteitsprincipe, kan de Provincie Antwerpen dan verschillende instrumenten inzetten in een actieprogramma ter realisatie van deze provinciale doelstellingen.

Ook is het dan mogelijk dat de Provincie Antwerpen in haar PBR inschrijft dat gemeenten wanneer ze bv. nieuwe RUP's opmaken in kernen waarop vandaag een goede verwevenheid tussen bedrijvigheid/wonen bestaat of zou kunnen bestaan, hiervoor aandacht moeten hebben en verwevenheid stimuleren waar mogelijk in nieuwe gemeentelijke RUP's.

Deze doelstelling is trouwens volledig in lijn met de strategische visie van het BRV:

" Het behoud van verweven ondernemingen staat voorop. De ondernemingen in het bebouwd weefsel staan mee in voor een belangrijk deel van het regionaal inkomen en zorgen ervoor dat mensen nabij hun werk kunnen wonen en dat buurten levendig blijven. De nieuwe maakindustrie is bovendien steeds schoner, hindervrij, kleinschaliger en meer decentraal georganiseerd. Het

aanbodbeheer formuleert acties om verdrinking van verweefbare economische activiteiten uit de stadswijken en dorpen tegen te gaan. In de kernen worden leegstaande sites en niet ontwikkelde percelen voor bedrijvigheid geactiveerd.

Leegstaande industriële sites blijven zo veel mogelijk behouden als professionele werklocatie, eventueel voor meer kleinschalige economie.

Om ruimte voor bedrijven te garanderen, is herontwikkeling steeds terughoudend ten opzichte van een omvorming naar niet-economische activiteiten. De monofunctionele ontwikkeling van woonwijken zonder enige vorm van economische verweving is geen optie. " (Strategische visie BRV, p. 33)

b) Uitoefenen toezicht op (gemeentelijke) beleids- en uitvoeringsplannen

Wanneer deze doelstellingen inzake behoud van 'verweven bedrijvigheid in kernen / ketenaanpak bedrijvigheid kernen' is opgenomen in het PRB, kan de Provincie Antwerpen er – bij haar beleidsplanning – ook over "waken" dat ook de gemeentes, bij de opmaak van hun beleidsplannen, hiermee geen tegenstrijdige beleidskeuzes maken.¹ De Provincie Antwerpen moet er dan wel geducht voor zijn dat zij hierin niet te "bevoogdend" optreedt t.a.v. de lokale besturen, aangezien dit in strijd is met de doelstelling van de beleidsplannen ruimte (zie juridische nota).

Ongeldig verklaren onderdelen GRS/GBR

Bij de opmaak van het beleidskader "bedrijvigheid", kunnen de bestaande gemeentelijke structuurplannen worden gescreend op het behoud bestaande bedrijvigheid in kernen. De Provincie Antwerpen kan, bij de vaststelling van haar PBR, onderdelen van het GRS aanduiden of omschrijven die ongeldig moeten worden verklaard (bv. dwingende/richtinggevende voorschriften van een GRS die strijden met kernprincipes als inzetten op verweving van bedrijvigheid in kernen, vrijwaren van open ruimte, ...).

Dit betekent ook dat de gemeentelijke overheden niet langer in de mogelijkheid zullen zijn om, via gemeentelijk RUP's, deze door de Provincie als ongeldig verklaarde onderdelen van hun GRS uit te voeren. Vereist is dat advies wordt ingewonnen van de gemeenten over de intentie om onderdelen van het GRS ongeldig te verklaren.

Om deze doelstelling van behoud verweving bedrijvigheid in kernen te realiseren, kunnen uiteraard ook gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen worden opgemaakt.

Ook gemeenten kunnen namelijk rechtstreeks planinitiatieven of verordeningen opmaken ter uitvoering van het PRB. Vereist is wel dat deze RUP's niet strijdig zijn met het eigen GRS, zolang dit bestaat. De mogelijkheid van de Provincie Antwerpen om, bij de opmaak van haar beleidskader "bedrijvigheid", onderdelen van het GRS ongeldig te verklaren, kan ook hiervoor een oplossing bieden.

¹ De Provincie kan ook een voorbehoud formuleren t.a.v. specifieke passages van gemeentelijke strategische visie en/of beleidskaders. We verwijzen naar de juridische nota

Schorsing gemeentelijke RUP's in strijd met doelstellingen PBR

Wanneer de gemeenten een RUP opmaken tot herbestemming van (goed gelegen) bedrijvigheid (bv. paars) in kernen, is de deputatie in de mogelijkheid om de toepassing van zo'n gemeentelijk RUP's te schorsen wegens strijdigheid met de doelstellingen van het PBR. Merk op dat deze mogelijkheid al zal bestaan vanaf het ontwerp van het provinciaal beleidskader. Het komt enkel de Vlaamse regering toe om het gemeentelijk RUP te vernietigen.

3.1.2. Provinciaal RUP – behoud (verweven) bedrijvigheid in kernen en instrument voor ketenaanpak

De provincie kan, gebiedsgericht, uitvoering geven aan het PBR door de opmaak van provinciale RUP's, waarbij in de bestemmingsvoorschriften duidelijk geopteerd wordt voor verplichte verweving, of, al naar het geval, verplichte bedrijvigheid in kerngebied.

Het RUP is ook een instrument waarbij de beoogde doelstelling van de ketenaanpak – koppeling tussen bestaande vertrek- en nieuwe hervestigingslocaties van bedrijven, die respectievelijk gelegen zijn buiten de kernen (vertrek) dan wel in kernen (aankomst) – kan worden vertaald.

Er kunnen o.i. één of meerdere (provinciale) **RUP's** ingezet worden als instrument om te komen tot een selectieve verweving van bedrijvigheid gekoppeld aan kernversterking, en dit al dan niet in combinatie met bouwbeperkingen op de vertreklocaties van de bedrijven. In een provinciaal RUP kunnen, binnen de territoriale grenzen van de Provincie Antwerpen, voor enkele goed gelegen gronden in kernen (vestigingslocaties) stedenbouwkundige voorschriften worden vastgesteld in functie van de (toekomstige) verplichte verweving op die locatie, terwijl voor de slecht gelegen gronden waarop bedrijvigheid is gevestigd (vertreklocaties) terzelfdertijd stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden vastgesteld die voorzien in een bouwverbod of die voorzien in verminderde bouw mogelijkheden.

Op die manier kan ook, zo wenselijk, een koppeling gemaakt worden tussen **vestigings- en vertreklocaties** voor bedrijven die hun slecht gelegen locaties verlaten en zich vestigen op een betere locatie binnen een kern die zich leent voor dergelijke verwevenheid. De vestigingslocatie kan worden voorbehouden voor bedrijven die zich herlokaliseren van slecht gelegen vertreklocaties, gronden die zich bv. beter lenen voor open ruimte.

Dergelijke "ketenaanpak" vertalen in ruimtelijke uitvoeringsplannen is zeker niet evident en heeft verschillende praktische en juridische **aandachtspunten**.

Een eerste vereiste is dat het planinitiatief goed wordt **doorgesproken** met alle partners om werkbaar te zijn en om zich effectief in de toekomst te realiseren. Ruimtelijke beleidsplanning is volgens de VCRO **realisatiegericht**, en beleidskaders moeten een **actieplan** bevatten, waarin wordt bepaald hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd.

Om te verhinderen dat een plangebied zich niet realiseert kan het ook nuttig zijn om **een termijn** te bepalen waarbinnen een bepaalde bestemming/functie zich moet realiseren. De voorzien bestemming "bedrijvigheid" in de kern, kan dan bv. worden voorbehouden voor een bepaalde type bedrijven (bv. bedrijven die zijn gesitueerd binnen de afbakening van een bepaald type slecht gelegen locaties). Als deze hervestiging niet zou gebeuren binnen een bepaalde termijn, kan een bijkomende bestemming op de site worden voorzien (bv. openstellen voor ander type

bedrijvigheid, buiten de initieel geselecteerde vertreklocaties, of openstellen voor wonen functie in woongebied),² om te vermijden dat de goed gelegen sites jaren braak blijven liggen of gebouwen gedurende lange tijd blijven leegstaan en hun potenties niet benutten.

Een tweede randvoorwaarde is dat – wil de Provincie met het provinciaal RUP terzelfdertijd vermijden dat op de (slecht gelegen) “vertreklocaties” opnieuw bedrijvigheid wordt gevestigd - de Provincie de bestemmingsvoorschriften van de vertreklocaties ook zal moeten aanpassen, wat bij een bouwverbod mogelijk aanleiding zal geven tot planschade voor de vertreklocaties, afhankelijk van de onderliggende bestaande bestemming van de gronden van die zones.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het zelfs niet altijd zal volstaan dat de vertreklocaties worden herbestemd, om te verhinderen dat er zich op de verlaten bedrijfssites nieuwe activiteiten vestigen.

Wanneer deze bedrijfssites verlaten worden, is het in principe nog steeds mogelijk dat – met toepassing van de zonevreemde basisrechten uit de VCRO – een ander bedrijf zich op deze (slecht gelegen) locaties vestigt. De zonevreemde basisrechten zijn immers ook van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg (cf. artikel 4.4.10, § 2 VCRO).

Om te verhinderen dat dit zich op de vertreklocaties zou voortdoen, kan een goed gelegen verweven site in de kern bv. (enkel) opengesteld worden voor bedrijven die zich herlokaliseren van slechte sites (bv. specifiek aangeduid in het RUP) op voorwaarde dat zij – parallel – tot de sloop overgaan van de bestaande bedrijvigheid.

In het kader van het **realisatiegerichte karakter van ruimtelijke beleidsplanning**, zal de plannende overheid ook moeten nadenken over de effectieve realisatie van de bestemming, niet alleen van de “aankomst” locatie i.e. de verweven bedrijvigheid in de kern, maar ook van de “vertrek”locatie. Naargelang de bestemming van de vertreklocatie, kunnen er hiervoor andere instrumenten worden ingezet, bv. een beheersovereenkomst te sluiten met de eigenaar van het open ruimte gebied, of door de gronden te verwerven om ze zelf of door derden te beheren), anders heeft het planinitiatief geen enkel nut.

Een derde aandachtspunt is dat **een RUP de eigendomssituatie niet wijzigt**. Om tot een afbraakbeleid of de realisatie van een bepaalde bestemming te komen, zal in veel gevallen ook grondverwerving vereist zijn of een eigendomswissel. Dit zal in eerste instantie minnelijk moeten worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan zal het betrokken perceel, door rechterlijke tussenkomst, moeten worden onteigend.

Tot slot dient er ook over te worden gewaakt dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden gerespecteerd, waaronder het onpartijdigheidsbeginsel, evenals het gelijkheidsbeginsel. De aanduiding binnen een RUP van “voorkeur”bedrijven die voor de hervestiging in de kern in aanmerking komen en waarvoor die bedrijfssite in de kern dus eigenlijk wordt “voorbehouden” zal met objectieve paramaters dienen te worden onderbouwd, zo niet zal dit strijden met het gelijkheidsbeginsel. Een RUP kan weliswaar de belangen van een privaat bedrijf ten goede komen, maar het mag niet louter worden opgemaakt met het oog op private belangen.

Bij de opmaak van dergelijke RUP's is het aangewezen dat andere instrumenten hierbij **flankerend** ingezet kunnen worden, zoals een actieve grondwervingspolitiek van de Provincie Antwerpen, subsidiereglementeringen,

² Zie in dit verband DEFOORT, P.J., 'Sociale woningen in een RUP? "Ja, maar...". Eigendomsbeperkingen in RUP's bekeken vanuit beginselen van wetgevingstechniek', TROS 2017, 157-176.

Niets belet uiteraard dat ook **gemeentelijke RUP's** worden opgesteld ter verwezenlijking van het PBR. De Provincie kan ook hierin – indirect – een sturende rol spelen en gemeenten ondersteunen met (financiële, menselijke, technische) middelen opdat de doelstellingen van het PBR inzake behoud bedrijvigheid in kernen op het terrein worden gerealiseerd.

3.1.3. **Provinciaal stedenbouwkundige verordening**

a) **Provinciale stedenbouwkundige verordening – functiewijziging verbod/voorwaarden**

De provinciale stedenbouwkundige verordening is een nuttig (en bekend) instrument om te hanteren om gewenste doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid te kunnen realiseren, voor zover deze **geen bestemmingswijzigingen** impliceren. Een **verbod van functiewijziging** van een bestaand gebouw kan wel via een verordening worden voorzien. Het voordeel is dat het instrument vertrouwd is op het terrein en, relatief, snel werkbaar.

Zo kan er, binnen het PRB met een beleidskader “bedrijvigheid” dat als doelstelling het behoud van bestaande (verweven) bedrijvigheid in kernen vooropstelt, een provinciale stedenbouwkundige verordening worden uitgevaardigd voor specifieke zones van het provinciaal grondgebied waarbij, al naar gelang de screening van de locaties, een integraal verbod tot functiewijziging van bedrijvigheid in kernen wordt vooropgesteld, dan wel wordt vooropgesteld dat een functiewijziging pas onder specifieke voorwaarden wordt toegelaten, vb onder motivering om een evenwichtig ruimtegebruik te voorzien voor wonen en werken.

Dit betekent bijvoorbeeld concreet dat in een gebouw in een kern waarin een kantoorbedrijf is gevestigd, een verbod kan worden opgelegd om - zelfs bij stopzetting van het bestaande bedrijf - de hoofdfunctie van het bebouwd onroerend goed van “kantoorfunctie” te veranderen naar “wonen”.

Merk op dat het gebruik van een stedenbouwkundige verordening wel zijn **beperkingen** heeft: het opleggen van een sloopverbod in combinatie met het verbod om daarna een gebouw te bouwen met een andere functie/bestemming is niet mogelijk. De rechtspraak vult de mogelijkheid om functiewijzigingen uit te sluiten of hieraan voorwaarden te koppelen in verordeningen strikt in. De deputatie kan dus niet verhinderen dat, op gemeentelijk niveau, dergelijke vergunning zal worden verleend. Om in woongebied de monofunctionele herbestemming van bedrijvigheid naar wonen – op vergunningsniveau – juridisch uit te sluiten, is o.i. altijd de opmaak van een RUP vereist waarbij, naargelang de nood, kan worden geopteerd voor verplichte bedrijvigheid, dan wel verplichte verwevenheid wonen/bedrijvigheid in de bestemmingsvoorschriften.

Het vergt uiteraard het nodige **maatwerk** en **onderzoek** om vast te stellen welke vandaag de goedgelegene verweven ruimtes zijn binnen de kernen.

Samenwerking met het **lokale niveau** is aangewezen om de goed gelegen (verweven) ruimtes in de kernen te lokaliseren.

De provinciale stedenbouwkundige verordening kan dan worden ingezet om doelstelling te realiseren inzake behoud van bestaande (goed gelegen verweven) bedrijvigheid in kernen. Net

zoals bij RUP's, is een **realistische marktvisie** vereist, zodat de doelstelling zich op het terrein zal realiseren (er moeten kandidaten zijn voor vestiging op deze plek). Een functiewijzigingsverbod dat onrealistisch is of waarvoor geen markt vraag is, legt o.i. een onevenredige eigendomsbeperking op, zeker als dit verbod bv. niet in de tijd wordt beperkt.

b) Provinciale lastenverordening

In het Voorontwerp Instrumentendecreet is een wijziging opgenomen waardoor ook het Vlaamse Gewest en de provincies lastenverordeningen kunnen opmaken (zie ook juridische nota). Dit Voorontwerp zal deze legislatuur evenwel niet meer worden goedgekeurd. Dat is nochtans essentieel en het is niet duidelijk wanneer en of het voorontwerp wordt goedgekeurd.

Wanneer het Instrumentendecreet van kracht zou worden, kan een provinciale lastenverordening worden opgemaakt, waarbij bv. voor (monofunctionele) residentiële ontwikkelingen op bestaande verweven (bedrijfs)sites in kernen een grote(re) financiële last moet worden betaald of bv. grotere lasten bestaan voor de verdere ontwikkeling van slecht gelegen bedrijfssites om op die manier de ontwikkeling van goed gelegen (verweven) bedrijfssites in kernen te stimuleren.

Het opleggen van dergelijke grotere financiële last voor woningen op bestaande bedrijvigheidssites in kernen / nieuwe/uitbreiden van bedrijvigheid op slecht gelegen bedrijfssites zal enkel mogelijk zijn voor zover kan worden gemotiveerd dat (1) zij rekening houdt met de meerwaarde voor de vergunninghouder en (2) zij wordt opgelegd gelet op de bijkomende uitvoeringstaken die voortvloeien voor de overheid door de uitvoering van de verleende omgevingsvergunning.

Dit zal goed onderbouwd moeten worden en gemotiveerd. In dat laatste verband is het misschien mogelijk te verwijzen naar de grote maatschappelijke kosten die het verder benutten van slecht gelegen bedrijvigheid met zich meebrengt inzake mobiliteitshinder, milieuhinder, We verwijzen ook naar de randvoorwaarden voor lasten, zoals toegelicht in de juridische nota.

Positief is dat via de opmaak van een (lasten)verordening een ontradend effect kan ontstaan. De administratieve last is eerder licht. Bovendien kunnen op die manier inkomsten worden gegenereerd, die bv. kunnen worden ingezet voor het instrument van actief grondverwerving of bv. voor premiestelsel voor herlocalisatie bedrijvigheid van slecht gelegen locaties naar goed gelegen verweven kernen.

Op dit ogenblik kan, zoals aangegeven, (enkel) de gemeente een dergelijke lastenverordening opmaken. Nadeel is dat er op die manier ongewenste ruimtelijke concurrentie zou kunnen ontstaan tussen de gemeenten mét en de gemeenten zonder verordeningen.

3.1.4. **Verhandelbare Ontwikkelingsrechten (VOR)**

Om de doelstelling inzake ketenaanpak (het linken van de slechte vertreklocaties en goede aankomstlocaties inzake bedrijvigheid in kernen) te realiseren, zou in de toekomst mogelijks het instrument van de VOR ingezet kunnen worden.

Zoals in de juridische nota is uiteengezet, zou het systeem van de VOR de provincie Antwerpen

in staat moeten stellen om toekomstige ontwikkelingen van gronden te sturen.

In het VOR-concept wordt het bestaande juridisch aanbod ³ onderverdeeld in zgn. '*sending sites*' en '*receiving sites*':

- *Sending sites* zijn slecht gelegen gronden, waarvan de bebouwingmogelijkheden worden beperkt (bijv. door middel van een bouwverbod of een vermindering van bouwvolume, aantal bouwlagen, ...). De eigenaar ontvangt ter compensatie één of meerdere ontwikkelingsrechten (extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden), die kunnen worden ingezet op receiving sites.

- *Receiving sites* zijn goed gelegen gronden, waar het aangewezen is om aan verdichting en intensivering te doen. Aan eigenaars van receiving sites kan (1) ofwel de keuze worden gelaten om hun perceel te bebouwen tegen een lagere dichtheid volgens de hen toegekende VOR dan wel extra VOR in te kopen teneinde een hogere dichtheid te realiseren (facultatieve receiving sites) (2) ofwel de verplichting worden opgelegd om extra VOR aan te kopen teneinde de vereiste hoge(re) dichtheid te (kunnen) realiseren (dwingende receiving sites).

Bij de opmaak van het PBR en met name het beleidskader rond bedrijvigheid kan dus worden aangegeven dat nader moet worden opgevolgd en onderzocht of, gebiedsgericht, het instrument van de VOR – als dit in de toekomst in werking zou treden – kan worden ingezet voor de doelstelling inzake bedrijvigheid en ketenaanpak.

Het is op vandaag moeilijk in te schatten of het instrument, als het wordt geïmplementeerd, werkbaar zal zijn op het terrein.⁴ Het VOR-systeem is op dit ogenblik nog niet definitief goedgekeurd en de timing hiervoor is hoogst onzeker en zeker niet voorzien voor korte termijn, aangezien het Instrumentendecreet zal worden uitgesteld naar de volgende Vlaamse regering, na de verkiezingen van mei 2019.

De implementatie en de toepassing op het terrein van het VOR-systeem zal tenslotte, al zou dit op middellange termijn worden goedgekeurd, ook niet van vandaag op morgen gebeuren. Hoe dan ook, de financiële en administratieve last van de VOR is zwaar, zodat deze enkel een oplossing zou kunnen bieden voor specifieke gebieden.

³ Het juridisch aanbod kan worden omschreven als "gronden juridisch bestemd voor functies zoals wonen, bedrijvigheid, voorzieningen en infrastructuur die nog geen ruimtebeslag hebben" (strategische visie, p. 68). Let wel: het VOR-systeem hoeft zich niet te beperken tot het juridisch aanbod, maar kan ook worden ingezet in het bestaande ruimtebeslag (herontwikkeling en verdichting in bestaande kernen) of voor (potentiële) ontwikkelingslocaties in andere bestemmingszones

⁴ Merk op dat in het kader van zowel het strategisch project 'Regionet Leuven' als het onderzoeksproject 'Verhandelbare Ontwikkelingsrechten' van Ruimte Vlaanderen (thans: het departement Omgeving) is voorbereidend onderzoek gevoerd naar de haalbaarheid van dit instrument. In het experten advies van Johan Van Reeth (BUUR) dd. 13 mei 2016 wordt besloten dat de implementatie van een VOR-systeem geen sinecure zal zijn - Expertens advies dd. 13 mei 2016, p. 54

3.1.5. Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil

Om de doelstelling ketenaanpak te realiseren, is de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil in theorie ook een inzetbaar instrument. Voor nadere toelichting hiervan, verwijzen we naar de juridische nota.

Bij een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt zowel de eigendom en het gebruik van percelen geruild, als de gebiedsbestemming van de betrokken percelen gewisseld, om een optimaler en evenwichtiger grondgebruik te bekomen. Eerste praktijkervaringen met dit instrument tonen aan dat het in de realiteit bijna nooit zal gaan om een zuivere ruil van bestemmingen en van eigenaars/gebruikers. Enerzijds leidt dit niet altijd tot de gewenste eindsituatie en anderzijds kan de ruimtelijke context zo zijn dat de gewenste situaties geen simpele omwisseling van bestemmingen inhoudt.

Daarom voorziet het Voorontwerp Instrumentendecreet in een wijziging voor dit instrument. De benaming, definitie en toepassingsgebied van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt aangepast en verduidelijkt. Het gaat dan over 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan', waarbij het gaat om de gelijktijdige aanpassing (in plaats van 'omwisseling') van de stedenbouwkundige voorschriften (in plaats van 'bestemmingsgebieden') en van de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden (in plaats van 'de betrokken eigenaars en gebruikers'). De opzet is dezelfde als bij een ruimtelijk uitvoeringsplan, met dien verstande dat niet enkel de bestemming wordt aangepast, maar ook de eigendom wordt gewisseld. Dit instrument is dan ook voornamelijk van belang wanneer een aanpassing van de eigendomssituatie is vereist.

Het blijft vandaag echter onduidelijk wanneer het Instrumentendecreet zal worden goedgekeurd (zie hoger).

Of dit instrument nuttig kan worden ingezet voor de doelstelling ketenaanpak, zal altijd specifiek context gebonden zijn. Gelet op het feit dat de toepassing van dit instrument (1) één of meerdere specifieke ruiloperaties veronderstelt en (2) een groot draagvlak moet vinden bij de 'getroffen' eigenaars of gebruikers (gelet op de mogelijkheid om zich tot de rechter te wenden), is het o.i. hoe dan ook niet aangewezen om dit instrument op grote schaal toe te passen. Dergelijke processen kunnen lang aanslepen, gelet op de grote planlast (inrichtingsnota en RUP), de moeilijke taak van de landcommissies (onder meer de ruilgronden in kaart brengen, concrete grondruilen voorstellen, waardebeoordeling van de gronden) en gelet op de rechterlijke tussenkomst bij betwisting.

3.1.6. Individueel vergunningenbeleid

De vaststelling van de doelstelling van PBR met verankeren actieprogramma verweven bedrijvigheid in kernen, kan – tenzij er een RUP is genomen die bv. verwevenheid verplicht – niet altijd verhinderen dat er nog, zeker op lokaal niveau, vergunningen worden verleend in woongebied, wanneer het (al dan niet zonevremd) bedrijf de kern verlaat, waardoor de goed gelegen site voor bedrijvigheid in de kern alsnog "residentialiseert", zelfs tegen de lijn van het al mogelijks al definitief vastgestelde PRB in.

Geen van de onderdelen van een beleidsplan heeft in principe directe verordende kracht (artikel 2.1.2, § 1 VCRO). Dit is enkel zo wanneer de deputatie zelf optreedt als vergunningverlenende overheid voor eigen projecten. Behoudens de in de VCRO opgelijste uitzonderingen, kan zij

hiervan dan niet afwijken (artikel 2.1.2. § 3 VCRO). Daarbij moet dan ook worden aangetoond dat de vergunningsaanvraag het nastreven van de strategische visie van het niveau in kwestie niet hypothekeert (artikel 2.1.2, § 3 VCRO).⁵ De doelstellingen en beleidskaders/actieprogramma's van het PBR, behoudens voor eigen projecten van de deputatie, zijn dus niet bindend op het vergunningenniveau.

Het PBR kan wél gehanteerd worden bij de beoordeling van individuele vergunningen, zowel op provinciaal als gemeentelijk vlak, zonder hiervoor een formele rechtsgrond te vormen, met name als bron voor **beleidsmatig gewenste ontwikkelingen** als een soort van "soft-law". Het kan dus wel een kapstok bieden om monofunctionele woonontwikkelingen op sites waar bedrijvigheid in kernen bestaan of verwevenheid aangewezen is, te weigeren. We verwijzen ook naar de juridische nota voor de sterktes/zwaktes van het instrument van de stedenbouwkundige richtlijnen, die in aanmerking te nemen zijn als beleidsmatige gewenste ontwikkelingen in de vergunningverlening.

5 Uiteraard kan hierbij niet op basis van de BPR zomaar worden afgeweken van de toepasselijke stedenbouwkundige bestemmings- en inrichtingsvoorschriften. Het is uiteraard niet omdat het BRV vooropstelt dat in kernen verweving van bedrijvigheid en wonen dient voorzien, dat in een stedelijk kerngebied, waarbij een bestemmingsvoorschrift voor (enkel) wonen geldt, een provinciaal aanvraag tot ontwikkeling van gemengd woon/werkproject, voorbij kan gaan aan dit dwingende bestemmingsvoorschrift

3.2. **Efficiënter ruimtegebruik en verweving in bedrijventerreinen**

We onderzoeken in dit hoofdstuk enkele juridische instrumenten voor de Provincie Antwerpen om op (goed gelegen) bedrijventerreinen in te zetten op efficiënter ruimtegebruik. Voor zover nuttig, verwijzen we naar de instrumenten van toegelicht onder titel 3.1, dan wel naar de juridische nota.

De juridische actiemogelijkheden om tot doelstelling efficiënter ruimtegebruik te komen zijn verschillend naargelang de onderliggende bestemmingsplannen. We maken hierbij een onderscheid tussen:

- Bedrijventerrein geregeld door een RUP of BPA jonger dan 15 jaar
- Bedrijventerreinen geregeld door een BPA ouder dan 15 jaar
- Bedrijventerrein geregeld door gewestplan (industriegebied)

Hieronder volgt een overzicht van instrumenten:

3.2.1. **Provinciaal Beleidsplan Ruimte (PBR)**

a) **Provinciale bevoegdheid**

Zoals hoger onder titel 3.1.1 en in de juridische nota toegelicht, is de bevoegdheid van de Provincie Antwerpen in de structuurplanning – bondig gesteld – beperkt tot regionale bedrijventerreinen. Met het beleidsplan ruimte kan de Provincie Antwerpen, mits goede motivering op basis van algemeen belang, wel de nodige instrumenten inzetten als die kaders in de doelstelling om bv. - met oog op het stimuleren van het ruimtelijk rendement - de efficiëntie op goed gelegen bedrijventerrein te verhogen, al dan niet door parallel ook in te zetten op verhoging van mogelijkheden van verweving bij bedrijvigheid (zie ook onder titel 3.3), en dit los van de vaststelling of dit vandaag lokale dan wel regionale bedrijventerreinen zijn.

De Provincie Antwerpen zal o.i. hiertoe wél best duidelijke selecties moeten maken van welke middelen ze waar inzet en waar ze voor het overige eerder het lokale niveau zal ondersteunen, aangezien de rol van de provincies niet te bevoogdend kan zijn ten aanzien van de lokale besturen. Overleg en participatie is ook opnieuw noodzakelijk.

b) **Hiërarchisch toezicht op gemeentelijke RUP's lokale bedrijventerreinen**

In de mate het (ontwerp) van PBR is aangenomen door de Provincie Antwerpen, kan de Provincie Antwerpen al sturend optreden t.a.v. gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen voor lokale bedrijventerreinen die ingaan tegen deze provinciale beleidsopties.

Wanneer gemeentelijke RUP's in strijd met een provinciaal beleidskader bedrijvigheid niet voldoende inzetten op die beoogde verweving of op efficiënter ruimtegebruik naar bouwlagen/dichtheden/hergebruik/ etc - terwijl het plangebied zich daartoe wel perfect leent - kan de Provincie Antwerpen deze ontwerp RUP's om die reden schorsen in het kader van haar

hiërarchisch toezicht. Om uit te maken of het plangebied zich daartoe al dan niet leent, vergt een feitelijke gebiedsgerichte analyse, waaruit bijvoorbeeld blijkt dat, zonder de goede ruimtelijke ordening en de draagkracht van het gebied in het gedrang te brengen, verweving wonen/ bedrijvigheid aangewezen is dan wel het wenselijk in te zetten op intensifiëring bedrijvigheid (vb. te strikte voorschriften inzake bouwdichtheid, bouwhoogte, bestemmingen,...).

Het komt enkel de Vlaamse regering toe om de gemeentelijke RUP's lokaal bedrijventerrein te vernietigen. Zo kan de provincie sturend treden bij de opmaak van nieuwe gemeentelijke RUP's in het kader van de tweede doelstelling.

3.2.2. (Provinciaal) RUP

a) Algemeen

Wanneer (lokale/regionale) bedrijventerreinen op goed gelegen sites vandaag in hun potentieel onderbenut zijn, bv. doordat ze geregeld zijn door te strikte bestemmings- en inrichtingsvoorschriften van BPA's jonger dan 15 jaar of RUP's die géén efficiëntiewinsten of verweving van bedrijvigheid toelaten, kan hiervan op vergunningenniveau (vaak) niet worden afgeweken.

Om deze bedrijvensites naar de toekomst toe beter in te richten, is het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen, door hetzij de provincie, hetzij de gemeentes, dan het gepast juridisch instrument.

Het vergt **onderzoek** om deze sites in kaart te brengen. Eenmaal de potenties van dergelijke sites in kaart is gebracht, kan in **overleg** en participatie aangeduid worden voor welke sites een provinciaal rup verweving/efficiëntere inrichting kan worden opgesteld, en voor welke sites de gemeenten de aangewezen actor is.

b) Vereenvoudigde herziening/opheffingsprocedure cf. artikel 7.4.4/1 VCRO

Naargelang de situatie kan mogelijks wel volstaan met de toepassing van de vereenvoudigde planherziening voor gemeentelijke RUP's of BPA's /APA's met oog op het bereiken van doelstellingen van ruimtelijk rendement inzake efficiëntiewinsten.

De toepassingsvoorwaarden van deze vereenvoudigde wijzigingsprocedure zijn specifiek en beperkend, waardoor het praktische belang wordt beperkt. Er zal in elk dossier concreet dienen onderzocht of de vereenvoudigde procedure al dan niet kan worden ingezet.

Zoals in de juridische nota toegelicht, kent de vereenvoudigde herzieningsprocedure grote beperkingen en kan deze in veel gevallen niet tegemoet komen aan de beoogde doelstellingen om meer verwevenheid toe te laten op bedrijventerreinen.

3.2.3. *Individueel vergunningenniveau*

Ook het instrument van de individuele vergunning kan worden ingezet om direct efficiënter ruimtegebruik in specifieke projecten toe te laten.

De VCRO biedt hiervoor enkele specifieke rechtsgronden, die in een concrete situatie, nuttig kunnen zijn. De Provincie Antwerpen kan ervoor opteren om de bekendheid en het gebruik ervan te stimuleren en te promoten.

a) **Artikel 4.4.9/1 VCRO – individueel afwijken van bestemming én inrichtingsvoorschriften van BPA ouder dan 15 jaar**

Relevant mee te geven is dat, met de inwerkingtreding van de Codextrein 30 december 2017, artikel 4.4.9/1 VCRO erin voorziet dat een vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een omgevingsvergunning mag afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg, voor zover dit plan ouder is dan 15 jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag, wanneer de voorwaarden van dit artikel zijn vervuld.

Interessant is vooral dat ook van bestemmingsvoorschriften kan worden afgeweken, in tegenstelling tot wat geldt bij artikel 4.4.1 VCRO (zie verder) of bij de eenvoudige planherziening van artikel 7.4.4/1 VCRO (zie hoger).

Op die manier kunnen verweving, hergebruik van sites en gebouwen en efficiëntiewinsten toegelaten worden op vergunningenniveau.

Artikel 4.4.9/1 VCRO bepaalt de toepassingsvoorwaarden en voorziet dat deze afwijkingsregel alleen geldt voor stedenbouwkundige voorschriften van een BPA die een aanvulling vormen op welbepaalde "harde" bestemmingen van het gewestplan. We verwijzen ook naar de juridische nota voor nader toelichting van de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.9/1 VCRO.

Nadeel vandaag is dat het departement Vlaanderen in haar FAQ deze afwijkingsmogelijkheid beperkend interpreteert, door te argumenteren dat (i) het onderliggende gewestplan altijd dient gerespecteerd te worden en (ii) er enkel kan worden afgeweken van "aanvullende" voorschriften van het BPA.

Beide aspecten worden in de rechtsleer bekritiseerd.⁶ Die discussie is van groot belang voor het tweede actiepunt, nu er - zeker bij bedrijventerrein - er in de praktijk véél "afwijkende" BPA's bestaan. Maar zelfs bij een aanvullend BPA zijn de interpretaties van het Departement problematisch voor verweving. Enkel als het onderliggende gewestplan woongebied is, zou artikel 4.4.9/1 VCRO kunnen dienen om verweving toe te laten in afwijking van een 15 jaar oud BPA.

De provincie Antwerpen kan artikel 4.4.9/1 VCRO soepeler interpreteren in haar vergunningenbeleid zowel in eerste aanleg als in hoger beroep. Die beleidslijn kan **sterk bepalend** zijn op het terrein.

6 P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk Rendement in de vergunningverlening", TROS 2018/90 (97-133), inzonderheid p. 127-131

b) Artikel 4.4.1, § 1 VCRO – (enkel) afwijken van beperkte inrichtingsvoorschriften

Er bestaat op grond van artikel 4.4.1, § 1 VCRO een beperkte mogelijkheid om van bepaalde inrichtingsvoorschriften af te wijken op vergunningsniveau. Het belang is beperkt aangezien afwijkingen op bestemming, maximaal mogelijke vloerterreinindex en aantal bouwlagen uitdrukkelijk is uitgesloten. Voor de toepassingsvoorwaarden is te verwijzen naar de juridische nota.

c) Artikel 4.4.8/1 – Ambacht in gewestbestemming “milieubelastende en vervuulende industrie”

Voor individuele vergunningsaanvragen gesitueerd in milieubelastende en vervuulende industriegebieden kunnen, onder voorwaarden van artikel 4.4.8/1 VCRO, ambachtelijke bedrijven en kmo's vergund worden. De toepassing is specifiek. We verwijzen naar de juridische nota.

d) Verweving bedrijvigheid via zonevreemde functiewijzigingsbesluit

Ook op grond van het zonevreemde functiewijzigingsbesluit kan in bestaande gebouwen in industriegebied andere bedrijvigheid, bv. kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, vergund worden. We verwijzen naar de juridische nota.

e) Goede ruimtelijke ordening – afwijking op basis van “ruimtelijk rendement” of op basis van “toekomstig gewenste ontwikkelingen” voor efficiënter ruimtegebruik

Op het individuele vergunningenniveau dienen de vergunningsaanvragen, naast hun legaliteit (i.e. voldoen aan de stedenbouwkundige voorschriften), ook getoetst te worden aan de goede ruimtelijk ordening.

Knelpunt is, algemeen, dat de toets aan de goede ruimtelijke ordening normaal wordt beoordeeld aan de hand van de “bestaande toestand” die vaak geen toonbeeld is van efficiënt zuinig ruimtegebruik op bedrijfsterreinen (cf. artikel 4.3.1, § 2 VCRO). De bestaande weinig ruimte-efficiënte bebouwing is dus bij de vergunningverlening de maatstaf voor toekomstige bedrijfsontwikkeling...

Van de bestaande toestand kan op twee manieren worden afgeweken: via (i) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en (ii) ruimtelijk rendement.

Merk op dat, bij bedrijventerreinen, dit vooral relevant zal zijn voor het realiseren van deze doelstellingen van efficiënter en zuiniger ruimtegebruik en dan nog enkel voor zover er op deze site geen al te strikte voorschriften gelden. Het criterium van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen situeert zich immers op het niveau van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, en kan niet worden gebruikt om af te wijken van verordenende voorschriften, tenzij in combinatie met een specifieke afwijkingsregel (bijv. beperkte afwijkingen, 15 jaar oude BPA's, enz.).

In woongebieden, waar verweving van wonen en bedrijvigheid wel is toegelaten, kan ruimtelijk rendement als vergunningsgrondslag bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening dienstiger zijn, zeker om in te zetten op verweving (cf. titel 3.3 van dit hoofdstuk).

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° a) VCRO)

Zoals al aangehaald, kan het PBR als beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden aanzien, waarnaar de vergunningverlenende overheid kan verwijzen om af te wijken van de bestaande toestand die in principe als ijkpunt wordt gezien voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordeningstoets (zie juridische nota).

De deputatie kan ook andere stedenbouwkundige richtlijnen uitvaardigen, vb. bekendgemaakt bij wijze van provinciale omzendbrief of afzonderlijke beleidsvisies, om erover te waken dat, bij de inplanting van (nieuwe) bedrijventerreinen, de voorschriften ervan voldoende toekomstgericht zijn, naar efficiëntiewinsten en verweving.

Ruimtelijk rendement (artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° b) VCRO)

Daarnaast kan de vergunningverlenende overheid recent, sinds de Codextrein, een afwijking van de bestaande toestand ook rechtstreeks vergunnen – zonder dat er een bekendgemaakte beleidsmatig gewenste ontwikkeling is - op basis van de toepassing van het ruimtelijk rendement. Het ruimtelijk rendement heeft niet enkel betrekking heeft op **intensivering** (waaronder verdichting), maar ook op het **verweven van functies, hergebruik** van bestaande gebouwen of ruimtes, en **tijdelijk ruimtegebruik**. Het is dus mogelijk om, waar de stedenbouwkundige voorschriften dit niet verhinderen en waar het ruimtelijk is aangewezen, in de vergunningverlening te breken met de trend uit het verleden en dus efficiënter en zuiniger de bedrijfssites te benutten. We verwijzen voor het overige naar de juridische nota.

3.3. Verweven van bedrijvigheid in kernen

Een van de provinciale doelstellingen is – naast het stimuleren van verwevenheid binnen bedrijventerreinen – ook het stimuleren van verwevenheid van bedrijven in kernen.

Deze doelstelling overlapt ook met de onder titel 3.1 toegelichte doelstellingen inzake behoud van bedrijvigheid in kernen en eveneens met de doelstelling inzake ketenaanpak. Waar relevant verwijzen we dus naar de instrumenten zoals toegelicht onder titel 3.1.

3.3.1. PBR

a) Provinciale bevoegdheidsgrondslag

Zoals hoger toegelicht onder titel 3.1.1 en in de juridische nota verder wordt geduid, biedt de bestaande structuurplanning restricties naar de bevoegdheden Provincie Antwerpen. De doelstelling om in te zetten op het stimuleren van verwevenheid in kernen, kan wél verankerd worden in het PBR in de strategische visie evenals in het beleidskader “bedrijvigheid” van de Provincie Antwerpen, mits deze goed wordt gemotiveerd. Zo is het mogelijk dat de Provincie Antwerpen in haar PBR inschrijft dat gemeenten wanneer ze bv. nieuwe RUP’s opmaken in kernen waarop vandaag een goede verwevenheid tussen bedrijvigheid/wonen bestaat of zou kunnen bestaan, hiervoor aandacht moeten hebben en verwevenheid stimuleren waar mogelijk. Dit is trouwens volledig in lijn met de strategische visie van het BRV.

b) Uitoefenen toezicht op (gemeentelijke) beleids- en uitvoeringsplannen

Zoals onder titel 3.1.1 is toegelicht, kan de provincie wanneer de doelstelling inzake behouden van en stimuleren van nieuwe verwevenheid van bedrijvigheid in kernen is opgenomen in het PBR, er op toezien dat lokale besturen geen planinitiatieven nemen die hier tegen ingaan.

Bij de opmaak van het beleidskader “bedrijvigheid”, kunnen de bestaande gemeentelijke structuurplannen / bestaande gemeente beleidskaders worden gescreend en onderdelen die strijden met deze doelstelling inzake verweven van bedrijvigheid in goed gelegen kernen, als ongeldig worden aangeduid. Wanneer de gemeenten een gemeentelijk RUP opmaken in goed gelegen kernen die verwevenheid uitsluiten, is de deputatie in de mogelijkheid om de toepassing van dergelijk gemeentelijk RUP’s te schorsen wegens strijdigheid met de doelstellingen van het (ontwerp) PBR (zie hoger).

3.3.2. (Provinciaal) RUP

Niet alle kerngebieden worden geregeld door het gewestplan “woongebied”, waar verweving tussen bedrijvigheid/wonen is toegelaten. Het is ook perfect mogelijk dat goed gelegen kernen bestemd zijn door bodemplannen van BPA’s of RUP’s die verwevenheid in die kernen vandaag verhinderen.

Om verwevenheid te realiseren, zal dan altijd een planinitiatief nodig zijn, die “op zichzelf” kan

staan, dan wel bv. kan kaderen in een specifiek project als een “complex project” (bv. bij de ontwikkeling van een volledig nieuw stadsdeel?).

Er kan dan gebiedsgericht, via een RUP, ingeschreven worden dat in het plangebied verweving verplicht is.

Er kan er ook bv. worden geopteerd om **verweving “zachter” te stimuleren** door meer bebouwbare meters te voorzien wanneer verweving wordt voorzien, bv. wanneer binnen een residentieel project een gemeenschappelijke werkplek wordt voorzien, bv. wanneer bestaande woongelegenheden worden herbestemd wordt naar (buurtgebonden) bedrijvigheid, die verenigbaar is met de omgeving.

Het is zoals altijd belangrijk voor ogen te houden dat dergelijke stedenbouwkundig voorschrift **maatwerk en screening** zullen vereisen en context gebonden zijn.

Bij de opmaak van RUP's is erover te waken dat ze voldoende **realisatiegericht** zijn. Er is hierbij ook te verwijzen naar de uiteenzetting onder titel 3.1.2 en de juridische nota.

Verplichte verwevenheid van bedrijvigheid in woonkernen opleggen, stuit vaak ook op **weerstand** van bewoners. Het is ook belang dat **participatief** wordt gedacht bij opmaak van dergelijke RUP's om procedureslagen te verhinderen en te zorgen dat nieuwe plannen realisatiegericht genoeg zijn. Flankerende instrumenten zullen parallel moeten worden ingezet om de markt aan te sturen, zoals inzetten op bewustmakingsproces van inwoners van de kernen van voordelen van verwevenheid op die locatie, inzetten op begeleiden van bedrijven die willen herlokalisieren naar kernen, verplichte **flankerende maatregelen** om hinder van bedrijvigheid naar mobiliteit en exploitatie in kernen toe binnen redelijke grenzen te houden,

3.3.3. **Stedenbouwkundige verordening**

Een stedenbouwkundige verordening kan geen substantiële ordeningsmaatregelen regelen en geen bestemmingsvoorschriften bevatten. Een stedenbouwkundige verordening kan wel andere voorschriften voorzien die verweving stimuleren.

Aangezien in woongebied verweving van (bepaalde) bedrijvigheid al rechtstreeks vergunbaar is, kan o.i. ook verweving gestimuleerd worden via een stedenbouwkundige verordening, bv. het voorschrift dat méér bebouwbare meters ontwikkeld kunnen worden bij projecten die inzetten op verweving van functies. Zo'n voorschrift kan o.i. kaderen binnen de grondslag om te zorgen voor *“de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen”*.

Het is opnieuw van belang dat, binnen het PBR, de bevoegdheden van de provincie duidelijk worden gemotiveerd zo een provinciale stedenbouwkundige verordening wordt aangeduid waar bv, gebiedsgerichte kernen binnen het grondgebied aangeduid zijn, waar die voorschriften moeten gelden (zie hoger). Dezelfde vereisten naar realisatiegerichtheid en maatwerk gelden bij stedenbouwkundige verordeningen.

Er kan ook, binnen de doestelling van het BRV, een stedenbouwkundige verordening worden aangenomen die – naargelang de situatie – een verbod oplegt aan of voorwaarden verbindt aan het wijzigen van bedrijvigheid in bestaande gebouwen naar wonen in kernen. De voorwaarde zou kunnen zijn dat de woonfunctie enkel toegelaten is als er in het project ook verweven

7 bv. complex project voor ontwikkeling stationsomgeving in Geel

bedrijvigheid wordt voorzien (bv. co-workspace, bv. crèche, ...). We verwijzen hiervoor naar titel 3.1.3. a).

Met een (gemeentelijke) **lastenverordening** kan, bijkomend, ingezet worden op het stimuleren van verweving door – in kernen (woongebied) – financiële lasten op te leggen bij monofunctionele ontwikkelingen (zowel bij afbraak als bij nieuwbouw). In de lastenverordening kan voorzien worden dat deze verordening geldt voor zowel nieuwe ontwikkelingen als bij afbraak en nieuwbouw. De lasten zullen goed gemotiveerd dienen te worden om juridisch solide te zijn en gekoppeld kunnen worden aan de meerkost van de overheid binnen het plangebied voor monofunctionele ontwikkelingen, zoals de mobiliteitskosten. Zoals onder titel 3.1.3. b) is uiteengezet, is een provinciaal lastenverordening pas mogelijk als het Voorontwerp Instrumentendecreet zal worden goedgekeurd.

3.3.4. (Fiscale) stimulansen

Een ruimtelijk uitvoeringsplan resp. een stedenbouwkundige verordening kan verwevenheid verplichten resp. stimuleren in woongebied, maar dit betekent nog niet dat de markt ook zal volgen en de bedrijven zich ook hier zullen vestigen, gezien de hogere kostprijs van gronden in kernen. Met een fiscaal (stimulerend dan wel sanctionerend) beleid kan de provincie proberen om de markt “in de goede richting” te sturen, bijvoorbeeld door het opstellen van een subsidiereglement ten voordele van bedrijven die hun (slechte) locaties verlaten ten voordele van verweven bedrijvigheid in de kern of bijvoorbeeld door het afschaffen van sloop en/of saneringsubsidies wanneer bedrijvigheid, op goed gelegen verweven locaties, wordt gesloopt ten voordele van monofunctionele woonontwikkeling. Dit instrument heeft uiteraard budgettaire consequenties.

3.3.5. Actief grondbeleid

In woongebied is verwevenheid van (bepaalde) bedrijvigheid en wonen vandaag vaak perfect vergunbaar, op voorwaarde dat de goede ruimtelijke ordeningstoets gunstig is. Dit betekent dat, om de doelstelling van verwevenheid in kernen te realiseren, niet altijd een plan initiatief nodig is.

Naast (fiscale) stimulansen om de markt te sturen, kan de provincie ook een actief grondbeleid voeren en via het uitoefenen van onderhandelingen en onteigeningen, ad hoc – wanneer de gelegenheid zich kan voordoen – eigendom te verweven van hetzij goede sites die zich lenen voor verwevenheid om verweven projecten (te doen) ontwikkelen, hetzij slecht gelegen bedrijfssites, waar bedrijvigheid dient afgebouwd. Ook dit instrument heeft budgettaire consequenties.

3.3.6. Vergunningenbeleid

Wanneer een monofunctionele woonsite in de kern vandaag gereguleerd wordt door 15 jaar oude BPA's die verwevenheid verhinderen, biedt de rechtsgrond van artikel 4.4.9/1 VCRO mogelijkheden om van de voorschriften af te wijken. Via de notie van het **ruimtelijk rendement**, kan ook ingezet worden op méér verweving in goed gelegen kernen, ook naar functies. Ook kunnen met stedenbouwkundige richtlijnen in aanmerking genomen worden als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. We verwijzen naar uiteenzettingen onder titels 3.1.6, 3.2.3 en de juridische nota.

3.4. **Hernieuwing indeling bedrijventerreinen**

De bestaande opdeling in de structuurplanning tussen regionale en lokale bedrijventerreinen is verouderd. Hierna is te onderzoeken of de Provincie Antwerpen het in de structuurplanning voorziene onderscheid tussen lokaal en regionaal bedrijventerrein kan afschaffen en vervangen door een actueler, meer performantere opdeling inzake bedrijvigheid.

3.4.1. **Overzicht bevoegdheidsverdeling bedrijventerrein bij structuurplannen**

Zolang de bestaande bevoegdheidsverdeling in de structuurplanning bestaat (en hierbij de opdeling regionale en lokale bedrijventerreinen), kan de provincie het onderscheid tussen lokaal versus regionaal bedrijventerrein niet afschaffen. De opdeling lokaal versus regionaal bedrijventerrein is voorzien in (de bindende bepalingen van) het RSV en, gezien de hiërarchie in de structuurplanning, is hier vandaag niet van af te wijken.

Het RSV differentieert vandaag, in de dwingende bepalingen, de bedrijventerrein op basis van terreinlocatie en aard van de bedrijfsactiviteiten die zich er kunnen vestigen. Hierbij wordt er aandacht besteed aan de afstemming van het mobiliteitsprofiel van de bedrijven op het bereikbaarheidsprofiel van het bedrijventerrein:

"De bedrijventerreinen, exclusief deze gelegen in de poorten, worden als volgt gedifferentieerd:

- *gemengde regionale bedrijventerreinen;*
- *specifieke regionale bedrijventerreinen (...)*

De (kwantitatieve) invulling van de differentiatie vindt plaats bij de afbakening van de regionale bedrijventerreinen door de respectievelijke bestuursniveaus.

** lokale bedrijventerreinen;*

** bedrijventerreinen voor historisch gegroeide bedrijven.⁸*

De dwingende voorschriften van het RSV bevatten ook regels inzake de afbakening van bedrijventerreinen en bepalen welk bestuursniveau hiervoor bevoegd is.

"(...) De regionale bedrijventerreinen in de structuurondersteunende kleinstedelijke gebieden en de kleinstedelijke gebieden op provinciaal niveau en in de specifieke economische knooppunten worden in provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen afgebakend of op voorstel en op vraag van de provincie door het Vlaams Gewest in de gewestplannen afgebakend. Regionale bedrijventerreinen in de bijzondere economische knooppunten worden, al naargelang het geval, afgebakend door het Vlaams Gewest dan wel door de provincie."⁹

8 RSV, p. 481

9 RSV, p. 483

3.4.2. **Overgangsmaatregelen bij beleidsplannen ruimte bieden opportuniteiten**

Het is, vanuit de strategische visie BRV, duidelijk dat – naar de toekomst – de in de structuurplanning gemaakte opdeling tussen lokale versus regionale bedrijventerreinen om bedrijventypes te differentiëren en af te bakenen **niet** zal worden **bestendig**.

De strategische visie van het beleidsplan ruimte Vlaanderen geeft als één van zijn ruimtelijke principes "**verweven waar kan, scheiden waar moet**":

"Verweven waar kan

Het ruimtebeslag ontwikkelt zich bij voorkeur verweven en brengt functies samen zoals wonen, werken, voorzieningen, voedsel- en landbouwproductie, energiewinning, groen en water. Verweving, zoals het integreren van ondernemingen in de woonkern (of het behoud van die verweving), gebeurt vanuit de gedachte dat functies elkaar versterken, om maatschappelijk meerwaarde te creëren (zoals het sluiten van kringlopen in functie van een circulaire economie) en om het aantal verplaatsingen te beperken.

... scheiden waar het moet

Niet alle functies zijn op één plaats combineerbaar. Risicovolle activiteiten, zoals SEVESO-bedrijven laten zich niet of zeer beperkt verweven. Het toelaten van bepaalde functies kan ook de ontwikkelingskansen van andere functies belemmeren. Hier geldt het principe: scheiden waar het moet. Scheiden is ook de beste oplossing voor hinderende activiteiten die te veel milderende maatregelen naar de directe omgeving vereisen of zeer veel verkeer aantrekken. Ruimte vragen voor niet-verweefbare activiteiten vormen een eigen opgave in ruimtelijke ontwikkelingsprogramma's."

Ondanks deze strategische visie is het RSV vandaag van kracht tot het wordt vervangen door het eerste Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

Ook het PRS blijft net zoals een GRS van kracht tot het wordt vervangen door een eerste beleidsplan ruimte voor de betrokken provincie respectievelijk gemeente in kwestie.

In de juridische nota is aangeduid dat de beleidsplannen ruimte opportuniteiten bieden naar bevoegdheid van de provincie Antwerpen ter realisatie van haar doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid. Dit is ook concreter toegelicht onder titel 3.1.1.

De overgangsbepalingen in de Codextrein bij de beleidsplannen ruimte verduidelijken dat, zolang het PRS bestaat, de Provincie Antwerpen zich hiernaar zal moeten schikken en zij hiervan dus niet kan afwijken. Wanneer de Provincie Antwerpen een eigen definitief vastgestelde beleidsplan ruimte (PBR) opstelt, dient zij zich wél niet meer te schikken naar de bindende bepalingen van het RSV (of naar haar provinciaal ruimtelijk structuurplan).

Bovendien kan de Provincie Antwerpen, bij het opstellen van haar PBR, onderdelen van de GRS van de gemeenten van haar territoriaal grondgebied screenen en bepaalde onderdelen die niet stroken met haar beleidsdoelstellingen ongeldig verklaren. Op die manier lijkt door de decreetgever inderdaad voorzien dat, vanaf dat het ogenblik dat een hoger PBR is vastgesteld (en zelfs op het ogenblik dat er nog geen BRV is vastgesteld) de bestaande opdeling in lokale en

regionale bedrijventerreinen kan worden "losgelaten".

In een eigen beleidskader kan provincie bv. differentiëren tussen "verweefbare bedrijven in de kern" en "niet verweefbare bedrijven in de kern". Dergelijke opdeling strookt alvast beter met de nieuwe ruimtelijke uitdagingen. Of een activiteit al dan niet verweefbaar zal zijn, is altijd context specifiek en verschilt naargelang het bedrijf en naargelang de plek waar het wordt gevestigd.

Tot slot is te herhalen dat ook gemeenten ruimtelijke uitvoeringsplannen zullen kunnen opstellen ter realisatie van het PBR. Als de provincie kernen aanduidt waar verweving van bedrijvigheid/wonen bij uitstek aangewezen is, belet dit niet dat dit op gemeentelijk niveau op terrein wordt vertaald in RUP's.





4. BELEIDSAANBEVELINGEN

4 **Beleidsaanbevelingen**

Het onderzoek van het afgelopen anderhalf jaar en de talrijke discussies met stakeholders (Vlaamse entiteiten, gemeenten, intercommunales, bedrijven,...) geven ons inzichten in de volgende te ondernemen stappen om het beleid rond ruimte & bedrijvigheid te kunnen ondersteunen.

Vooreerst is er nood aan een bovenlokaal zicht op het gebruik van economische ruimte. We wensen immers het 'juiste bedrijf op de juiste plaats'. Naast een sterke terreinkennis is dus ook een ruimer overzicht van vraag en aanbod nodig, aan een integraal overzicht van ondermeer de verhuisbewegingen en stopzettingen. **Locaties moeten** immers **geschakeld worden**, zodat er zo weinig mogelijk nieuwe ruimte moet worden aangesneden. Kortom, wanneer een goed gelegen bedrijf vertrekt dan maakt het plaats voor een ander, geschikt bedrijf.

Een coördinerend orgaan dat overkoepelend werkt, voorlopig '**Economisch Ruimtemanagement**' (ERM) laat toe deze neutrale positie in te nemen; zijn standpunten worden m.a.w. geleid door de beste doelstellingen vanuit ruimte voor bedrijvigheid, en niet vanuit politieke en/of geografische belangen.

Bij het zoeken en voorzien van ruimte wordt volgende hiërarchie gehanteerd:

1. Er wordt ruimte gezocht in goed gelegen kernen (goed ontsloten, ook voor zacht verkeer en openbaar vervoer) voor **verweven projecten** wonen-werken. Het stimuleren van verweving heeft niet alleen voordelen voor het efficiënt benutten van de ruimte, maar ook voor de dynamiek die een werkplek met zich meebrengt in de kern en het verkleinen van de afstand tussen wonen en werken. Uiteraard vergt dit maatwerk, niet elk type bedrijf kan zich in een kern vestigen.
2. De huidige ruimte voor bedrijvigheid wordt onder de loep genomen. Uit het onderzoek is gebleken dat de huidige ruimte verre van optimaal wordt benut. Voor een **efficiënter ruimtegebruik** zouden bedrijven bijvoorbeeld hun daken kunnen inzetten voor energieproductie of groen, compacter kunnen bouwen, meer in de hoogte gaan of hun buitenopslag beter organiseren. Daarbij verhogen collectieve ruimten en beheer de kwaliteit van een bedrijventerrein en kan er verder gedacht worden dan de percelering.
3. Indien er echt nood is aan bijkomende ruimte voor bedrijvigheid, dan gaat deze gepaard met strenge voorwaarden. Zo kan er bijkomende ruimte aangesneden worden om slecht gelegen bedrijven te herlokalisieren, of om oude bedrijventerreinen te herstructureren. In dit geval kan de huidige **indeling van bedrijventerreinen** zoals in de structuurplannen opgesteld, echter niet sturend werken. Een andere indeling van bedrijventerreinen, bijvoorbeeld op basis van verweefbaarheid is aangewezen.

Om deze ambitie te kunnen verwezenlijken zijn echter nog tal van andere ondersteunende acties onontbeerlijk. Zoals eerder vermeld is er nood aan een overzicht, een **databank**, die de vragen, verhuisbewegingen en stopzettingen van bedrijven niet alleen registreert, maar ook hanteerbaar maakt. Op die manier kan de ERM inspelen op vraag en aanbod en bedrijven informeren over mogelijke opties.

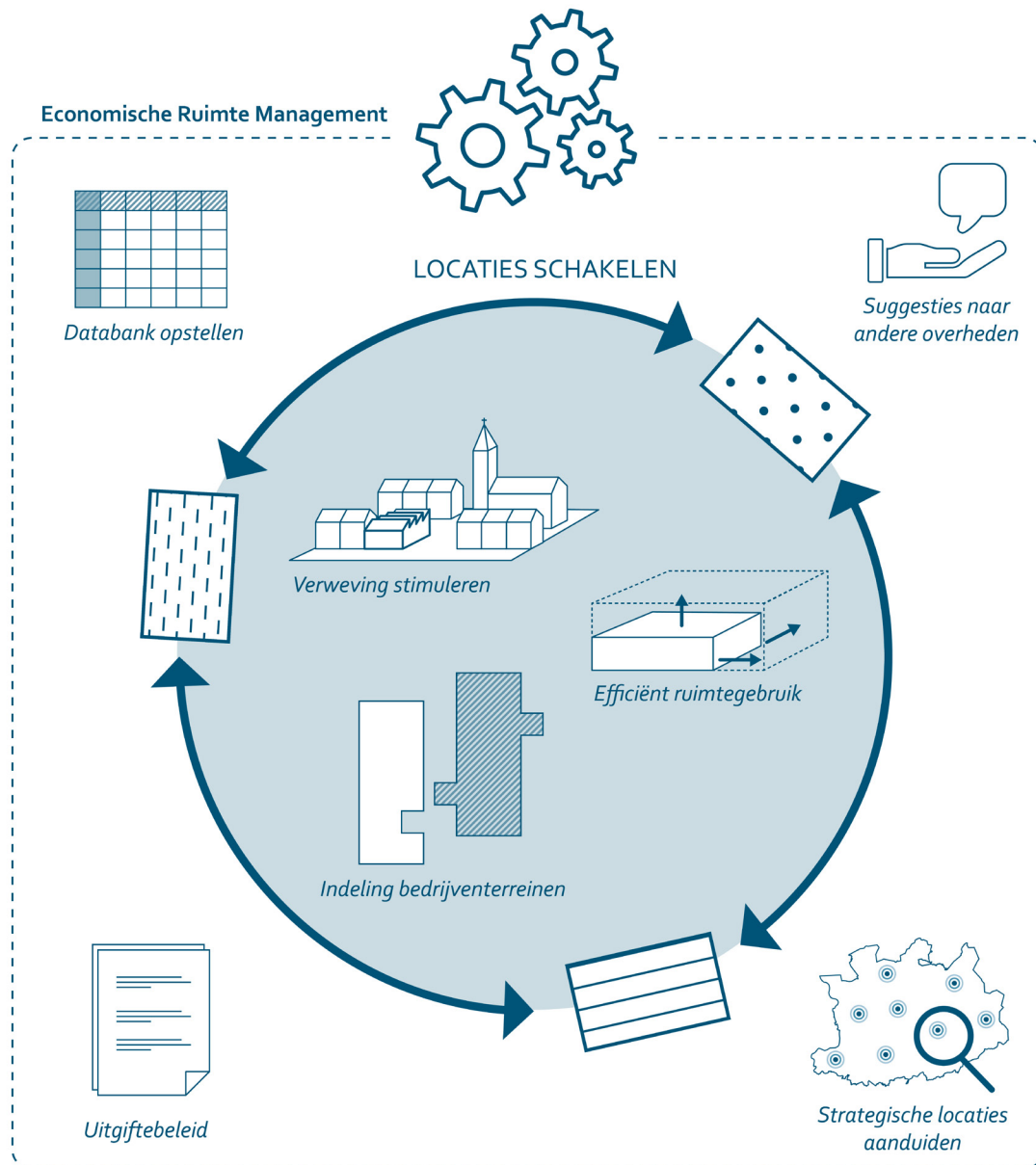
Voor bedrijven met een zeer specifieke ruimtevraag en voor vestigingsmilieus met een sterke geografische randvoorwaarde kan er overwogen worden om **strategische locaties aan te**

duiden. Hiervoor zal een koppeling nodig zijn met het onderzoek van de ruimtekompassen. Zo kunnen grote logistieke spelers een locatie innemen in functie van de bereikbaarheid enerzijds, en kunnen goed gelegen watergebonden bedrijventerreinen anderzijds voorbehouden worden voor activiteiten die de potentie van watertransport optimaal benutten.

Verder wordt er vandaag bij de verschillende stakeholders een groot gebrek aan consistentie ervaren voor wat betreft het **uitgiftebeleid**. Het is aangewezen om een uitgiftebeleid te ontwikkelen op bovenlokaal niveau, waarbij er stimulerende maatregelen opgenomen worden om de doelstellingen van de provincie te kunnen halen.

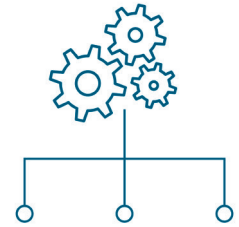
Ten slotte kunnen er **suggesties naar andere overheden** gemaakt worden voor zaken die niet op provinciaal niveau geregisseerd worden zoals fiscaliteitsregels en gemeentesubsidies.

De negen aanbevelingen die in deze tekst aan bod komen worden in de volgende pagina's één voor één uitgebreider toegelicht.



Schema negen beleidsaanbevelingen

4.1. Economische Ruimte Management (ERM)



Analyse: trends en problematieken

Uit de analyse is gebleken dat heel wat problematieken aan elkaar gekoppeld zijn. De verhuisbewegingen van bedrijven vanuit gemengde omgeving naar bedrijventerreinen ontstaan door een combinatie van pushfactoren in de gemengde omgeving en pullfactoren op bedrijventerreinen. De beperkte herontwikkeling van verlaten terreinen is dan weer deels te wijten aan een gebrek aan kennis van de mogelijkheden en de meerwaarden van economische herontwikkeling in gemengd gebied.

Het algemene principe 'het juiste bedrijf op de juiste plaats', dat hét leidende principe vormt voor dit onderzoek, wordt vaak niet ingevuld in de praktijk. Oorzaken zijn onder andere een te beperkte kennis van de wensen van bedrijven, het te laat of helemaal niet inspelen op de ruimtelijke noden van bedrijven, en de beperkte inzichten in de meerwaarden van economische ontwikkelingen in gemengd weefsel. Vanuit deze analyse werd de nood aan een overkoepelende ondersteuning gedetecteerd.

Doelstelling

Om deze nood op te vangen wordt 'Economisch Ruimtemanagement' (ERM) geïntroduceerd. Het blijft enigszins open hoe deze ERM fysiek zijn weerslag krijgt : dit kan een persoon zijn, of een geheel van kennisopbouw en uitvoering van taken dat wordt gedeeld binnen een ruimtelijk-economisch team dat ook andere taken op zich neemt.

De ERM is niet te vergelijken met bedrijventerreinmanagement. Bij dit laatste wordt gewerkt binnen de scope van 1 bedrijventerrein. Bij ERM is het net de bedoeling om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen op veel hoger geografisch niveau, zelfs best op bovengemeentelijk niveau. Vandaar is het ook niet interessant ERM toe te passen per gemeente.

Enkele concrete doelstellingen van dit ERM :

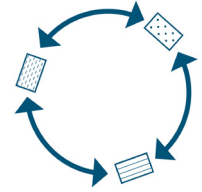
- Verdere kennisopbouw van de ruimtevragen van bedrijven (vraagzijde) enerzijds en de mogelijkheden voor ontwikkeling op bestaande bedrijventerreinen en in gemengd weefsel (aanbodzijde). Deze kennisopbouw van vraag- en aanbodzijde kan niet los gezien worden van de opbouw van de databank die de koppeling legt tussen aankomst- en vertreklocaties
- Actief zoeken naar oplossingen en zorgen voor flexibiliteit zodat bedrijven die op een goed gelegen plek liggen, daar kunnen blijven functioneren en evolueren (vermijden van ongewenste of suboptimale verhuisbewegingen)
- Actief opvolgen welke ontwikkelingsmogelijkheden er ontstaan en hier geschikte bedrijven aan koppelen vanuit de kennis van de vraag van bepaalde bedrijven.
- Vanuit kennis van vraag- en aanbodzijde van ruimte voor economie deze vraag- en aanbodzijde aan elkaar koppelen, om zo het principe van 'juiste functie op juiste plaats' te blijven toepassen
- Bijdragen aan de bovenlokale afstemming op vlak van het creëren van nieuw aanbod qua ruimte voor bedrijvigheid

Actie

De Provincie lijkt de sleutelfiguur om dit ERM op poten te zetten, en initiatieven en samenwerkingen met gebruikers, eigenaars en bedrijven op te zetten. Dit vooral omdat het geografisch niveau waarop dit ERM georganiseerd moet worden het niveau is van een economische zone die meerdere bedrijventerreinen en gemeentes overstijgt.

Concrete acties die vanuit ERM kunnen worden ondernomen om de bovenstaand omschreven doelstellingen te behalen:

- Opportuniteiten zoeken voor bedrijven met uitbreidings- of verhuiscwensen op de huidige of een andere – geschikte – locatie
- Actief opvolgen van starters en groeiende bedrijven met het oog op het detecteren van uitbreidingsproblemen op de huidige site, zodat hierop kan geanticipeerd worden
- Opportuniteiten zoeken voor vertreklocaties, idealiter met oog op economische herontwikkeling
- Promotie en 'capacity building' bij lokale besturen in verband met het economisch herinvullen van vertreklocaties
- Screening van uitbreidingsmogelijkheden van bestaande terreinen (pro-actief). Beperkende voorschriften onderzoeken voor een aantal terreinen die goed gelegen zijn, en zien hoe deze meer flexibel gemaakt kunnen worden.
- Stimuleren van bedrijventerreinverenigingen met als doelstelling het opzetten van beheersmaatregelen; collectief gebruik en inrichtingsvoorwaarden die leiden tot bijkomende ruimte, en het promoten van vrijgekomen ruimte voor nieuw of tijdelijk gebruik



4.2. Locaties schakelen

Analyse : trends en problematieken

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat goed gelegen bedrijvigheid in rode gebieden, na vertrek/verhuis van bestaande bedrijvigheid, te vaak geresidentialiseerd worden. Daarnaast worden paarse sproeten, na vertrek bedrijven, vaak "rood" gekleurd, hoewel de site zich leent voor verweven bedrijvigheid.

Bovendien bestaat er op vandaag geen koppeling tussen vertrek- en aankomstlocaties van bedrijven waardoor er geen vat is op deze bewegingen. Er wordt geen data bijgehouden vanwaar een koper of nieuwe gebruiker komt, en of die op de nieuwe locatie beter gelokaliseerd is, en welk type locatie deze achterlaat. Op deze manier gaan veel potentiële inzichten verloren, en worden veel mogelijke opportuniteiten gemist die zich kunnen voordoen in verweven gebieden.

Doelstelling

- Het juiste bedrijf op de juiste plek houden of krijgen is de eerste doelstelling.
- Behouden van verweven economische ruimte. Economische ruimte in de kernen gaat verloren ten koste van woonontwikkelingen. Dit willen we tegengaan. Wanneer we dit niet kunnen tegengaan, moeten we deze ruimte op een andere manier kunnen compenseren
- Strikte voorwaarden voor nieuwe ruimten. We willen immers nieuw aangesneden economische ruimte beperken tot het minimum.
- Herstructurering van bestaande ruimte indien deze goed gelegen zijn voor economie, met ontsluiting en kavelindeling die voldoet aan de vragen vanuit de markt.

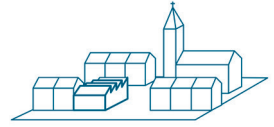
Acties

Om de doelstelling te bereiken, is er een set van acties nodig. Informatie uit de databank die opgesteld wordt kan hiervoor van essentieel belang zijn. Het idee van "ketenaanpak" is bij deze acties belangrijk. Wanneer een bedrijf kiest om naar een andere locatie te trekken, moet onderzocht worden wat mogelijk is op de locatie die de economische speler verlaat. Wanneer op de verweven locatie die verlaten wordt, economie wenselijk is, dient er gezocht te worden naar een nieuwe economische invulling.

Indien op de locatie die verlaten wordt zich niet leent voor bedrijvigheid, dient een andere realisatiegerichte bestemming gegeven. In de actie "locaties schakelen" worden hierbij ingezet om vertrek- en aankomstlocaties van bedrijven aan elkaar te "koppelen" met oog op het parallel realiseren van twee ruimtelijke opties, enerzijds het herbestemmen van bedrijfssites die slecht gelegen zijn, en anderzijds het stimuleren van goed gelegen bedrijvigheid in de kernen in verwevenheid met woonfunctie.

- Principes van circulair ruimtegebruik voor economie uitwerken en juridisch verankeren in PBRA:
 - Voorwaarden voor aansnijden goed gelegen nieuwe ruimte
 - Voordelen voor bestaande ruimte en vertreklocaties
 - Impuls voor herstructurering bestaande ruimte

- Bestemde greenfields in kaart brengen : een grond/terrein met bestemming economie die nooit verhard noch bebouwd werd. Het is van belang deze greenfields in kaart te brengen om het overzicht te behouden en de evolutie ervan. Welke liggen strategisch? Welke niet? Eventueel ruilen met minder strategische ruimte?
- Pilootproject ketenaanpak opstarten. Als pilootdrager kan de provincie actief een rol opnemen om te tonen hoe een dergelijk project in zijn werk gaat.
- Juridische instrumenten inzetten om acties inzake behoud bedrijvigheid in kern en acties inzake ketenaanpak te realiseren (cf. zie ook titel 3.1 en de juridische nota):
 - Provinciaal Beleidsplan Ruimte (hierna, "PBR") verankert in strategische visie en in het beleidskader "bedrijvigheid" deze beleidsopties van "behoud verweven bedrijvigheid in kernen" – "ketenaanpak bedrijvigheid kernen" – (cf. titel 3.1.1)
 - vb. in PBR inschrijven dat gemeentes die RUP's opmaken in kernen waarop vandaag een goede verwevenheid tussen bedrijvigheid/wonen bestaat of zou kunnen bestaan, hiervoor aandacht moeten hebben en verwevenheid dienen te stimuleren waar mogelijk in nieuwe gemeentelijke RUP's.
 - vb. in PBR inschrijven dat inwerkingtreding voorontwerp Instrumentendecreet wordt opgevolgd om eventueel in te kunnen zetten op provinciale lastenverordening respectievelijke verhandelbare ontwikkelingsrechten om actie behoud bedrijvigheid in kernen / ketenaanpak te realiseren.
 - Inzetten van toezichtmechanismes uit beleidsplannen ruimte om geen tegenstrijdige lokale beleidsvisies te laten vertalen:
 - * ongeldigverklaring van gemeentelijke beleidsplannen / gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen bij vaststelling PBR
 - * provinciaal voorbehoud bij vaststelling ontwerp GRB of GRS)
 - * schorsing gemeentelijke RUP's bij tegenstrijdigheid (ontwerp) PBR
 - Binnen PBR, bevoegdheid tot gebiedsgerichte of thematische provinciale RUP's, met realiteitsgerichte vertaling, voorschriften die ketenaanpak voorzien, telkens onder randvoorwaarden uiteengezet onder 3.1.2 en in de juridische nota.
 - vb. verplichte verweving voorzien in de bestemmingsvoorschriften of verplichte bedrijvigheid
 - vb. planologische ruil
 - vb. ketenaanpak – voorbehoud bedrijvigheid op verweven locaties bij vertrek voor voorbehouden (slecht gelokaliseerde) bedrijven op voorwaarde dat ze overgaan binnen bepaalde termijn tot sloop bedrijvigheid op slechte plek , onder randvoorwaarden in juridische nota toegelicht
 - Realisatiegerichte ruimtelijke uitvoeringsplannen met flankerend beleid waar nodig, vb. grondverwerving/onteigening, fiscale stimulansen (bv. subsidiereglementering),
 - Binnen PBR, bevoegdheid tot provinciale stedenbouwkundige verordening, onder randvoorwaarden toegelicht in titel 3.1.3 en de juridische nota
 - vb. provinciale stedenbouwkundige verordening verbod/voorwaarden functiewijziging bestaande bedrijvigheid in verweven kernen
 - Individueel vergunningenbeleid – PBR werkt enkel verordenend door voor provinciale projecten, PBR kan als "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" sturend werken om monofunctionele ontwikkelingen in goed gelegen kernen te weigeren op vergunningenniveau (cf. 3.1.5)



4.3. Verweving stimuleren

Analyse: trends en problematieken

Uit de analyse blijkt dat er in de onderzochte regio's, net als in vele andere regio's in Vlaanderen, nog steeds een netto-stroom bestaat van bedrijven die verhuizen uit verweven gebied richting een regulier bedrijventerrein. Indien de vertreklocatie woongebied betreft, wordt deze bijna altijd ingevuld met een woonontwikkeling. De verkoopprijs van deze bouwgrond is in vele gevallen een push-factor op zich om te verhuizen. Indien het om een bedrijf gaat dat in de loop van de jaren in paars bestemd gebied is komen te liggen (de zogenaamde 'paarse sproeten'), wordt de bestemming vaak zonder al te veel nadenken veranderd naar woongebied zodat ook hier een woonontwikkeling gebeurt (cf. actie 4.2). Uit analyses blijkt echter ook dat economische invulling concurrentieel kan zijn qua residuele waarde, indien er een hoge densiteit wordt toegelaten.

Deze situatie zorgt voor een sterke daling van economische activiteiten in dorpskernen, waardoor dorpskernen functioneel gezien verder verschromelen en monofunctioneel worden. Vanuit het ruimtelijk beleid is de laatste jaren het besef ontstaan dat dit een zeer ongewenste situatie is. Een combinatie van woon- en werkfuncties zorgt namelijk voor mogelijkheden tot meer duurzame mobiliteit van werknemers en dynamischere buurten. In sommige gevallen leidt de combinatie ook tot synergieën op vlak van ruimtegebruik (parkeren, groen) en sociale cohesie. Dit terwijl de potentiële overlast de laatste jaren bij heel wat sectoren en bedrijven enorm gedaald is, zeker indien er goed met de buurt gecommuniceerd wordt.

Verder zorgt het behouden van een economische functie binnen woonweefsel er ook voor dat er minder drukt komt om bijkomende greenfields aan te snijden om aan de volledige economische ruimtevrage te voldoen.

Anderzijds dient er ook aandacht te zijn voor verweving op bedrijventerreinen zelf. De combinatie met niet-economische activiteiten kan op bedrijventerreinen zorgen voor synergieën op vlak van ruimtegebruik (daken, parkeergelegenheid), sociale controle en duurzaamheid.

Doelstelling

Volgende doelstellingen kunnen geformuleerd worden :

- Vanuit de provinciale diensten het verweven van activiteiten aanmoedigen door nadruk te leggen op de meervoudige voordelen ervan: lokale tewerkstelling, mogelijkheden voor meer duurzame pendel, een dynamische kern,...
- Vermijden van het omvormen van kleinschalige industrieterreinen ('paarse sproeten') tot woongebieden. Ondersteuning in de financiële analyse op vlak van het rendabel krijgen van een gemengde herontwikkeling, in tegenstelling tot een pure woonontwikkeling.
- Capacity building bij lokale overheden op vlak van meervoudig gebruik van economische sites, via good practices
- Behouden van verweven economische ruimte (cf. actie 6.2).

Acties

Concrete acties die hierbij horen :

- Voorwaarden stellen voor hybride bedrijfsvormen.
- Impact van een bedrijf objectiveren in een verweven omgeving.
- Juridische instrumenten inzetten om verweving te stimuleren, zowel in woongebied als op bedrijventerreinen (cf. titel 3.3) .

Voor stimuleren van verweving in bedrijventerreinen, is te verwijzen naar instrumenten van actie 4.4, verder toegelicht in titel 3.2 en de juridische nota.

De instrumenten voor het stimuleren van verweving in woongebied overlappen met de instrumenten toegelicht onder actie 4.2 (vb. behoud bestaande bedrijvigheid in kernen na vertrek/locaties schakelen). We verwijzen dus ook naar de instrumenten zoals toegelicht onder titel 3.1 en de juridische nota.

- PBR

In strategische visie en in het beleidskader "bedrijvigheid" de beleidsoptie "verweving bedrijvigheid in (goed gelegen) woongebied" verankeren. Selectie aangeven waar Provincie zelf rol zal opnemen en aangeven waar zij eerder ondersteunend zal werken naar lokaal niveau toe.

vb. in haar PBR inschrijft dat gemeenten wanneer ze bv. nieuwe RUP's/ stedenbouwkundige verordeningen opmaken in kernen waarop vandaag een goede verwevenheid tussen bedrijvigheid/wonen bestaat of zou kunnen bestaan, hiervoor aandacht moeten hebben en verwevenheid stimuleren waar mogelijk.

- Inzetten van toezichtmechanisme uit PBR (cf. titels 3.3.1 en 3.1.1)

- Binnen PBR, (provinciale) RUP's om verweving te verplichten, dan wel te stimuleren (cf. titels 3.3.2)

vb. verplichte verweving in bestemmingsvoorschriften, al dan niet met termijnbepaling
vb. hogere bouwmogelijkheden bij verweving

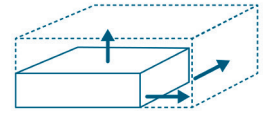
- (provinciale en gemeentelijke) stedenbouwkundige verordening om verweving te stimuleren (cf. titels 3.3.3)

vb. verordening functiewijziging verbod/voorwaarden (cf. titels 3.3.3 - 3.1.3 a),
vb. meer bebouwbare meter bij verwevenheid
vb. (gemeentelijke) lastenverordening – zwaardere lasten bij monofunctionele ontwikkelingen in kernen die zich lenen tot verweving (cf. titels 3.3.3 - 3.1.3 b))

- Individueel vergunningenniveau (cf. titel 3.3.6)

- Actief provinciaal grondbeleid op goed gekozen locaties

- Provinciale (fiscale) stimulansen – subsidiereglement



4.4. Efficiënt ruimtegebruik

Analyse: trends en problematieken

Onderbenutting van percelen komt veelvuldig voor op bedrijventerreinen. Dit zien we bijvoorbeeld reeds op het bedrijventerrein Hoge Mauw in Arendonk. Terwijl het nieuwe deel van het bedrijventerrein vrij ruimte-efficiënt is ingedeeld (aandeel gebouwde oppervlakte/totale oppervlakte is vrij groot), zien we dat op het oudere deel van het bedrijventerrein veel minder efficiënt met ruimte wordt omgegaan, waardoor een grote hoeveelheid "restruimte" overschiet.

Daarbij hebben bedrijven eerder de neiging om nieuwe gronden aan te kopen dan bestaande gronden efficiënter in te vullen. Bedrijven zoeken een evenwicht tussen grondkost en investeringskost.

Doelstelling

Gezien het principe « behoud van ruimte, maar niet van plaats », zullen we het met de economische ruimte moeten doen die nu aanwezig is in Antwerpen. Daarom moet meer ingezet worden om de economische ruimte beter te benutten in de toekomst.

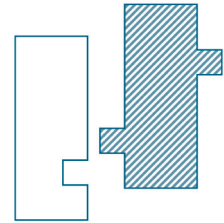
Acties

- De Provincie maakt een overkoepelende visie op met randvoorwaarden voor ruimtelijke kwaliteit en zal dit concretiseren adhv een pilootproject. Opmaak toolbox efficiënt ruimtegebruik (instrumenten en best practices).
- Subsidies (POM) inzetten voor het bereiken van een beter ruimtegebruik, te regelen in het subsidiereglement. Dit kan binnen bedrijventerreinen
- Netwerken opzetten en kennis delen via het Atrium Lerend Netwerk. Het Atrium Lerend Netwerk wordt reeds door Vlaanderen georganiseerd, het is een informeel en ambtelijk netwerk, waar ambtenaren ruimtelijke ordening over de bestuursniveaus heen met elkaar in contact staan. Provincie Antwerpen kan het thema "efficiënt ruimtegebruik voor bedrijvigheid" op de agenda zetten.
- Koppelen aan circulair bouwen (cfr Kamp C).
- Beperkende voorschriften onderzoeken (+ hoe aanpassen) voor een aantal bedrijventerreinen die goed gelegen zijn.
- Juridische instrumenten inzetten om tot efficiënter ruimtegebruik te komen, die zullen verschillen naargelang de onderliggende bestemmingsplannen. Vaak zal er aanpassing vereist zijn van de bestaande te rigide stedenbouwkundige voorschriften. Er kan soms in de vergunningverlening wel rechtstreeks van voorschriften worden afgeweken onder toepassing van artikel 4., § 1.9/1 VCRO bij meer dan 15 jaar oude BPA's of onder toepassing van de afwijkingsregel van 4.4.1 VCRO. Voorafgaande screening van goed gelegen bedrijfssites en maatwerk zal nodig zijn (cf. titel 3.2 en de juridische nota)
 - PBR - In strategische visie en in het beleidskader "bedrijvigheid" de beleidsoptie "efficiënter ruimtegebruik" op bedrijven terreinen opnemen en bevoegdheid motiveren. Selectie aangeven van terrein waar Provincie rol zal opnemen en aangeven waar

ondersteunend werken naar lokaal niveau

- Inzetten van toezichtmechanisme uit PBR
vb. gemeentelijke RUP's in strijd met een provinciaal beleidskader bedrijvigheid die niet voldoende inzetten op verwevenheid (cf. zie ook actie 4.3) en op efficiënter ruimtegebruik (minimale gebruikscoefficient, richtinggevende V/T afhankelijk van sector bedrijf,...) - terwijl het plangebied zich daartoe wel perfect leent - schorsen in het kader van haar hiërarchisch toezicht .
- (Provinciale) RUP's om rigide inrichtings-/beheersvoorschriften aan te passen in bedrijventerrein bij BPA's jonger dan 15 jaar of RUP; parallelle aanpassing van bestemmingsvoorschriften, zo meer verweving binnen het bedrijventerrein genoodzaakt is (cf. zie ook actie 4.3)). Pilotproject voor 'voorbeeldvoorschriften'.
- Individueel vergunningenniveau – het instrument van de individuele vergunning kan worden ingezet om direct efficiënter ruimtegebruik in specifieke projecten toe te laten (cf. titel 3.2.3).
De VCRO biedt hiervoor enkele specifieke rechtsgronden, die in een concrete situatie, nuttig kunnen zijn. De Provincie Antwerpen kan de bekendheid en het gebruik ervan stimuleren en promoten. Vooral de toepassing van artikel 4.4.9 VCRO, voor bedrijfsterreinen geregeld door meer dan 15 jaar oude BPA's, biedt potentieel. Vereist is wel dat de Provincie een andere visie aanneemt van de interpretatie van de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.9 VCRO dan het Departement Ruimte (cf. juridische nota en titel 3.2.3 a).

4.5. Indeling Bedrijventerreinen



Analyse: trends en problematieken

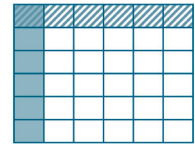
Economische activiteiten zijn sterk aan veranderingen onderhevig, zoals de verdere automatisering en de vele logistieke trends. Daarbij ontstaan er nieuwe vormen van economie, zoals hybridebedrijven die verschillende vastgoedverschijningsvormen (kantoor, magazijn, labo, productieruimte,...) combineren.

Doelstelling

De huidige regelgeving werkt beperkend en wordt best aangepast zodat de principes en nieuwe inzichten vorm kunnen krijgen.

Actie

- Voorstel van nieuwe indeling (bvb: verweefbaar/niet verweefbaar) in beleidskader opnemen, in lijn met strategische visie BRV.
- Bij de vaststelling van het PBR, onderdelen van GRS aanduiden of omschrijven die ongeldig moeten worden verklaard (bv. dwingende/richtinggevende voorschriften van een GRS die strijden met kernprincipes)
- Gemeentelijke RUP's schorsen die bv. ongeldig verklaard onderdeel GRS uitvoeren of opgemaakt zijn in strijd met PBR



4.6. Databank opstellen, koppeling tussen aankomst- en vertreklocatie

Analyse: trends en problematieken

De VKBO-databank, die onderzocht is in deze studie binnen de analysefase, is een interessante bron om te kijken naar de locaties waar bedrijvigheid plaatsvindt, en verhuisbewegingen van bedrijven tussen verschillende locaties. Bijgevolg is het mogelijk om op een grootschalig niveau naar trends te kijken en verhuisbewegingen van bedrijven, maar tijdens het onderzoeksproces werd duidelijk dat er een groot aantal beperkingen aan verbonden zijn. Bedrijven die stopgezet zijn, worden niet altijd aangegeven. In een aantal gevallen zijn verhuisbewegingen eigenlijk uitbreidingen en daarenboven bevinden zowel kleine eenmansbedrijven zonder ruimtelijk impact als grote industriële bedrijven in de databank, zonder dat op een gemakkelijke manier onderscheid kan gemaakt worden.

Een van de redenen waarom een bedrijf verhuist, is ruimtegebrek. Uit het dataonderzoek (zie analysefase) zagen we dat ongeveer 60% van verhuizende bedrijven inderdaad naar een groter perceel verhuisde. We kunnen echter de exacte drijfredenen van bedrijven niet achterhalen. Zoals we in verschillende focusgesprekken en interviews te weten kwamen, zijn push- en pullfactoren voor een verhuis vaak uniek, en kunnen ze zowel persoonlijk (bv. overname van vader op zoon) als economisch (beperkte uitbreidingsmogelijkheden voor werknemers, productie...) van aard zijn. Daarnaast hebben we weinig vat op de pull-factor ruimtegebrek: speelt deze een belangrijke rol bij het kiezen van een nieuwe locatie of het verlaten van de huidige locatie? Om in te kunnen spelen op de noden binnen het economisch weefsel, is het daarom van belang om een databron in handen te hebben met een hoge nauwkeurigheid.

Aangezien weten enkel kan door het meten van de huidige situatie en het onderzoeken van trends, is informatie noodzakelijk om op een gerichte manier beleid te kunnen voeren. Daarom wordt in deze actie de opmaak van een grootschalige databank voorgesteld op het niveau van de provincie. De methodologie wordt bij voorkeur op schaal van Vlaanderen opgemaakt, of ten minste teruggekoppeld, zodat deze ook inzetbaar zou zijn in de andere provincies gezien verhuisbewegingen zich niet houden aan administratieve grenzen. In samenwerking met verschillende partners kan de data die reeds voor handen is, onderzocht worden.

Doelstelling

De doelstellingen van deze actie is bijgevolg drieledig

- We willen vat krijgen op verhuisbewegingen. Vanwaar komen bedrijven? Naarwaar zijn ze verhuisd? En wat is de reden voor de verhuis?
- We willen zoveel mogelijk kennis verzamelen en een overzicht creëren van de relevante bedrijven (vanaf x m²). We willen niet elke bakker en kleine zelfstandige inventariseren, maar enkel de bedrijven met een ruimtelijk impact op de omgeving.
- Het uiteindelijke doel van deze actie is om als provincie en gemeentebesturen pro-actief te kunnen inspelen op de verhuisnoden. Door deze informatie te verzamelen, kunnen grondige analyses gemaakt worden en kan de provincie inspelen op de noden van de verhuizers.

Actie - Databank en methodologie opstellen en beheren, gekoppeld aan een GIS-systeem

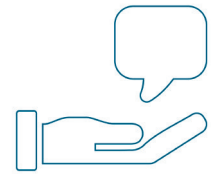
In een eerste stap dient de provincie in overeenstemming met zijn GIS- en databankexperten een databank op te maken. De databank dient meer te zijn dan een gewone GIS-laag of een exceltabel, waarbij alle informatie meteen op kaart wordt gezet, het moet ook in staat zijn om relaties te maken tussen verschillende gegevens (relationele databank). Dit houdt in dat een dataset wordt opgesteld waarbinnen verschillende tabellen worden opgemaakt die op basis van meerdere velden aan elkaar gekoppeld kunnen worden. Aan de hand van een aantal simpele onderzoeksvragen kan de data verder onderzocht worden voor een bepaald bedrijf. Het is van essentieel belang om een standaard invulling voorop te zetten voor alle velden die dienen ingevuld te worden. Wanneer we specifiek een zicht willen krijgen op de push- en pullfactoren, is het bijgevolg onontbeerlijk om gedetailleerde informatie (indien deze aanwezig is) vast te leggen in een databank, maar kan het ook aangewezen zijn om reeds opdelingen te maken in categorieën (verhuis omwille van schaalvergroting, bereikbaarheid t.o.v. weg/OV, persoonlijke redenen, ander...). Op die manier kan meer gericht informatie onderzocht worden door data specialisten binnen de provincie.

In de databank is het belangrijk om de koppeling tussen aankomst- en vertreklocatie te maken. Bij een verhuis moet in de databank een nieuw veld ingevuld worden met het nieuwe adres, en dient een tabel opgesteld te worden met informatie over de drijfredenen van het bedrijf.

Tenslotte is het van groot belang om stopzettingen van vestigingen van bedrijven of van volledige bedrijven te registreren binnen de databank. In de VKBO databank zagen we immers dat er veel bedrijven opgenomen zijn die eigenlijk niet meer actief zijn.

Bijgevolg kan in de datasets worden nagegaan welke locaties recent zijn stopgezet, welke leegstaan en eventueel of een andere invulling is gekozen voor de site (bv. wonen). Op die manier is het beleid op de hoogte van de leegstaande terreinen bij vragen vanuit de economische of andere sectoren.

Deze actie stelt een aanzet tot methodologie voor waarbij de provincie instaat voor de opmaak van gebruiksvriendelijke databank. De databank kan vervolgens ingevuld worden door gemeentelijke besturen, met ondersteuning van de Economische RuimteManager.



4.7. Suggesties naar andere overheden

Analyse: trends en problematieken

Uit de interviews en workshops met de klankbordgroep blijkt dat verschillende type maatregelen die genomen worden om de ruimte kwalitatiever in te richten helaas niet steeds gevolgd worden. Zo worden inrichtingsprincipes, indien deze bijvoorbeeld opgenomen zijn in een RUP, niet steeds toegepast door bedrijven en vaak niet opgevolgd door gemeentelijke besturen. Daarbij wordt handhaving zelden toegepast op zaken die in overtreding zijn. Op die manier geraakt de ruimte sneller ingevuld dan dat die doordacht en optimaal ingezet kan worden.

Een bijkomend probleem is dat het huidige prijsverschil tussen bestaande en nieuwe ruimte voor economie niet in evenwicht staat ten opzichte van de kosten die gepaard gaan met de respectievelijke ontwikkeling van de gronden.

Doelstelling

Andere overheden betrekken in de ambitie om de ruimte voor economie efficiënter en kwalitatiever te kunnen inzetten, zodat er ook verbeteringen zouden komen op zaken waar de Provincie niet rechtstreeks voor bevoegd is. Via samenwerking tussen verschillende instellingen kan er gewerkt worden aan een zelfde ambitie en stijgt de kans tot slagen sterk.

Acties

Nood aan een herziening van de fiscaliteitsregels en gemeentesubsidies.

De grondprijs op bedrijventerreinen is in het algemeen een stuk goedkoper dan in een stedelijk gebied, terwijl het realiseren van een bedrijf op een bestaande ruimte (die reeds bebouwd is/ werd) omslachtiger is dan op een nieuw terrein.

Om verweving van bedrijven in stedelijke gebieden te kunnen stimuleren is het bijgevolg noodzakelijk om de fiscaliteitsregels en gemeentesubsidies te herzien.

Een efficiënt handhaving beleid.

De handhaving van de regels in de ruimtelijke ordening vormt het sluitstuk van een effectief ruimtelijk ordeningsbeleid. Mooie planningsprincipes maar ook sterke stedenbouwkundige voorschriften blijven dode letter als de naleving ervan niet kan worden afgedwongen op het terrein.

Er zijn meerdere taken weggelegd voor de gemeente:

- Preventie van stedenbouwkundige overtreding door een goede voorlichting naar de bedrijven over de van toepassing zijnde regelgeving;
- Het opsporen en vervolgen van stedenbouwkundige misdrijven;
- Het nemen van bewarende maatregelen en het uitvoeren van vonnissen.

Een actiever handhavingsbeleid begint met overleg tussen de betrokken partijen over de prioriteiten. De Provincie stimuleert lokale en hogere overheden voor het uitvoeren van een efficiënt handhaving beleid.

Sturend beleid naar lokale besturen ter uitvoering beleidsdoelstellingen inzake bedrijvigheid in PBR

Met de beleidsplannen ruimte kunnen ook gemeentelijke RUP's worden opgesteld ter verwezenlijking van het PBR. De Provincie kan ook hierin – indirect – een sturende rol spelen en gemeenten ondersteunen met (financiële, menselijke, technische) middelen opdat de doelstellingen van het PBR inzake bedrijvigheid (behoud verweven bedrijvigheid in kernen, ketenaanpak, efficiënt ruimtegebruik) op het terrein worden gerealiseerd (cf. titel 3.1.1 en de juridische nota) .

Sturend vergunningenbeleid

Het PBR zal als beleidsmatig gewenste ontwikkeling in aanmerking genomen kunnen worden bij toets aan de goede ruimtelijke ordening. De provincie kan andere richtlijnen uitvaardigen als "soft law" om sturend te werken.

De provincie Antwerpen kan artikel 4.4.9/1 VCRO soepeler interpreteren in haar vergunningenbeleid. Die beleidslijn kan sterk bepalend zijn op het terrein. We verwijzen naar titel 3.2.3 a) en de juridische nota.

Een beter naleven van de contractuele uitgifte en toezichtsrechten.

Via overleg tussen overheden stimuleert de Provincie lokale en hogere overheden om contractuele uitgifte en toezichtsrechten meer toe te passen.

Indien de gronden eigendom zijn van de Provincie/POM kunnen contractuele rechten uitgeoefend worden door inrichtingsvoorschriften en schadebeding te koppelen aan de verkoop van een grond. Contractuele rechten hebben het voordeel om snel bewijsbaar en afdwingbaar te zijn. De Provincie stimuleert ook andere overheden om contractuele rechten uit te oefenen.

Op terreinen die de Provincie/POM niet beheert kunnen toezichtsrechten uitgeoefend worden.



4.8. Strategische locaties aanduiden

Analyse: trends en problematieken

bUit de ruimtelijk-economische analyse is gebleken dat veel locaties binnen Provincie Antwerpen uitstekend gelegen zijn voor verdere logistieke ontwikkeling. Het betreft hierbij de klassieke zones langs de A12 en het Albertkanaal, maar in stijgende mate ook gebieden langs de E34. Veel locaties binnen de Provincie liggen goed voor logistiek. In het beleidsplan logistiek 2014-2018¹⁰ werd logistiek naar voor geschoven als één van de speerpuntsectoren. Ook op vandaag is er alle reden om aan te nemen dat logistiek nog steeds een speerpuntsector kan zijn op provinciaal niveau. De aanwezigheid ervan in de hele provincie is essentieel voor het economische weefsel. De logistieke aanwezigheid in de Provincie betreft in vele gevallen ook extended gateways voor de Antwerpse Haven, waardoor ook het functioneren van de Haven zelf ervan afhankelijk is.

Daartegenover staat dat lokale besturen in vele gevallen weigerachtig zijn om logistieke ontwikkelingen toe te laten op (de bedrijventerreinen op) hun grondgebied. De redenen hiervoor zijn, bekeken vanuit het standpunt van een lokaal bestuur, erg legitiem. Logistieke ontwikkelingen nemen grote oppervlaktes in die niet meer voor andere vormen van economie kunnen worden gebruikt (ruimtelijke opportuniteitskost), terwijl deze activiteiten vaak veel mobiliteit en in sommige gevallen relatief weinig werkgelegenheid creëren.

Veel gemeenten geven zelf aan dat zij graag zouden kunnen terugvallen op een hoger ruimtelijk-economisch kader om logistiek in de eigen gemeente al dan niet te stimuleren. Behalve het op alle vlakken achterhaalde Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen ontbreekt dit hoger kader voorlopig volledig. Er lijkt dan ook een belangrijke rol voor de provincie weggelegd om dit kader te creëren, en aan te geven op welke locaties deze logistieke ontwikkelingen het meest gewenst zijn.

Op provinciaal niveau kan in dit afwegingskader bovendien ook rekening gehouden worden met watergebonden ontsluiting. Uit de analyse is gebleken dat watergebonden ontsluiting in Vlaanderen in de lift zit. Ook specifiek binnen de geïnterviewde bedrijven in de onderzoekszones van Provincie Antwerpen bleek de wens tot het meer gebruik maken van de waterweg erg duidelijk aanwezig. Er zijn op vandaag wel relatief weinig goede watergebonden percelen, terwijl veel watergebonden percelen kampen met nadelen zoals een slechte ontsluiting via de weg (sommige terreinen langs Schelde, Rupel en Kempische Kanalen).

Het voorbehouden of eventueel zelfs bijkomend voorzien van watergebonden percelen dient in relatie gezien te worden tot andere elementen, zoals natuurbehoud, recreatie, en mobiliteit van het niet-watergebonden deel van de goederenstromen.

¹⁰ https://www.provincieantwerpen.be/content/dam/provant/dese/economie/economie/DEIS_beleidsbrief_voorWEB_tg.pdf

Doelstelling

De doelstellingen die hiermee worden bereikt, zijn de volgende :

- Opnieuw binnen het hoofdprincipe van de opdracht, het voorzien van 'de juiste functie op de juiste plaats', deze locaties aanduiden waar logistieke ontwikkelingen optimaal zijn. Hierbij rekening houdend met de wensen van logistieke spelers (filevrije omgeving, multimodale ontsluiting) en andere maatschappelijke afwegingen (duurzame goederenmobiliteit, natuur, recreatie, veilige woonomgevingen,...)
- Het blijven faciliteren van logistiek als speerpuntsector op provinciaal niveau, omwille van zijn sterk ondersteunende functie voor andere (productieve) sectoren, en omwille van de ondersteunende functie voor de Haven van Antwerpen
- Het duidelijk promoten van duurzaam transport via het water, gebruik makend van het huidige momentum bij zowel bedrijfsleiders als publieke opinie om een snellere omslag te creëren van weg- naar watertransport

Acties

Concrete acties die kunnen worden ondernomen, zijn:

- Definiëren van volgende termen:
 - logistieke activiteiten: welke zijn de logistieke activiteiten (logistieke afdelingen van productiebedrijven, vervoerders, koerierdiensten, logistieke dienstverleners,...) die in de doelgroep zitten?
 - goed gelegen locatie: welke elementen worden meegenomen in de afweging om te komen tot een goed gelegen locatie?
- Samenwerkingen met relevante actoren opzetten: De Vlaamse Waterweg, instanties van de Vlaamse Overheid (MOW), koepelorganisaties logistieke sector, Haven van Antwerpen,...
- Aanduiding van strategische locaties voor grootschalige logistieke bedrijvigheid, waarbij het opportuun is om een vrijwaringsbeleid te voeren voor grote kavels, gekoppeld aan een termijn van realisatie. Locaties opnemen in PBRA.
- Aanduiding van strategische locaties voor watergebonden logistieke activiteiten. Gezien watergebonden strategische locaties geogelocaliseerd zijn moet er geen termijn aan gekoppeld worden. Locaties opnemen in PBRA.
- Ontwikkelingsperspectieven uitwerken voor de dynamische clusters uit de Nota Ruimte



4.9. Uitgiftebeleid

Analyse: trends en problematieken

Een uitgiftebeleid is een contractueel kader tussen een terreinbeheerder of eigenaar en een kandidaat koper. Een uitgiftebeleid kan aanvullende voorwaarden stellen aan een planmatige context, het kan voorschriften moduleren. Van de planmatige context mag er niet afgeweken worden. Een uitgiftebeleid kan binnen de contouren van een RUP of BPA meer vorm geven aan de ruimte, het is een vertaling naar het terrein. Er mag niet afgeweken worden van verordende voorschriften van het RUP, wel is er bijvoorbeeld verfijning mogelijk als het RUP keuze/varianten biedt.

Een uitgiftebeleid bevat bijvoorbeeld minstens volgende elementen: stedenbouwkundige verplichtingen, aspecten van het inrichtingsplan, stimulerende maatregelen mbt de kavels en zuinig ruimtegebruik, de evaluatiecriteria van de kandidaat-investeerders, een bouwverplichting binnen een termijn van maximaal x jaar, een exploitatieverplichting binnen een termijn van maximaal x jaar, de voortgangscntrole van de verkoop- of huurcontracten, bijkomende maatregelen voor een goed beheer.

Het uitgiftebeleid is een praktische tool voor concrete projecten, vandaag mist het helaas aan consistentie.

Doelstelling

Gestroomlijnd uitgiftebeleid op bovenlokaal niveau, gekoppeld aan strategische locaties en types bedrijvigheid.

Actie

Uitgiftebeleid op bovenlokaal niveau ontwikkelen, gekoppeld aan strategische locaties en types bedrijvigheid. Het uitgiftebeleid kan stimulerende maatregelen opnemen die niet vergunningsplichtig zijn. Op die manier kunnen er contractuele eisen opgelegd worden die belangrijk zijn om de doelstellingen van de provincie te kunnen halen.

Het uitgiftebeleid kan de basis leggen om te streven naar een collectief beheer en deelname van de bedrijven gevestigd op het terrein. Het kan eveneens gekoppeld worden aan de principes van circulaire ruimtegebruik.

Om tot meer consistentie te komen lijkt het aangewezen om een samenwerking tussen intercommunales, gemeenten en private ontwikkelaars op te zetten. Via overleg kan het uitgiftebeleid gehomogeniseerd worden voor nieuwe kavels.

Op bovenlokaal niveau kan er nagedacht worden over wat er gewenst is en gemeenten adviseren.

Wel moet er op gelet worden dat het uitgiftebeleid niet te rigide wordt, wil men als Provincie inzetten op voldoende flexibiliteit.

5 *Bijlages*

5.1. *Juridische nota*

JURIDISCHE ACHTERGRONDNOTA INSTRUMENTEN RUIMTE EN BEDRIJVIGHEID PROVINCIE ANTWERPEN

Versie dd. 03.04.19

VOORAFGAANDELIJK

Het doel van de onderzoeksopdracht bestaat erin om strategieën of instrumenten te onderzoeken die nuttig zijn om een ruimtelijk beleidskader voor bedrijvigheid uit te werken in het toekomstige provinciale beleidsplan ruimte (PBR) van de provincie Antwerpen.

We brengen, na overzicht van gekende knelpunten (Hoofdstuk I), eerst in op de opportuniteiten voor de Provincie Antwerpen in het kader van de opmaak van een provinciaal beleidsplan ruimte (PBR) (Hoofdstuk II). Daarna brengen we, meer algemeen het instrumentarium in kaart die de doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid ruimtelijk kunnen vormgeven (Hoofdstuk III).

In een aparte nota gaan we meer concreet in op de instrumenten die kunnen ingezet worden ter realisatie van vier vooropgestelde actiepunten.

I. BONDIG OVERZICHT KNELPUNTEN

1. Het bestaande instrumentarium om bedrijvigheid ruimtelijk vorm te geven heeft zijn beperkingen, aangezien de types en noden van economische bedrijvigheid in de maatschappij dynamisch zijn en vaak sneller evolueren dan de juridische tools.

- Er is een verouderde gewestplanlogica i.v.m. bedrijvigheid die géén rekening houdt met nieuwe economische ontwikkelingstendensen.

In de paars gekleurde bestemmingszone industriegebied is niet elke type van bedrijvigheid vergunbaar en is de categorisering van (al dan niet vervuilende of milieubelastende) “industrie” en “ambacht” zeker niet afgestemd op de economische realiteit, waarbij nieuwe types van bedrijvigheid ontstaan die niet zomaar te kwalificeren zijn als “zuiver” industrieel of ambachtelijk, of waarbij schaalvergroting de tendens is (bv. kantoren in het verzekerings- en bankwezen, autodealers, ...).

De nieuwe type economische bedrijvigheid vindt ook niet altijd in woongebieden nog zijn plek, aangezien bedrijvigheid in woongebied enkel bestemmingsconform zal zijn als ze verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving, gekenmerkt door wonen. Dit wordt meer concreet geschetst in de juridische achtergrondnota in bijlage.

- De hiërarchische structuurplanning heeft vandaag zijn beperkingen zowel op het terrein als voor de op te stellen planinitiatieven die hun rechtsgrond vinden in deze structuurplannen.

Die hiërarchie wordt verzekerd door de juridische waarde van de onderdelen van de ruimtelijke structuurplannen. Van het bindend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) kunnen provincies en gemeenten niet afwijken (bv. de bestaande differentiatie van bedrijventerrein regionaal versus lokaal), van het richtinggevend deel slechts op specifieke gronden. Eenzelfde relatie bestaat tussen de provinciale en de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Ook de rol van het provinciale niveau in de structuurplanning is vast omlijnd en beperkt de provinciale beleidsmogelijkheden. Bij de structuurplanning worden de provincies verondersteld in hun ruimtelijke structuurplannen op meerdere vlakken een regionale doorvertaling te maken van opties uit het RSV: selectie van hoofddorpen en kernen, verdeling van taakstellingen inzake wonen en bedrijvigheid over gemeenten, enz. Daardoor hadden de provinciale ruimtelijke structuurplannen een integraal karakter en vervulden de provincies een toezichhoudende rol ten aanzien van de gemeenten wat betreft de opmaak en goedkeuring van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. De provincies en vooral ook de gemeenten ervaren binnen de structuurplanning soms te weinig beleidsmatige ruimte voor maatwerk. De beleidsplanning wil het dynamisch karakter van het ruimtelijk beleid verhogen door meer ruimte te laten voor gelijkwaardige samenwerking.¹

Met de inwerkingtreding van de Codextrein is in de toekomst de omslag voorzien naar meer flexibele ruimtelijke beleidsplannen (cf. artikelen 2.1.1 - 2.1.13 VCRO) en dat biedt voor de Provincie Antwerpen zeker opportuniteiten. Het provinciaal beleidsplan ruimte kan worden ingezet ter realisering van de uitdagingen inzake ruimte en bedrijvigheid. De mogelijkheden worden hierna verder toegelicht onder hoofdstuk III.

- In de vergunningverlening speelt, naast een legaliteitscomponent (bv. bestemmingsconformiteit en in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften), altijd ook een specifieke feitelijke context wanneer de aanvraag wordt getoetst aan de goede ruimtelijke ordening. Het zou niet getuigen van een duurzame ruimtelijke visie om algemene (beleid)normen uit te vaardigen om bv. bedrijvigheid (altijd) te verplichten in de kernen of verweving in kernen (altijd) te verplichten, wanneer deze normen abstractie maken van de feitelijke context. Maatwerk is nodig.

II. PROVINCIAAL BELEIDSPLAN RUIMTE (PBR) BIEDT OPPORTUNITEIT ALS STUREND PLANNINGSINSTRUMENT

II.1. ALGEMEEN

2. Met de beleidsplannen ruimte zullen de te hiërarchische en te starre ruimtelijke structuurplannen vervangen door strategische ruimtelijke beleidsplannen. De doelstelling is te evolueren naar een dynamisch systeem met meer ruimte voor maatwerk, dat ook meer **realisatiegericht** is. Beleidsplanning vertrekt ook vanuit idee dat overheid partnerschappen aangaat tussen bestuursniveaus, tussen beleidsdomeinen, tussen

¹ Memorie van toelichting bij het ontwerp van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna "Codextrein"), *Parl. St.* VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, p. 4.

maatschappelijke sectoren en tussen burger en overheid om maatschappelijke doelstellingen te verwezenlijken.²

Een ruimtelijk beleidsplan is opgebouwd uit een strategische visie en een set van beleidskaders.

De **strategische visie** omvat een toekomstbeeld en een langetermijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling (20 à 30 jaar) en kan niet worden opgeheven, maar enkel worden herzien. Enkel **essentiële beleidsaspecten** en de “robuuste lijnen” worden vastgelegd in deze strategische visie, met veel keuzemogelijkheden over de manier waarop deze doelstellingen kunnen worden bereikt evenals met ruimte voor bijsturing wegens onverwachte opportuniteiten of uitdagingen.

De Provincie Antwerpen beperkt zich o.i. hierbij best in haar strategische visie tot de robuuste lijnen die zij wil verwezenlijken in haar ruimtelijk beleid, zoals beleidsrichtlijnen om “open ruimte, openhouden”; “in te zetten op verweving van bedrijvigheid en kernversterking”; ...

Met één of meerdere **beleidskaders** worden de operationele beleidskeuze van de strategische visie op middellange termijn³ vertaald, waarbij realisatiegerichte **actieprogramma's** worden uitgezet voor een thema of voor een gebiedsdeel. In deze actieprogramma's wordt uiteengezet hoe, met wie en binnen welk tijdsfad de doelstelling van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. Beleidskaders zijn operationeel van aard en hebben een kortere looptijd. Ze functioneren als ‘set’ maar kunnen in functie van maatschappelijke noden onafhankelijk van elkaar worden herzien/aangevuld of opgeheven. Het ruimtelijk beleid zal, volgens de decreetgever, op die manier flexibel kunnen inzetten op een selectieve set van belangrijke beleidsonderwerpen.⁴

III.2 BEVOEGDHEDEN RUIMTELIJKE BELEIDSPANNING

III.2.1. Algemeen

3. Er worden beleidsplannen opgemaakt op drie niveaus: Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), Provinciaal Beleidsplan Ruimte (PBR) en Gemeentelijk Beleidsplan Ruimte⁵ (GBR).

Van belang is dat er in het BRV geen bindende taakstellingen (meer) zijn voorzien voor provincies resp. gemeenten. Onder het regime van de structuurplanning was decretaal bepaald dat de respectieve

² W. DE COCK, “De Codextrein ontwikkelt enkele nieuwe sporen binnen het ruimtelijke planningsinstrumentarium”, *TMR* 2018/3, p. 275-276

³ De memorie van toelichting bij de Codextrein spreekt van 10 á 15 jaar, twee regeerperiodes.

⁴ zie hierover F. DE PRETER e.a., *DE CODEXTREIN 2017 - EEN EERSTE ANALYSE / 2. Decretale onderbouwing beleidsplanning*. TROS, nr. 88, p. 17, 2017

⁵ Op gemeentelijk niveau kunnen zowel de strategische visie als de beleidskaders afzonderlijk, intergemeentelijk zijn. Voor de toepassing van de bepalingen van dit hoofdstuk wordt een intergemeentelijk beleidsplan ruimte, een intergemeentelijke strategische visie en een intergemeentelijk beleidskader gelijkgesteld met respectievelijk een gemeentelijk beleidsplan ruimte, een gemeentelijke strategische visie en een gemeentelijk beleidskader, telkens voor de beleidskeuzes die op het eigen gemeentelijk grondgebied betrekking hebben of de engagementen van de eigen gemeente ten aanzien van de andere gemeenten. De beslissingen van de respectieve gemeenteraden geven uitdrukkelijk aan op welk onderdeel of welke onderdelen van het intergemeentelijk beleidsplan de beslissing betrekking heeft (cf. artikel 2.1.1, § 2 VCRO)

structuurplannen de “structuurbepalende elementen” van gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk belang bevatten, en taakstellingen voor de uitvoering ervan.

4. Het nieuwe BRV zal weliswaar ook ingaan op de rolverdeling tussen de niveaus, maar de uitspraken zullen geen “bindend” of “richtinggevend” karakter meer zullen hebben. Het BRV zal vooropstellen wat Vlaanderen zelf wil opnemen (Vlaamse “werven”), en wat de verwachtingen zijn naar andere niveaus. De beleidskaders, die actiegericht zijn, zullen op dat vlak zelfs erg concreet zijn. Ze zullen actieprogramma’s bevatten die tot stand zijn gekomen in partnerschap. Op decretaal niveau wordt niet meer verwezen naar “structuurbepalende elementen”, maar wordt vooropgesteld dat de uitspraken in ruimtelijke beleidsplannen logischerwijze “rekening houden met” de bevoegdheidsverdelende regels in provincie- en gemeentedecreet, in (of op grond van) het decreet omgevingsvergunning, en in sectorale regelgeving⁶ die taakverdelingen bevatten (cf. artikel 2.1.1, § 3 VCRO). Het Provincie- en Gemeentedecreet voorzien slechts beperkte inhoudelijke taakstellingen, maar verwijzen naar het provinciale resp. gemeentelijk belang, wat een bevestiging is van het **subsidiariteitsprincipe** dat inhoudt dat elk niveau zich inlaat met de onderwerpen die best op dat niveau worden geregeld.

De memorie van toelichting vult ook de verwijzing naar de bevoegdheidsverdelende regels uit het Omgevingsvergunningsdecreet eerder soepel in:

“De verwijzing naar het decreet omgevingsvergunning beoogt zeker geen één-op-één verband tussen de bevoegdheidsverdeling voor de behandeling van aanvragen tot omgevingsvergunning enerzijds en planningsbevoegdheden in uitvoering van de beleidsplanning anderzijds (in het bijzonder de bevoegdheidsverdeling m.b.t. de ruimtelijke uitvoeringsplannen). De bedoeling van de vermelding in het voorontwerp decreet is wel dat bij uitspraken in beleidsplannen die aanleunen bij projectinitiatieven, rekening gehouden wordt met bevoegdheidsverdeling inzake de beoordeling van die initiatieven.” (memorie van toelichting Codextrein, p. 39)

II.2.2. Ruimere bevoegdheid Provincie Antwerpen

5. In het kader van de nieuwe beleidsplanning heeft de Provincie Antwerpen dus de **bevoegdheid** om, selectief, in te zetten op het uitvoeren van haar beleidskaders die de robuuste lijnen van de strategische visie verder vertalen om vorm te geven aan het gewenste ruimtelijk beleid inzake bedrijvigheid. Belangrijk is hierbij dat de provincie haar bevoegdheid terzake goed zal **motiveren en** hierbij moet **uiteenzetten**, vanuit het subsidiariteitsbeginsel en vanuit de algemene doelstelling van provinciaal belang, waarom en hoe in haar beleidskader wordt ingezet op het verwezenlijken van de robuuste lijnen van de strategische visie, zoals die bv. kunnen zijn (i) het behoud van goed verweven ruimte voor bedrijvigheid in kernen, (ii) het stimuleren van verweving en efficiënt ruimtegebruik in bedrijventerrein, (iii) het behoud van open ruimte en stimuleren van ketenaanpak tussen (slecht gelegen) vertreklocaties en (goed gelegen) aankomstlocaties in kernen.

⁶ Bij de verwijzing naar sectorale decreten kan vb. gedacht worden aan de wegenwetgeving (vb. de verdeling van beheerstaken), de Vlaamse Wooncode (vb. art. 22 Wooncode dat de Vlaamse Regering bevoegd maakt om woningbouwgebieden en woon vernieuwingsgebieden aan te duiden, en artikel 28 dat de gemeente verantwoordelijk maakt voor het uitwerken van haar woonbeleid op lokaal vlak), het havendecreet (vb. art. 3 havendecreet dat de Vlaamse Regering bevoegd maakt om de grenzen van de Vlaamse havens vast te stellen), het decreet natuurbehoud (vb. art. 17 decreet natuurbehoud over de beperkingen aan de bevoegdheid om een gebied te “ontVENnen”), ... (Memorie van Toelichting bij Codextrein, p. 48)

De Raad van State heeft zich in het verleden verschillende malen dienen uit te spreken over de verenigbaarheid van RUP's met het subsidiariteitsbeginsel. Hierbij wordt vaak aangegeven dat het subsidiariteitsbeginsel redelijk wat appreciatiemarge verleend en wordt dit middel vaak verworpen omdat onvoldoende werd aangetoond dat de plannende overheid haar bevoegdheid terzake heeft overschreden.⁷ Om bij een (al dan niet ambtshalve opgeworpen) middel inzake onbevoegdheid bij een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan of provinciale stedenbouwkundige verordening op basis van het provinciaal beleidsplan ruimte te anticiperen, is het dus zaak om in het PBR, zijnde zowel in de strategische visie als in het beleidskader rond bedrijvigheid, goed te onderbouwen waarom de beleidsopties van provinciaal algemeen belang zijn.

De provincie zal hierbij keuzes moeten maken op welke zaken zij – vanuit provinciaal belang – wil inzetten.

Belangrijk is namelijk ook dat, er volgens de memorie van toelichting bij de Codextrein bij de ruimtelijke beleidsplannen een vernieuwende (minder bevoogdende) rol voorzien voor het provinciale bestuursniveau. De provincie zal zich in de ruimtelijke beleidsplanning toespitsen op een aantal eigen projecten en een mediërende rol vervullen in intergemeentelijke samenwerking. De inhoudelijke invulling van de provinciale ruimtelijke beleidsplannen zou ook een stuk selectiever kunnen zijn dan de invulling van de provinciale ruimtelijke structuurplannen.⁸

III.3 IMPACT PROVINCIAAL RUIMTELIJK BELEIDSPLAN OP GEMEENTELIJK PLANNINGSNIVEAU – HIËRARCHIE EN STURING

II.3.1. Verhouding beleidsplannen onderling

6. De strikte hiërarchie van de structuurplannen wordt losgelaten in de beleidsplannen ruimte. Dit geldt vanaf het ogenblik dat een eerste beleidsplan ruimte wordt vastgesteld en ongeacht op welk niveau.

Het RSV, PRS respectievelijk GRS blijven van kracht tot ze worden vervangen door het eerste beleidsplan ruimte Vlaanderen resp. het provinciaal ruimtelijk beleidsplan resp. gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan. Het RSV geldt niet meer ten aanzien van de vaststelling van provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen en RUP's ter uitvoering van zo'n beleidsplan. In dezelfde zin geldt het PRS niet meer ten aanzien van de vaststelling van gemeentelijke beleidsplannen en gemeentelijke RUP's ter uitvoering van het beleidsplan.

Wanneer nog geen ruimtelijk beleidsplannen zijn opgemaakt blijven de structuurplannen gelden. Zolang de provincie dus geen beleidsplan heeft opgesteld, dienen de gemeentelijke en provinciale RUP's de dwingende en richtinggevende voorschriften van het GRS, PRS resp. RSV te respecteren.

Dit alles geldt onder voorbehoud van de mogelijkheden voor de hogere overheid om een voorbehoud te formuleren over een lager beleidsplan en de mogelijkheid om onderdelen van een lager beleidsplan of structuurplan ongeldig te verklaren (zie verder).

⁷ bv. RvS, nr. 166.439 van 9 januari 2007, RvS, nr. 201.06 van 23 februari 2010, RvS, nr. 220.537 van 10 september 2012

⁸ Memorie van toelichting bij het ontwerp van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving ("Codextrein"), *Parl. St.* VI. Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, p. 54 in W. DE COCK, "De Codextrein ontwikkelt enkele nieuwe sporen binnen het ruimtelijke planningsinstrumentarium", TMR 2018/3

7. Wanneer een ruimtelijk beleidsplan wordt opgemaakt, wordt hierbij aangegeven hoe het zich verhoudt tot de ruimtelijke beleidsplannen van de andere niveaus. Een ruimtelijk beleidsplan kan ook afwijken van hogere beleidsplannen, mits motivering. Er is geen goedkeuringstoezicht voor provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen.

II.3.2. Verhouding beleidsplannen - RUP

8. Een gewestelijk RUP wordt opgemaakt ter uitvoering van het BRV. Een provinciaal RUP wordt opgemaakt (rechtstreeks) ter uitvoering van het BRV of het provinciaal beleidsplan ruimte. Uitvoering van een gemeentelijk beleidsplan is enkel mogelijk mits delegatie. Een gemeentelijk RUP wordt opgemaakt (rechtstreeks) ter uitvoering van het BRV, het provinciaal beleidsplan ruimte of het gemeentelijk beleidsplan ruimte.

II.3.3. Redigerende rol via hogere beleidsplannen ruimte naar lagere overheden

9. De hiërarchische verhouding tussen plannende overheden, hoewel verminderd, blijft wel nog altijd spelen. De hogere overheid kan – via de beleidsplanning - op die manier een redigerende rol spelen t.a.v. het ruimtelijk beleid van de lagere overheid om te vrijwaren dat het ingaat tegen de essentiële beleidsopties van haar ruimtelijke beleid.

Dit kan, kort gesteld, op verschillende punten:

- **Formuleren van een voorbehoud i.v.m. lagere strategische visie en/of lager beleidskader**

10. De hogere overheid kan n.a.v. een definitieve vaststelling van een lager ruimtelijk beleidsplan een (voldoende precies, duidelijk en restrictief) voorbehoud maken bij bepaalde opties van het lagere beleidsplan wegens gemotiveerde strijdigheid met een (ontwerp) van een hoger beleidsplan (BRV of PBR).

Het kan geen algemeen voorbehoud zijn over grote lijnen of basisprincipes, maar het voorbehoud dient de betreffende tekstpassages precies aan te duiden. Het formuleren van een voorbehoud is een uitzonderlijk middel nadat andere mogelijkheden (overleg, adviesrondes) zijn uitgeput. Gelet op het feit dat er overleg over de opmaak van het beleidsplan aan vooraf gegaan is tussen de bestuursniveaus (en dus eventuele pijnpunten in principe gekend zijn), is de termijn voor een voorbehoud kort (45 dagen).

- **Ongeldig verklaren van onderdelen van een lager beleidsplan of van lager structuurplan**

11. Een hoger beleidsplan kan ook onderdelen van **lager beleidsplan of structuurplan** omschrijven of aanduiden die **niet meer geldig zijn**.

De intentie hiertoe dient individueel kenbaar gemaakt te worden aan de betrokken provincie- resp. gemeenteraden voor de aanvang van het openbaar onderzoek, waarbij de provincie resp. gemeente hun standpunt inneemt. Het kan ook dat de intentie tot ongeldigverklaring pas ná het openbaar onderzoek zich stelt. Ook dan dient er advies gevraagd aan de provincieraad resp. gemeenteraad voorafgaand aan de

definitieve vaststelling, met een (bijkomende) adviestermijn van 60 dagen.⁹ In dat geval zal het voorstel voorafgaand aan de definitieve vaststelling nog voor apart advies moeten worden voorgelegd aan de betrokken provincie- of gemeenteraad. Dat is dan een advies buiten de gewone advisering in de fase van het openbaar onderzoek.

12. Belangrijk is zeker dat deze mogelijkheid tot ongeldigverklaring ook als overgangsmaatregel is opgenomen en evengoed geldt ten aanzien van de **lagere structuurplannen**, wanneer een hoger beleidsplan definitief wordt opgemaakt. Dezelfde vereiste van voorafgaandelijke adviesverlening door het betrokken provincie resp. gemeente geldt hier ook.

Het Verslag bij de Vlaamse regering bij het Besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2018 houdende nadere regels voor de opmaak, vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen, merkt hierbij volledigheidshalve op dat “de figuur om bij de vaststelling van een nieuw of gewijzigd plan in te grijpen in bestaande lagere plannen, ook steeds bestaan heeft in het regime van de structuurplannen. Bij de twee herzieningen van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is er geen gebruik van gemaakt. Dit is dus hoe dan ook een uitzonderingsregeling.”

Concreet betekent dit dus dat al bij de definitieve vaststelling van beleidskaders van het BRV de Vlaamse regering onderdelen van het provinciaal ruimtelijk structuurplan (PRS)/provinciaal beleidskader resp. gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS)/gemeentelijk beleidskader kan aanduiden/omschrijven die niet meer geldig zijn, wel telkens na advies van de provincieraad resp. gemeenteraad.

- **Administratief toezicht: lager RUP schorsen en/of vernietigen**

13. De provincie kan een ontwerp van gemeentelijk RUP schorsen en de Vlaamse regering kan een ontwerp van een gemeentelijk of provinciaal RUP schorsen en vernietigen om volgende redenen (cf. artikel 2.2.23 VCRO).

- ✓ Het lager RUP geeft uitvoering aan een optie uit het lager beleidsplan waarover de Vlaamse regering resp. deputatie een voorbehoud heeft gemaakt
- ✓ Het lager RUP geeft uitvoering aan een bepaling uit een beleidsplan dat de Vlaamse regering resp. de deputatie ongeldig heeft verklaard
- ✓ Het lager RUP is kennelijk onverenigbaar met een hoger (ontwerp) van beleidskader
- ✓ lager RUP is strijdig met ontwerp (hoger) RUP, direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke onderdelen of wegens niet naleving van substantiële vormvereiste.
- ✓ administratief toezicht kan niet slaan op de conformiteit van een provinciaal RUP met het PBR of van een gemeentelijk RUP met het GBR.

Hoewel niet nadrukkelijk opgeijst in artikel 2.2.23 VCRO, is het o.i. duidelijk dat een schorsing resp. vernietiging uiteraard ook zal kunnen als het lager RUP uitvoering geeft aan een bepaling uit een ruimtelijk structuurplan dat de Vlaamse regering resp. deputatie ongeldig heeft verklaard. In dit geval bestaat de bepaling immers niet meer.

⁹ Artikel 13 *juncto* artikel 30 van het besluit van de Vlaamse regering van 30 maart 2018 houdende nadere regels voor de opmaak, de vaststelling en de herziening van ruimtelijke beleidsplannen (BS, 25 april 2018)

Een lager RUP kan dus worden geschorst/vernietigd wegens kennelijke strijdigheid met een hoger beleidskader en dit ondanks de conformiteit met het eigen structuurplan.¹⁰

De memorie van toelichting bij de Codextrein verduidelijkt dat dit de uitzondering moet zijn en dat best gebruik wordt gemaakt van de ongeldigverklaringsmogelijkheid van lagere structuurplannen bij vaststelling van beleidskader (cf. infra) om dit te vermijden:

“Tot slot kan nog worden opgemerkt dat de schorsing van een gemeentelijk RUP wegens kennelijke onverenigbaarheid met een beleidskader van het BRV of het provinciaal beleidsplan ruimte, in principe ook mogelijk is in de hypothese dat Vlaanderen of de provincie wel al, en de gemeente nog niet beschikt over een beleidsplan ruimte. In uitzonderlijke gevallen zou het dus kunnen dat een gemeentelijk RUP dat nog opgemaakt wordt binnen het kader van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, geschorst of vernietigd wordt op grond van een Vlaams of provinciaal beleidskader. Het spreekt voor zich dat dit zoveel als mogelijk moet worden vermeden, onder meer door tijdig toepassing te maken van de overgangsregeling van artikel 196, §2, en 197, §2 die toelaat om bij de vaststelling van een gewestelijk of provinciaal beleidskader een passage van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan aan te duiden die niet langer geldig zijn”.

De regels van het administratief toezicht zijn al van toepassing op RUP's die definitief zijn vastgesteld vanaf de inwerkingtreding van de Codextrein, op 30 december 2017.

Positief stimuleren van gewenst ruimtelijk (plannings, uitvoerings- en vergunningen)beleid

14. Geen van de onderdelen van een beleidsplan heeft directe verordende kracht (artikel 2.1.2, § 1 VCRO).

Wel is het zo dat de RUP's, stedenbouwkundige verordeningen, voorkeursbesluiten of projectbesluiten in het kader van het complexe projecten-decreet en zelfs de vergunningenbesluiten voor eigen projecten in principe niet mogen afwijken van het beleidskader van het eigen niveau. Uitzonderingen zijn mogelijk in geval van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeftes van de verschillende maatschappelijke activiteiten of dringende, sociale, economische of budgettaire redenen en dienen uitdrukkelijk gemotiveerd te worden. Daarbij wordt aangetoond dat het plan, de verordening, het besluit of de vergunningsaanvraag het nastreven van de strategische visie van het niveau in kwestie niet hypothekeert (artikel 2.1.2, § 3 VCRO).¹¹

De principes van het Provinciaal Beleidsplan Ruimte zijn dus - behalve voor de eigen provinciale vergunningsaanvragen - niet bindend op het vergunningenniveau, maar kunnen wél gehanteerd worden bij de beoordeling van individuele vergunningen, zonder hiervoor een formele rechtsgrond te vormen. De ruimtelijke beleidsplanning kan dus wél worden ingezet als bron voor beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als “soft-law” in de individuele omgevingsvergunningverlening bij gemeenten, bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening (zie verder).

¹⁰ Memorie van toelichting bij de Codextrein trein verduidelijkt (p. 49)

¹¹ Uiteraard kan hierbij niet op basis van de BPR zomaar worden afgeweken van de toepasselijke stedenbouwkundige bestemmings- en inrichtingsvoorschriften. Het is niet omdat het BRV vooropstelt dat in kernen verweving van bedrijvigheid en wonen dient voorzien, dat in een stedelijk kerngebied, waarbij een bestemmingsvoorschrift voor (enkel) wonen geldt, een provinciaal aanvraag tot ontwikkeling van gemengd woon/werkproject, voorbij kan gaan aan dit dwingende bestemmingsvoorschrift.

III.4. SYNTHESE

15. De opmaak van het PBR (met strategische visie en beleidskaders met actieprogramma's) biedt zeker opportunities voor de Provincie Antwerpen om instrumenten in te zetten op het ruimtelijk beleid inzake bedrijvigheid.

Zo de provincie Antwerpen, in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, haar bevoegdheid van algemeen provinciaal belang goed motiveert, kan ze – méér dan in de ruimtelijke structuurplanning het geval was – ervoor opteren om ter uitvoering van de strategische visie (die eerder de robuuste lijnen voorziet als bv. (i) behoud van open ruimte, (ii) kernversterking, (iii) verweving bedrijvigheid in kernen en op bedrijfssites) een beleidskader inzake bedrijvigheid vast te stellen om, realisatiegericht, via een actieprogramma, deze doelstellingen te doen realiseren.

De provincie Antwerpen zal dan o.i. ook bevoegd zijn om eventueel zelf een provinciaal RUP of provinciale stedenbouwkundige verordening op te maken om het gewenste ruimtelijk beleid inzake bedrijvigheid door te voeren op het terrein. Uiteraard kunnen evengoed gemeenten ruimtelijke uitvoeringsplannen of verordeningen opmaken, ter uitvoering van een PBR, inzonderheid een provinciaal beleidskader dat de beleidsopties inzake bedrijvigheid en ruimte bevat.

16. De Provincie Antwerpen is, bij de definitieve vaststelling van haar provinciaal beleidsplan ruimte, niet gebonden zich te richten naar de taakstellingen van het RSV.

Verder is zeker relevant dat de Provincie Antwerpen, al bij de vaststelling van haar PBR, die onderdelen van gemeentelijk ruimtelijke structuurplannen kan aanduiden of omschrijven die ongeldig moeten worden verklaard, bv. dwingende voorschriften van een GRS die strijden met kernprincipes als inzetten op verweving van bedrijvigheid in kernen, vrijwaren van open ruimte,

Dit betekent ook dat de gemeentelijke overheden niet langer in de mogelijkheid zullen zijn om, via gemeentelijk RUP's, deze door de Provincie als ongeldig verklaarde onderdelen van hun gemeentelijk ruimtelijke structuurplannen uit te voeren.

Ook kan de Provincie er over waken dat de gemeenten, hetzij bij de opmaak van de gemeentelijke beleidsplannen ruimte, hetzij bij de opmaak/herziening van gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen als bij de vaststelling van gemeentelijke RUP's ter uitvoering van de GBR dan wel GRS geen (andere) beleids- of uitvoeringsopties nemen die kennelijk onverenigbaar zijn met het provinciaal beleid inzake ruimte en bedrijvigheid, zonder dat de Provincie Antwerpen hierin al te bevoegdend optreedt.

In die zin is het perfect mogelijk dat de Provincie Antwerpen, in haar PBR inschrijft dat gemeenten wanneer ze nieuwe RUP's opmaken in kernen waarop vandaag een goede verwevenheid tussen bedrijvigheid/wonen bestaat of zou kunnen bestaan, aandacht vragen aan de gemeenten om de verwevingsgedachte mee te nemen in het GBR en bij de opmaak van RUP's.

III. **ALGEMEEN OVERZICHT VAN INZETBAAR INSTRUMENTARIUM**

17. Hierna wordt meer onderzocht welke bestaande en mogelijk toekomstige juridische instrumenten kunnen worden ingezet om het provinciaal beleid voor bedrijfslocaties in de provincie Antwerpen vorm te geven en om in te spelen op toekomstige uitdagingen inzake ruimte en bedrijvigheid.

Volgende juridische instrumenten komen daarbij aan bod:

- 1) Gewestplannen en bijzondere plannen van aanleg – aandacht voor knelpunten
- 2) De ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP)
- 3) De stedenbouwkundige verordening (SV)
- 4) Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)
- 5) De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil
- 6) Vergunningenbeleid
- 7) De lasten, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit
- 8) De voorwaarden, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit
- 9) De ‘complexe-projecten-procedure’
- 10) Overige instrumenten

III.1 GEWESTPLANNEN/BIJZONDERE PLANNEN VAN AANLEG

III.1.1. Problematiek

18. Bedrijvigheid vindt, volgens de gewestplanlogica, in principe plaats in hetzij industriegebied, hetzij dienstverleningsgebied, hetzij woongebied.

Naar gelang het type van de “bedrijvigheid” is één (of meerdere) van deze bestemmingsgebieden voorzien.

- **Industriegebieden** zijn, volgens artikel 7 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 (hierna, “Koninklijk besluit van 18 december 1972”) bestemd voor de vestiging van industriële of ambachtelijke bedrijven. Ze omvatten een bufferzone. Voor zover zulks in verband met de veiligheid en de goede werking van het bedrijf noodzakelijk is, kunnen ze mede de huisvesting van het bewakingspersoneel omvatten.¹² In deze gebieden worden ook **complementaire dienstverlenende bedrijven** ten behoeve van de andere industriële bedrijven toegelaten, **namelijk**: bankagentschappen, benzinstations, transportbedrijven, collectieve restaurants, opslagplaatsen van goederen bestemd voor nationale of internationale verkoop.

Industriegebieden zijn in veel gewestplannen verder “verfijnd” in (cf. artikel 8):

- gebieden voor **vervuilende industrie**: deze zijn bestemd voor de vestiging van bedrijven die ter bescherming van het leefmilieu moeten worden afgezonderd;
- de gebieden voor **milieubelastende industrieën**: deze zijn bestemd voor bedrijven die om economische of sociale redenen moeten worden afgezonderd;

¹² Dit wordt ruim geïnterpreteerd in de zin als huisvesting voor een bedrijfswoning.

- de gebieden voor **ambachtelijke bedrijven** en de gebieden voor **kleine en middelgrote ondernemingen**. Deze gebieden zijn mede bestemd voor kleine opslagplaatsen van goederen, gebruikte voertuigen en schroot, met uitzondering van afvalproducten van schadelijke aard.
- Een ander type “bedrijvigheid” dan ambacht en industrie, met name de dienstverleningssector, wordt volgens de gewestplan logica ondergebracht in **dienstverleningsgebieden**. Deze zijn, volgens artikel 9 van het KB van 28 december 1972, bestemd voor de vestiging van bedrijven of inrichtingen waarvan de functie verder reikt dan de verzorging van de buurt. Voor zover de veiligheid en de goede werking van het bedrijf of de inrichting het vereist, kunnen ze woongelegenheid voor de exploitant, de bewakers of het onderhoudspersoneel omvatten (artikel 9 van het KB van 28 december 1972). In deze dienstverleningsgebieden wordt verder nog de gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven onderscheiden. In deze gebieden kunnen tevens een of meer kleine of middelgrote ondernemingen worden gevestigd.

In de praktijk zijn er **heel weinig** bestemmingszones in de type(s) van dienstverleningssector voorzien.

- Alle andere bedrijvigheid (**kantoren, kleinhandel, groothandel, dienstverlening, ambacht, ...**) vindt, volgens de gewestplan-logica, zijn bestemming in **woongebied**, maar enkel als ze niet om redenen van goede ruimtelijke ordening in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd en, voor zover, deze bedrijven verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving (cf. artikel 4 KB van 28 december 1972). Grootschalige ontwikkelingen kunnen moeilijk verenigbaar zijn met woongebied, wat problematisch is in het licht van de hedendaagse tendens van schaalvergroting van de genoemde economische activiteiten.

19. De in het gewestplan afgebakende zogenaamde “paarse” “**industriegebieden**” staan dus **niet open voor elk type bedrijvigheid**: in wezen vinden enkel industriële of ambachtelijk bedrijven, te verstaan in de spraakgebruikelijke betekenis, hier hun plek.

Zo oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen:

- Wat onder het begrip «**industriële bedrijven**» dient te worden verstaan, wordt stedenbouwkundig niet nader bepaald, zodat het begrip in **zijn spraakgebruikelijke betekenis** dient te worden begrepen, met name bedrijven waar grondstoffen worden verwerkt, of nog, productief-technische bedrijven. Ook het begrip «**ambachtelijk bedrijf**» wordt niet nader gedefinieerd. De overheid die uitspraak moet doen over de vergunningsaanvraag dient derhalve te oordelen naar recht en redelijkheid of de betrokken inrichting al dan niet een ambachtelijk bedrijf is en zulks overeenkomstig de gebruikelijke betekenis van het woord, met name een bedrijf waarin het handwerk primeert, wat het gebruik van machines evenwel niet uitsluit. (RvVb 11 februari 2014, nr. A/2014/0127, p. 10; RvVb 20 maart 2018, nr. A/1718/0684, p.11).

- Uit de bestreden beslissing blijkt dat het **showroomgedeelte** verhuist **naar een reeds bestaand gebouw, en 30% van de totale productie- en opslagruimte** conform de toegekende vergunning als **detailhandel** aanvaard wordt. Artikel 4.4.1, §1 VCRO laat niet toe af te wijken van bestemmingsvoorschriften. Het toelaten van detailhandel ten belope van 30% van de totale gelijkvloerse oppervlakte van de site, zonder enige motivering van het toegestane percentage en

zonder enige beperking naar de aard van de toegelaten detailhandel **is strijdig met de gewestplanbestemming als ambachtelijk gebied** (RvVb 26 augustus 2014, nr. A/2014/0602).

Op de strikte “gebiedscategorie” naleving wordt dus door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, ook in industriegebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO’s strikt toegezien. Zo zijn er gevallen bekend waarbij bijvoorbeeld werkplaatsen waar voertuigen worden onderhouden en hersteld, mobilhomes worden aangepast, verbouwd en onderhouden of benzinestations niet worden aanvaard in industriegebied.¹³

III.1.2. Weinig tot geen ruimte voor verweving van bedrijvigheid binnen paars

20. Binnen de bestemming “industriegebied” dient het onderscheid tussen “gewone” industrie, “vervuilende” en “milieubelastende” industrie volgens de jurisprudentie ook strikt te worden gehanteerd.

Het onderscheid tussen “vervuilende” resp. “milieubelastende” industrie is al op zich niet erg duidelijk, want dit maakt vaak een feitenkwestie uit, waarbij onder meer de hinderlijkheid en de omvang van de onderneming, de relatie tot de omgeving, de bestaande wegeninfrastructuur, de tewerkstelling, de aard van productie of bewerking, weerslag op milieu edm. een rol kunnen spelen. De milieuvergunning (vandaag omgevingsvergunning voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten) kán hierbij nuttige informatie bevatten over het vervuilend resp. milieubelastend karakter van een onderneming, zonder dat dit altijd doorslaggevend hoeft te zijn.

Wanneer bovendien in de zonering geopteerd is voor een verfijning naar “vervuilende” dan wel “milieubelastende” industrie¹⁴, dan is er in dit gebied géén plaats voor een ambachtelijk bedrijf, zelfs indien dit bedrijf bv. voor zijn activiteiten een klasse 2-milieuvergunning vereist.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen geeft een strikte interpretatie aan de nadere aanduiding. Het adagium “*qui peut le plus, peut le moins*” kan hier volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet worden toegepast.¹⁵

21. Precies omdat op de gewestplankaarten tal van “kleinere” types industriegebied zijn ingekleurd, soms voorbehouden voor “vervuilende” dan wel “milieubelastende” industrie, zijn er vaak in de praktijk niet onmiddellijk alternatieve oplossingen voorhanden wanneer in dergelijk industriegebied een bestaand bedrijf ophoudt te bestaan.

In industriegebieden zijn, volgens artikel 7 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972, ook “**complementaire**” dienstverlenende bedrijven toegelaten, “ten behoeve van de andere industriële bedrijven”, namelijk “bankagentschappen, benzinestations, transportfirma’s, collectieve restaurants en opslag- en stockageruimte”. De vergunningsaanvrager moet het bewijs leveren dat deze complementair dienstverlenende functies noodzakelijk zijn, minstens dienstig, voor haar industriële of ambachtelijke bedrijfsactiviteiten die zij ter plaatse uitoefent (RvVb 24 mei 2016, nr. A/1516/1138, p. 16).

¹³ zie hierover T. DE WAELE, *De planologische bestemmingsvoorschriften: overzicht van rechtspraak met commentaar – deel IV: bedrijvigheid*, in TROS 74, 2014, p. 6 ev.

¹⁴ Het betrof slechts een mogelijkheid die het KB van 28 december 1972 bood: de plannende overheid was niet verplicht om op het gewestplan aan te duiden tot welke “categorie” een industriegebied behoorde (cf. RvS, nr. 184.148 van 12 juni 2008)

¹⁵ zie hierover ook S. DE MAESSCHALCK, “De gebieden voor milieubelastende industrie van de gewestplannen. Twaalf ambachten en dertien ongelukken?”, TOO 2016, 472-474

Ook hier is de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen strikt, waarbij er wordt van uitgegaan dat de term “namelijk” in de bovenstaande opsomming, wijst op een limitatieve opsomming, zoals de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 voorhoudt, zodat een bedrijfsondersteunend vergader- en sportcomplex¹⁶ en een drive-in restaurant¹⁷ bv. niet in aanmerking komen. Dienstverlenende bedrijven die géén enkel verband houden met de ontwikkelde industriële activiteit worden in industriegebied evenmin toegelaten: zo worden supermarkten systematisch geweerd.¹⁸ Ook activiteiten van een groothandel¹⁹, een tuinbouwveiling of een toonzaal en verkoopprijsruimte voor meubelen, onafhankelijk van de fabricatieplaats ervan²⁰, worden niet toegelaten in industriegebied. De Raad voor Vergunningsbetwistingen volgt vandaag eenzelfde strikte interpretatie. Enkele voorbeelden:

- De bestreden beslissing maakt niet duidelijk of wat zij als een **grootschalige autohandel** kwalificeert, **een opslagplaats is die een complementair dienstverlenend bedrijf ten behoeve van een industrieel bedrijf is**. Er is geen duidelijkheid over het dienstverlenende karakter van het complementaire bedrijf, en er is **geen aannemelijk verband met een industriële activiteit in de betrokken zone**. Er is in de beslissing zelf daarover geen aanwijzing of nuttig gegeven verstrekt. Er is derhalve geen uitgedrukt draagkrachtig motief voor de beslissing over de planologische bestaanbaarheid van de aanvraag met de bestemming die is bepaald in artikel 7.2.0 Inrichtingsbesluit. (...) (RvVb 15 december 2015, nr. RvVb/A/1516/0365, p. 8-9)”.

- De Raad oordeelt dat de kwestieuze **bandencentrale niet** beschouwd kan worden als één van de in artikel 7.2.0, tweede lid van het Inrichtingsbesluit **limitatief opgesomde complementaire dienstverlenende bedrijven die in het betrokken gebied kunnen worden toegelaten**. (RvVb, 16 april 2016, nr. A/1516/0976, nr. 23-24; RvVb 24 oktober 2017, nr. RvVb/A/1617/0164, p. 14-15)”.

Dit heeft tot gevolg dat een groot aantal ondernemingen en bedrijvigheid – naar de logica van de gewestplannen – niet in industriegebied thuishoort, zoals de dienstensector (die niets “vervaardigt” of “fabriceert”), groot- of kleinhandel of kantoren.

Merk op dat het gegeven dat de verouderde gewestplanlogica i.v.m. bedrijvigheid géén (afdoende) rekening houdt met nieuwe economische ontwikkelingstendensen, volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen géén rol moet spelen bij vraag naar bestemmingsconformiteit met gewestplannen:

- Het aangevraagde project moet volgens de aanvrager gekwalificeerd worden als “kantoorachtige”, wat **een nieuwe economische ontwikkeling inhoudt en een bijhorende nieuwe markt betekent en niet mag verdrongen worden door “traditionele” industriële activiteiten**. In de verklarende nota bij de aanvraag wordt bijkomend gesteld dat het aangevraagde als bedrijvencentrum verenigbaar is met de gewestplanbestemming “industriegebied” **nu het onderscheid tussen bedrijfsgebouwen en kantoren steeds vager wordt** en de gebruikers van kantoorruimten niet langer alleen uit de kantoorsector komen. (...) De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 7 Inrichtingsbesluit. Minstens moet vastgesteld worden dat **het motief van de verwerende partij dat het begrip, dan wel het bestemmingsvoorschrift, ‘industrie’ evolutief moet ingevuld worden, niet nuttig kan aangewend worden om geldig af te wijken van artikel 7 Inrichtingsbesluit**. Deze vaststelling volstaat op zich om

¹⁶ RvVb, 14 maart 2012; A/2012/0092

¹⁷ RvVb, 12 juni 2012; A/2012/0236

¹⁸ zie bv. RvS 7 december 19777, nr. 18.616, RvS, 23 september 1988, nr. 30.865

¹⁹ bv. Makro vestiging, RvS, 16 maart 2009, nr.191.451

²⁰ RvS, nr. 9 september 2000, nr. 207.259

tot de onwettigheid van de bestreden beslissing te besluiten. (RvVb 24 oktober 2017, nr. RvVb/A/1617/0164, p. 17-18)

III.1.3. Besluit

22. Besluitend, de bestaande gewestplan-categorisering is vandaag niet aangepast aan de bestaande ruimtelijke uitdagingen om elk type “bedrijvigheid” zijn plek te geven.

In de paars gekleurde bestemmingszone **industriegebied** is niet elke type van bedrijvigheid vergunbaar en is de catalogisering van (al dan niet vervuilende of milieubelastende) “industrie” en “ambacht” zeker niet afgestemd op de economische realiteit, waarbij nieuwe types van bedrijvigheid ontstaan die niet zomaar te kwalificeren zijn als “zuiver” industrieel of ambachtelijk karakter, of waarbij schaalvergroting bij dienstensector de tendens is (bv. in het verzekerings- en bankwezen, bv. kantoren). De nieuwe type economische bedrijvigheid vindt ook niet altijd in **woongebieden** nog zijn plek, aangezien bedrijvigheid in woongebied enkel bestemmingsconform zal zijn als ze verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving, gekenmerkt door wonen, wat een probleem kan zijn voor grootschalige initiatieven. De restcategorie van specifieke dienstverleningsgebieden zijn in de praktijk in de gewestplannen niet vaak vastgesteld.

Het hoeft niet te verwonderen dat de vergunningverlenende overheid op het terrein dan ook – tegen de gewestplan categorisering in - soms “soepeler” is bij de invulling van industriegebieden, terwijl een groot aantal ondernemingen strikt genomen niet in deze industriegebieden zal thuishoren en terwijl de bevoegde Raad voor Vergunningsbetwistingen strikt houdt aan de bestaande categorisering.

Daarnaast is in het verleden is ook veel bedrijvigheid ruimtelijk vormgegeven via bijzondere plannen van aanleg (BPA) die vaak te stringente inrichtings- en bestemmingsvoorschriften bevatten die geen efficiënt ruimtegebruik toelaten bij inrichting bedrijvensites, dan wel verweving van bedrijvigheid op deze sites verhinderen.

III.2 RUIMTELIJKE UITVOERINGSPLANNEN

III.2.1. Algemeen

23. Ruimtelijke uitvoeringsplannen concretiseren het beleid uit de ruimtelijke structuur- resp. beleidsplannen, door voor de betrokken delen van het grondgebied de bestemming aan te geven (grafisch plan) en stedenbouwkundige voorschriften vast te leggen.²¹

Het zijn dus zogenaamde ‘**bodembestemmingsplannen**’.²²

²¹ Luidens artikel 2.2.2, § 1 van de VCRO bevat een RUP een grafisch plan en ‘*de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer*’. Het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht (RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx).

²² I. LARMUSEAU, H. SCHOUKENS, P. DE SMEDT, R. SLABBINCK, L. DU GARDEIN, P.-J. DEFOORT, K. BEKE, S. DE MAESSCHALK, A. HOUTHUYS, M. STRUBBE, S. VANDAMME, T. MALFAIT, C. PONCHAUT, E. DE WITTE en W. THYSSEN, *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 113.

Met ruimtelijke uitvoeringsplannen kan bijvoorbeeld een bedrijventerrein of een regionaal of gemeentelijk gebied op die manier vorm gegeven worden naar de ruimtelijke inzichten van de plannende gewestelijke, provinciale of gemeentelijke overheid en dit op een wijze die alvast méér overeenkomt met de economische realiteit dan de mogelijkheden van bestemmingen in de gewestplannen (zie hoger).

24. De **stedenbouwkundige voorschriften** van een RUP kunnen bestemmings-, inrichtings- en/of beheersvoorschriften omvatten:²³

- *Bestemmingsvoorschriften* zijn voorschriften die betrekking hebben op het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied (bijvoorbeeld wonen, (klein)handel, bedrijvigheid industrie). Ze bepalen in welke mate bepaalde functies en activiteiten al dan niet zijn toegelaten in een bepaald gebied. De plannende overheid kan, anders gezegd, op basis van zo'n bestemmingsvoorschrift een bepaalde functie hetzij **uitsluiten** (verbieden), hetzij **verplichten**, hetzij **toelaten/faciliteren**.
- *Inrichtingsvoorschriften* leggen de concrete ordening van een bepaald gebied vast (bijvoorbeeld bouwhoogtes bebouwingvrije zones, buffering) of gaan over de morfologie en het uitzicht daarvan (bijvoorbeeld bebouwingstypologieën). De inrichtingsvoorschriften gaan specifiek bepalen op welke wijze deze functies en activiteiten mogelijk zijn.
- *Beheersvoorschriften* zijn gericht op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten (bijvoorbeeld voorschriften die het behoud bepaalde natuurwaarden waarborgen).

Ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een verordenend karakter en vormen een **toetsingsgrond voor omgevingsvergunningaanvragen**.²⁴

Hoewel de bepalingen van een RUP uit zichzelf toepasbaar zijn, wordt aan de concrete verwezenlijking ervan in eerste instantie **via het vergunningenbeleid vorm** gegeven. Andere instrumenten die door de overheid kunnen worden ingezet om bestemmingsgebieden actief te ontwikkelen, zijn onteigeningen en het uitoefenen van voorkeurrechten.²⁵

Het is wel zo dat de decreetgever in artikel 2.2.6 VCRO **een zekere vrijheid en flexibiliteit** heeft ingebouwd met betrekking tot de doelstellingen en aard van de RUP's.

Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om **thematische RUP's** op te maken, waarbij een selectie van thema's en doelstellingen aan de orde is (bijvoorbeeld een RUP met uitsluitend de aanduiding van de zone waarin enerzijds een bepaald type bedrijvigheid wordt toegestaan, of een RUP waarbij een specifiek type bedrijvigheid wordt uitgesloten). Aan het andere eind van het spectrum situeren zich de **gebiedsgerichte en veelomvattende RUP's** (bijvoorbeeld een RUP voor een stationsgebied, waarbij wordt ingezet op lokale

²³ Artikel 2.2.5, § 1, 3° VCRO.

²⁴ Zowel een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden en het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit moet worden getoetst aan het bodembestemmingsplan. Ook de (toekomstige) omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten moet worden getoetst aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken.

²⁵ I. LARMUSEAU e.a., *Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele, 2016, 116.

bedrijvigheid die wordt verweven met woongebied).²⁶ Van belang ook is dat een planschadevergoeding niet zal verschuldigd zijn wanneer de bestemming behouden blijft, maar de **stedenbouwkundige voorschriften worden gewijzigd**, om het bebouwingsprogramma van de betrokken gronden te beperken (zonder ze onmogelijk te maken).

III.2.2. Termijnen

25. De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan teneinde de vooropgestelde doelstelling te bereiken, betreft een bestaande mogelijkheid, waarmee de lokale en provinciale overheden een **grote vertrouwde** hebben. Er kan dan ook meteen van start worden gegaan met de opmaak van één of meerdere RUP's (uiteraard, voor zover de bevoegde plannende instanties hiervoor bevoegd zijn, zie hierover supra en infra).

26. Het is wel zo dat de totstandkoming van een RUP, sedert de inwerkingtreding van het decreet van 1 juli 2016 tot integratie van de m.e.r. in een RUP-procedure, een lange procedure vergt. Zo moeten (verplicht) de volgende stappen worden doorlopen:

- (i) samenstelling planteam,
- (ii) opmaak start- en procesnota,
- (iii) eerste participatiemoment (60 dagen),
- (iv) opmaak van de scopingsnota,
- (v) opmaak van het (voor)ontwerp van RUP en de effectbeoordelingen,
- (vi) opmaak van het ontwerp-RUP (en -effectbeoordelingen) en de voorlopige vaststelling ervan,
- (vii) openbaar onderzoek,
- (viii) definitieve vaststelling.²⁷

Het is moeilijk om een precieze timing te geven voor de opmaak van een RUP, aangezien een aantal stappen niet aan een bepaalde termijn zijn gebonden.²⁸ In het algemeen kan worden aangenomen dat de opmaak van een RUP minstens 1,5 tot 2 jaar in beslag zal nemen. Tot slot kan er op worden gewezen dat, eens het ruimtelijk uitvoeringsplan is vastgesteld, er een beroepsmogelijkheid openstaat bij de Raad van State.

27. Zoals verder wordt aangegeven, is recent de in artikel 7.4.4/1 VCRO voorziene vereenvoudigde herzieningsprocedure voor BPA's, APA's en gemeentelijke RUP's in werking getreden. Op die manier kan op meer eenvoudige wijze inrichtingsvoorschriften die efficiënt ruimtegebruik verhinderen worden opgeheven en/of herzien (cf. *infra*).

III.2.3 Schaalniveau/bevoegdheid

28. Een RUP kan worden opgemaakt door de drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten.

²⁶ J. BAELUS en G. VLOEBERGH, *Goed omgaan met gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en er bij winnen*, Brugge, die Keure, 2015, 23-24.

²⁷ zie P. DE SMEDT en M. STRUBBE, "Het decreet van 1 juli 2016: op naar (een begin van) geïntegreerde omgevingsplanning?", TMR 2018/1, 4-24 en P-J DEFOORT, "De integratie van de plan-m.e.r. in een RUP na het Decreet van 1 juli 2016", TROS 2016, afl. 84, 2015 e.v.

²⁸ Enkel de termijnen waarbinnen opmerkingen, reacties en/of bezwaren kunnen worden ingediend, zijn bepaald. Daarnaast is ook een vervaltermijn van 180 dagen ingeschreven (te rekenen vanaf het einde van het openbaar onderzoek) waarbinnen de plannende overheid het RUP moet vaststellen.

29. Zoals hoger aangegeven, is het op basis van de bestaande structuurplanning, moeilijk voor Provincies om via ruimtelijke uitvoeringsplannen (lokale) bedrijvigheid in kernen te reglementeren. Een provinciaal RUP dient zich te richten naar de principes van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) en haar eigen PRS. Een provinciaal RUP dat voorziet in het verplichtend bestendigen van lokale bedrijven is o.i. strijdig met de bevoegdheidsregels uit het RSV die de gemeenten bevoegd maken voor lokale bedrijven(terreinen).

Zoals onder Hoofdstuk II uiteengezet, is de bevoegdheidsverdeling in de nieuwe beleidsplanningen ruimte o.i. niet zo strikt en kan de Provincie Antwerpen o.i. wel beleidsplanning rond bedrijvigheid in haar PRB opnemen en uitvoeren in haar RUP's (zie hoger).

III.2.4 Randvoorwaarden:²⁹

30. Ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt **ter uitvoering van de ruimtelijke beleidsplannen**. Gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen³⁰, provinciale ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het provinciaal beleidsplan ruimte of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen³¹ en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van het gemeentelijk beleidsplan ruimte, het provinciaal beleidsplan ruimte of het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen³². De hogere overheid kan een lager ruimtelijk beleidsplan slechts uitvoeren als hij hiertoe delegatie krijgt van de lagere overheid.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen worden dus niet enkel opgemaakt ter uitvoering van de eigen ruimtelijke beleidsplannen, maar kunnen als instrument ook worden ingezet om beleidsdoelen uit de ruimtelijke beleidsplannen van hogere bestuursniveaus te realiseren.³³

Gemeenten kunnen dus evengoed RUP's opmaken ter uitvoering van het PRB en de doelstellingen ervan rond bedrijvigheid die in een beleidskader zijn vooropgesteld.

Uiteraard is het zo dat indien de plannende overheid een beleidskader heeft opgemaakt voor de betrokken problematiek, zij bij **een RUP ter uitvoering ervan dit beleidskader dient te respecteren**. Zij kan er slechts van afwijken omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten en mits een goede motivering. Zoals onder Hoofdstuk II uiteengezet, kan de deputatie ook gemeentelijke RUP's schorsen als zij van oordeel is dat deze kennelijk onverenigbaar zijn met het PRB of met een (ontwerp) beleidskader.

31. Daarnaast moet de plannende overheid steeds rekening houden met de **doelstellingen van het ruimtelijke ordeningsbeleid**, zoals omschreven in artikel 1.1.4 van de VCRO.

Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de

²⁹ In dit hoofdstuk worden een aantal juridische randvoorwaarden opgesomd die mogelijks relevant zijn. Deze opsomming is geenszins limitatief. Maatwerk is vereist.

³⁰ Art. 2.2.7, § 1, tweede lid VCRO

³¹ Art. 2.2.12, § 1, tweede lid VCRO.

³² Art. 2.2.18, § 1, tweede lid VCRO

³³ W. DE COCK, "De Codextrein ontwikkelt enkele nieuwe sporen binnen het ruimtelijke planningsinstrumentarium", *TMR* 2018/3, 286.

toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.

De Raad van State wees er in dit verband reeds op dat de plannende overheid steeds een afweging moet maken van alle relevante aspecten van het plandossier, oog moet hebben voor alle betrokken belangen en een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en een goede ruimtelijke ordening moet nastreven. Een ruimtelijk uitvoeringsplan mag niet worden opgemaakt uitsluitend ter behartiging van individuele belangen.³⁴

Aangezien de plandoelstelling inzake bedrijvigheid (bv. verwevenheid bedrijvigheid, bv. efficiënter ruimtegebruik bedrijventerrein, bv. behoud van ruimte, niet van plek) ingegeven is vanuit de principes van zuinig ruimtegebruik en duurzame ruimtelijke ontwikkeling, stelt zich op dit punt geen probleem.

32. Voorts zal de vergunningverlenende overheid steeds rekening moeten houden met **de algemene beginselen van behoorlijk bestuur**.

Zo moet in eerste plaats rekening worden gehouden met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het doel van het besluit.³⁵

Indien uit adviezen, bezwaren of onderzoek zou blijken dat het voorzien van een te hoge dichtheid in een bepaalde kern zou leiden tot mobiliteitsproblemen, (geluids-) hinder door bedrijvigheid of een parkeertekort, moet de plannende overheid een rechtszekere oplossing bieden voor dat probleem op planniveau. Het kan niet worden aanvaard dat de plannende overheid een aspect dat ze zelf als een belangrijk aandachtspunt heeft erkend, onttrekt aan het besluitvormingsproces dat door de decreetgever voor een ruimtelijk uitvoeringsplan is geconcipieerd en verschuift naar een later, onbepaald tijdstip.³⁶

Daarnaast impliceert het zorgvuldigheidsbeginsel dat de plannende overheid verder moet kijken dan enkel het vaststellen van een bestemming. Een zorgvuldig plannende overheid dient ook na te denken over de effectieve realisatie van de bestemming, anders heeft het planinitiatief geen enkel nut.

33. Relevant hierbij is dat de kansen op een succesrijk ruimtelijk beleid inzake bedrijvigheid in de praktijk veelal mede afhankelijk zijn van **de onderliggende eigendomsstructuur**.

Een RUP is in wezen een passief instrument. Voor de realisatie van RUP's zijn meestal bijkomende handelingen nodig, waarbij het eigendomsrecht een bepalende factor is.

Nieuw is dat artikel 2.1.1, § 1, eerste lid *in fine* VCRO bepaalt dat ruimtelijke beleidsplannen "**realisatiegericht**" moeten zijn. Artikel 2.1.1, § 1, derde lid VCRO bepaalt dat een beleidskader operationele beleidskeuzes bevat, en actieprogramma's. De beleidskaders moeten o.m. beschrijven hoe en met wie de gewenste ruimtelijke

³⁴ Zie bijv. RvS 11 juni 2012, nr. 219.702, Van Swaay e.a.

³⁵ Zie bijv. 26 september 2017, nr. 239.204, vzw Milieufront Omer Wattez; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.356, bvba Kibeka; RvS 11 oktober 2017, nr. 239.355, Lahaye; RvS 27 oktober 2015, nr. 232.724, Verzele; RvS 3 mei 2013, 223.372, Vande Velde; RvS 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement.

³⁶ RvS 11 december 2012, nr. 221.704, Goegebeur.

ontwikkeling wordt gerealiseerd. Het zal dus met andere woorden niet langer volstaan om een passief, louter “papieren” RUP te maken ter uitvoering van een ruimtelijk beleidskader. Het RUP zal realisatiegericht moeten zijn en zal moeten gepaard gaan met **flankerende maatregelen** die de **uitvoering ervan op het terrein garanderen**.

Een RUP dat in een bepaalde differentiatie voorziet, **wijzigt de eigendomssituatie niet**. Hoewel strikt juridisch de onderliggende eigendomsstructuur voor de vaststelling van het RUP niet relevant is, zal een zorgvuldig plannende overheid ook dienen te kijken of de beoogde ruimtelijke visie inzake economische bedrijvigheid wel op het terrein haalbaar is in de bestaande eigendomsstructuur en dient hierbij de nodige rechtszekerheid te voorzien. Het risico bestaat anders dat een toekomstgericht RUP wordt vastgesteld, maar waarbij géén bedrijven zich beschikbaar stellen om in de toekomst zich op deze locatie te vestigen of om het plangebied vorm te geven. Op die manier wordt elke ontwikkeling op dit plangebied eigenlijk “gehypothekeerd”. Zo dit niet het geval is zal, om tot een uitvoerbaar vestigingsbeleid voor bedrijven te komen, grondverwerving vereist zijn of een eigendomswissel. Dit kan in eerste instantie minnelijk worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan zal het betrokken perceel, door rechterlijke tussenkomst, moeten worden onteigend.

Bepaalde bestemmingen realiseren zich namelijk makkelijk zelf, zoals de meeste woongebieden, bedrijventerreinen, specifieke projectgedreven RUP's enz. In dergelijke gevallen zijn er meestal concrete initiatiefnemers of voldoende gegadigden om de bestemming te realiseren, omdat het gaat om lucratieve bestemmingen. Andere, financieel minder aantrekkelijke bestemmingen of bestemmingen die enkel door bepaalde actoren kunnen worden gerealiseerd, vereisen extra maatregelen om tot realisatie te komen. In die gevallen moet de plannende overheid worden hierover reeds bij de totstandkoming van het RUP nadenken en de nodige maatregelen nemen om te garanderen dat de bestemming binnen een redelijk tijdspectief wordt gerealiseerd. Zoals gezegd vloeit dit voort uit het nieuwe artikel 2.1.1, § 1 VCRO.

Ook in het verleden benadrukte de rechtsleer reeds dat het de taak is van de plannende overheid om haar **bestemmingsplannen te realiseren**. Het gaat niet op om een herbestemming met een RUP door te voeren, zonder ook te waken over de concrete uitvoering ervan.³⁷ BAUWENS, DE WAELE en VANDEVYVERE bevestigen dat het beheer van de Vlaamse ruimte “een kwestie is van plannen en van uitvoeren”; “[h]et RUP is slechts een stuk in een radarwerk. Ordening en realisatie zijn twee verschillende zaken”.³⁸

34. Tot slot is rekening te houden met de **verplichtingen inzake milieueffectrapportage**. Voor de opmaak van een RUP ‘Kernversterking’ zal in beginsel een plan-MER zijn vereist. De plannende overheid kan evenwel volstaan met een plan-m.e.r.-screening indien (1) het RUP betrekking heeft op een klein gebied op lokaal niveau of (2) slechts een kleine wijziging inhoudt, en uit de screening blijkt dat het RUP geen aanzienlijke milieueffecten zal teweegbrengen.

Afhankelijk van de precieze inhoud van het RUP en van wie de plannende overheid is³⁹, kan gebruik worden gemaakt van voormelde uitzonderingsgronden.

III.2.5 Financiële en administratieve last

³⁷ Zie P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in een RUP? Ja, maar...”, *TROS* 2017, afl. 87, 167-168.

³⁸ M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP” *TROS* 2007, 3 e.v.

³⁹ Zie hierover M. STRUBBE, “Klein gebied op lokaal niveau: een kwestie van interpretatie?” (noot onder RvS 30 januari 2018, nr. 240.626, Deboosere e.a.), *TOO* 2018, afl. 3, 356- 359.

35. Zoals reeds aangegeven, heeft de opmaak van een RUP heel wat voeten in de aarde.⁴⁰ De administratieve last is o.i. overigens vergroot met de inwerkingtreding van het Integratiedecreet van 1 juli 2016. Veel lokale overheden zijn dan ook niet snel geneigd om een RUP op te maken.

36. Verder is rekening te houden met de eventuele **financiële impact** van het RUP. De opmaak en begeleiding van een RUP vereist veelal de inschakeling van een ruimtelijk planner, een studie bureau, een intercommunale en/of MER-deskundigen. Daaraan zijn uiteraard kosten verbonden.

Naast de kosten voor de opmaak en begeleiding, is ook rekening te houden met een mogelijke waardevermindering van de gronden waarop het planningsinitiatief betrekking heeft. De eigenaar zal hier namelijk in bepaalde gevallen een vergoeding voor kunnen vragen:

- In de eerste plaats moet rekening worden gehouden met mogelijke **planschade**. Indien de opmaak van een RUP leidt tot een bestemmingswijziging waardoor er niet meer kan worden gebouwd of verkaveld (terwijl dit voordien wel het geval was), kan door de betrokken eigenaar ter compensatie een planschadevergoeding worden gevorderd.⁴¹

Om in aanmerking te komen voor planschadevergoeding moet – op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve plan – tevens worden voldaan aan de criteria van artikel 2.6.1, § 3 VCRO, namelijk:

- het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg;
- het perceel moet bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen;
- het perceel moet gelegen zijn in een bebouwbare zone; en
- indien het perceel is gelegen in woongebied, komen enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade.

Artikel 2.6.1, § 4 VCRO voorziet in enkele uitzonderingsgevallen waarbij **geen planschadevergoeding** verschuldigd is.⁴²

De VCRO stelt nergens dat een RUP een bestemmingswijziging moet inhouden om in aanmerking te komen voor planschadevergoeding: op basis van de tekst van artikel 2.6.1 VCRO kan elke vorm van

⁴⁰ We maken hierbij abstractie van de mogelijkheid tot vereenvoudigde herzieningsprocedure van gemeentelijke RUP's op grond van artikel 7.4.1 VCRO (zie hoger).

⁴¹ Artikel 2.6.1 van de VCRO bepaalt de voorwaarden waarbinnen het recht op planschadevergoeding ontstaat. Dit is het geval wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1° VCRO, of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen.

⁴² Dit is onder meer het geval bij: (1) een verbod te bouwen of te verkavelen als gevolg van een vastgestelde en, in voorkomend geval, goedgekeurde oteigeningsbeslissing; (2) bij een verbod een grotere oppervlakte van een perceel te bebouwen dan het ruimtelijk uitvoeringsplan toelaat, of bij een verkaveling de door het plan bepaalde bebouwingsdichtheid te overschrijden; (3) bij een verbod te bouwen op een stuk grond dat de minimumafmetingen, vastgesteld in een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet heeft; (4) bij een verbod te bouwen of te verkavelen buiten de bebouwde kernen wegens de dwingende eisen van de verkeersveiligheid; (5) bij weigering van een aanvraag om de functie van een gebouw te wijzigen; (6) wanneer de berekende waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, niet meer bedraagt dan twintig ten honderd van de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op vergoeding en verhoogd met de lasten en kosten; en (7) als het perceel is opgenomen in een grondruilplan als vermeld in artikel 2.1.65 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting (hierna: het "Decreet Landinrichting").

bouwverbod in aanmerking komen voor een planschadevergoeding. De website van het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid stelt evenwel dat *'planschade de schade [is] die de eigenaar van een bebouwbare grond ondervindt als zijn grond door een **bestemmingswijziging** niet meer bebouwbaar of verkavelbaar is'*.⁴³ In de Memorie van Toelichting bij het DRO stelde de SERV dat het recht op planschade *'betrekking (heeft) op de als gevolg van een **bestemmingswijziging** veranderde mogelijkheid inzake het verkrijgen van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en met de waardeveranderingen van de grond welke hieraan gekoppeld is'*.⁴⁴ Ook in de Memorie van Toelichting bij het Voorontwerp Instrumentendecreet, dat onder meer de planschade- en planbatenregeling wijzigt, wordt benadrukt dat de planschaderegeling noodzakelijk samenhangt met een bestemmingswijziging.⁴⁵

Toegesplitst op de voorliggende onderzoeksopdracht: indien een RUP enkel een slecht gelokaliseerd bedrijventerrein minder aantrekkelijk maakt ten opzichte van andere, beter gelokaliseerde (verweven) sites in kernen (bijvoorbeeld een vermindering van het mogelijk aantal bouwlagen), maar er wel nog bouw mogelijkheden zijn, zal er geen recht zijn op planschadevergoeding.

Planschadevergoeding wordt door de decreetgever gezien als een vergoeding voor uitzonderlijke schadegevallen waarin een perceel onbebouwbaar wordt. Het is geenszins de intentie van de decreetgever om elke bestemmingswijziging die een waardevermindering impliceert, te vergoeden, maar wel om een bouwverbod billijk te vergoeden.⁴⁶ Een RUP dat evenwel zo zou worden opgesteld dat het enkel nog symbolische bouw mogelijkheden overhoudt, met als enige bedoeling te ontsnappen aan een planschadevergoeding, dreigt onwettig te zijn wegens schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en/of kan aanleiding geven tot een schadevergoeding op een andere rechtsgrond, het zgn. zogenaamde 'GBOL-beginsel' (zie verder).

- Wanneer de getroffen eigenaar, omwille van de specifieke randvoorwaarden die ter zake gelden, geen aanspraak kan maken op een planschadevergoeding, doch zijn grond ingevolge de totstandkoming van een RUP toch een zekere waardevermindering ondergaat, kan niet worden uitgesloten dat hij via een andere rechtsgrond aanspraak kan maken op een (schade-)vergoeding. De rechtspraak aanvaardt sinds kort het zogenaamde '**GBOL-beginsel**' als rechtsgrond voor foutloze aansprakelijkheid. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof reeds dat, hoewel er in beginsel geen recht op vergoeding bestaat bij gebruiksbepalingen in het algemeen belang, er wel *'een vergoeding (...) vereist is indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep burgers of instellingen de last te boven gaat die in het algemene belang aan een particulier kan worden opgelegd'*.⁴⁷ Dit is het zogenaamde **beginsel van de**

⁴³ <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Planning/Plancompensaties/Planschade> , geraadpleegd op 31 oktober 2018.

⁴⁴ Advies SERV, *Parl.St.* VI. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 236; F. DE PRETER, "Planschade en planbaten" in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, (651) 659-660.

⁴⁵ MvT van het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium, 39 en 47, https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/VOORONTWERPDECREET_Instrumentendecreet_memorie_20072018.pdf , geraadpleegd op 31 oktober 2018.

⁴⁶ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 47.

⁴⁷ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.8.2. Het Hof heeft daarbij gesteld dat het op basis van artikel 144 van de Grondwet aan de gewone rechter toekomt om *in concreto* na te gaan of een beschermingsbesluit (en naar analogie de kosten verbonden aan een archeologische opgraving) een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten rechtvaardigt (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.10.2 en B.13.4). De rechter kan daarbij rekening houden met *'alle concrete elementen van openbaar en privaat belang'* (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.13.4).

gelijkheid van de burgers voor openbare lasten (GBOL). Volgens dit beginsel kan de overheid niet zomaar zonder compensatievoorziening lasten opleggen die groter zijn dan de lasten die een persoon in het algemeen belang moet dragen.

Of er een vergoeding verschuldigd is voor eigendomsbeperkingen in het kader van het algemeen belang is een veel gestelde vraag, die aanleiding geeft tot veel rechtspraak, gevolgd door de nodige commentaren in de rechtsleer.⁴⁸

Het staat vast dat de overheid, ondanks het grondwettelijk verankerd eigendomsrecht, nog steeds de macht heeft om eigendomsbeperkingen op te leggen, indien deze kaderen in het algemeen belang. De vraag is evenwel of de overheid daarin ook oppermachtig is en daarmee nog steeds kosteloos weg komt. Zo bevestigde het Grondwettelijk Hof op 28 april 2016⁴⁹ dat het louter opleggen van een eigendomsbeperking in het kader van het algemeen belang *in beginsel* geen recht geeft op een vergoeding. De vraag om de wetsbepaling ter bescherming van permanente graslanden ongrondwettig te verklaren wegens gebrek aan vergoedingsmechanisme, werd dan ook afgewezen. Evenwel nuanceert het GwH dat een vergoeding voor deze maatregel op zich niet is uitgesloten, maar men zich hiervoor dan tot de burgerlijke rechter moet wenden. Vereiste voor een vergoeding is bovendien dat de gevolgen van deze eigendomsbeperking de last te boven gaan die men in het algemeen belang aan particulieren kan opleggen. Het GwH bevestigt dus dat de overheid maatregelen mag treffen die een eigendomsbeperking inhouden en dit zonder vergoedingsmechanisme. De burger kan zich evenwel tot de rechtbank wenden om alsnog een vergoeding te bekomen, maar dient hierbij aan te tonen dat aan zijn eigendom een onevenredige last werd opgelegd. Deze GwH-rechtspraak ligt in de lijn van het gezaghebbend arrest van het Hof van Cassatie van 24 juni 2010, waarin het Hof het beginsel van de gelijkheid van burgers voor de openbare lasten als een algemeen rechtsbeginsel heeft aangenomen voor eigendomsschade.⁵⁰ Hierbij oordeelde het Hof van Cassatie dat, indien de overheid lasten oplegt die op overdreven wijze moeten worden gedragen door slechts enkelen, een correctiemechanisme in werking moet treden.

Uit deze rechtspraak blijkt duidelijk dat een 'evenredigheidstoets' moet worden uitgevoerd om te bepalen of een overheidsmaatregel met impact/beperkingen op een eigendom al dan niet aanleiding kan geven tot een vergoeding voor de eigenaar. De bevoegdheid om hierover te oordelen lijkt voornamelijk te zijn toebedeeld aan de burgerlijke rechter, die geval per geval deze evenredigheidstoets moet uitvoeren. De burger kan hierbij dan hetzij op basis van het 'GBOL-principe'

waaronder ook de investeringen die men heeft gedaan, de kennis en de financiële middelen waarover men beschikt, enz., alsook 'de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd' (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.9.2 en B.10.2).

⁴⁸ Zie E. DE WITTE, 'Algemeen belang versus eigendomsrecht: heiligt het doel (kosteloos) de middelen?', *TOO* 2018/4, 487-489, waarin wordt verwezen naar onder meer R. PALMANS, V. SAGAERT en W. VERRIJDT (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdienstbaarheid van openbaar nut*, Antwerpen, Intersentia 2012, 308 p.; R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik: de invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 147 p.; J. LERNOUT, 'Vergoeding van openbare erfdienstbaarheden: het Grondwettelijk Hof legt de bal (opnieuw) in het kamp van de burgerlijke rechter', *TBO* 2016, 417-419, noot onder het arrest van het Grondwettelijk Hof van 28 april 2016 nr. 57/2016; F. JUDO, 'De verenigbaarheid van maatregelen inzake ruimtelijke ordening met artikel I van het aanvullend protocol bij het EVRM. Een eerste verkenning', *TROS* 2002, 25, p 3-20 en B. INDEKEU, 'Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscollèges', *RW*, 2018-19, 43-60.

⁴⁹ GwH 28 april 2016, nr. 57/2016.

⁵⁰ Cass. 24 juni 2010, C.06.0415.N, *RW* 2010-2011, 1217, conclusie C. VANDEWAL, noot S. LIERMAN, 'Gelijkheid van de burger voor de openbare lasten: wel fundamenteel (nog) niet absoluut'.

hetzij onder de verwijzing naar artikel 1 van het aanvullend protocol een vergoeding proberen bekomen voor een rechtmatig overheidshandelen, waarvoor de wetgever geen vergoeding voorziet. De burger dient helaas zelf een procedure op te starten om deze vergoeding te bekomen en zal de rechtbank hierbij moeten overtuigen van het feit dat de overheidsbeperking het evenwicht doorbreekt.

Ook in het cassatie-arrest van 4 maart 2016 komt de door het GwH gemaakte nuance naar voor. Het Hof van Cassatie bevestigt eveneens dat de afwezigheid van een vergoedingsmechanisme niet automatisch een schending uitmaakt van het eigendomsrecht, zoals vervat in artikel 1 van het aanvullend protocol EVRM. Een onaanachtig lezer zou hieruit kunnen opmaken dat het Hof op zich het oude uitgangspunt bevestigt. Evenwel fluit het Hof van Cassatie het hof van beroep wel terug, omdat dit hof heeft nagelaten de evenredigheidstoets uit te voeren. Het Hof van Cassatie oordeelde dat het hof van beroep zich niet kan beperken tot een verwijzing naar de 'almacht' van de overheid om maatregelen op te leggen in het kader van het algemeen belang, maar hierbij moet onderzoeken of er een redelijke verhouding bestaat tussen het gewettigde doel en de hiervoor aangewende middelen.

De figuur van GBOL hangt samen met, maar is te onderscheiden van, de zogenaamde 'quasi-onteigening'. Hiervan is sprake is wanneer de ontwikkelingsmogelijkheden van een eigendom dermate worden beperkt dat er *de facto* een onteigening is. Ook bij quasi-onteigening is mogelijk een schadevergoeding verschuldigd. Om toepassing te kunnen maken van de figuur van de quasi-onteigening, vereist het EHRM dat alle attributen van het eigendomsrecht volledig en definitief zijn ontnomen. Dit is meestal niet het geval bij een gebruiksbeperking.⁵¹

Tot slot kan er nog op worden gewezen dat bepaalde RUP's ook aanleiding kunnen geven tot **planbaten** (voor de overheid). Artikel 2.6.4 van de VCRO somt de gevallen op waarin bestemmingswijzigingen voortvloeiend uit een in werking getreden RUP of BPA⁵² een planbatenheffing met zich meebrengen. Een planbatenheffing is verschuldigd in de gevallen dat een in werking getreden RUP of BPA op een perceel een bestemmingswijziging impliceert, waarbij dit de eigenaar van dit perceel een voordeel verschaft. Vervolgens worden de concrete bestemmingswijzigingen opgesomd die onder het toepassingsgebied van de planbatenheffing vallen. Het gaat vooral over groenbestemmingen of landbouwgebieden die landbouw-, industrie- of woongebied worden. De bouw mogelijkheden nemen in deze gevallen aanzienlijk toe.

Uit het (intussen verlaten) **Voorontwerp Instrumentendecreet** bleek dat in de toekomst ook mogelijk zou zijn ook een planbatenheffing zal zijn verschuldigd bij **bepaalde verhogingen van de ontwikkelingsmogelijkheden**. Een bestemmingswijziging zou dus niet langer een noodzaak zijn. Specifiek zou de heffing verschuldigd zijn indien een RUP (of herziening of opheffing van een RUP) een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering

⁵¹ O.a. GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015; B. INDEKEU, 'Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscollèges', *RW*, 2018-19, 43-44; S. LIERMAN en W. VERRIJDT, 'Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad' in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen in vastgoedgebruik*, Mortsel, Intersentia, 2017, (19) 24-27.

⁵² Dit is puur hypothetisch. Artikel 7.4.4 van de VCRO bepaalt dat gemeenten slechts tot 31 december 2011 BPA's konden opmaken, die bovendien niet mogen afwijken van het gewestplan en bijgevolg geen aanleiding kunnen geven tot een planbatenheffing. Zie F. DE PRETER, "Planbaten: uitzonderingen, vrijstelling, opschorting en betaling" in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, (119) 120.

van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte met zich meebrengt.⁵³ Tevens omvatte het Voorontwerp Instrumentendecreet een wijziging m.b.t. de begunstigde: terwijl op dit ogenblik de planbaten naar het Vlaamse Gewest gaan (ongeacht wie het plan vaststelt), zullen zij onder de toekomstige regelgeving worden **doorgestort naar de overheid die het plan vaststelt**.^{54 55}

We merken op dat het op vandaag onzeker is of en wanneer het ontwerp van Instrumentendecreet wordt goedgekeurd, aangezien de goedkeuring ervan is vooruitgeschoven naar de volgende Vlaamse regering na de verkiezingen eind mei 2019.

III.2.6. Artikel 7.4.4/1 VCRO: vereenvoudigde procedure voor herzien van verouderde inrichtingsvoorschriften APA, BPA's en gemeentelijke RUP's met oog op ruimtelijk rendementsverhoging

37. De Codextrein heeft specifiek met oog op het stimuleren van kwalitatieve ruimtelijke rendementsverhoging een vereenvoudigde planherzieningsprocedure ingeschreven voor **verouderde inrichtingsvoorschriften van APA, BPA en gemeentelijke RUP's** in artikel 7.4.4/1 VCRO.

Merk alvast op dat deze herzieningsprocedure niet geldt voor provinciale RUP's.

De bedoeling van de decreetgever is, met oog op stimuleren van ruimtelijk rendement en flexibiliteit, om verouderde of te gedetailleerde (inrichtings)voorschriften die efficiënt ruimtegebruik beperken met een vereenvoudigd planinitiatief te herzien of op te heffen. Recent heeft de Vlaamse regering, op 11 januari 2019, hiervoor een uitvoeringsbesluit goedgekeurd, dat sinds 5 maart 2019 in werking is getreden.

De regelgeving is dermate strikt opgesteld, dat dit instrument tot vereenvoudigde planwijziging vaak niet nuttig zal zijn om verweving te stimuleren.

- Het herzien of opheffen van voorschriften geldt m.b.t.: 1° perceelsafmetingen; 2° afmetingen en inplanting van constructies; 3° de dakvorm en de gebruikte materialen; 4° de maximale mogelijke vloerterreinindex; 5° het aantal bouwlagen; 6° de voortuinstroken, tuinzones, binnenplaatsen, afsluitingen, buitenaanleg rond gebouwen, bouwvrije stroken en bufferstroken; 7° aantal toegelaten woongelegenheden of bedrijfseenheden per kavel; 8° de toegelaten functies in bebouwbare zones of van bebouwde onroerende goederen en 9° de parkeergelegenheden.

Merk echter op dat punt 8°, welke maatregel wel verweving zou toelaten, niet geldt voor gemeentelijke RUP's.

- Bovendien mag de herziening/opheffing geen betrekking hebben op stedenbouwkundige voorschriften die afwijken van het gewestplan hebben.

⁵³ Art. 133, 2° Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁵⁴ Artikel 144, 3° Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁵⁵ Hierbij is op te merken dat (1) in het Voorontwerp Instrumentendecreet de planbatenheffing enkel wordt doorgestort in geval van een bestemmingswijziging of een herziening of een opheffing met toepassing van artikel 7.4.4/1 van de VCRO en (2) dit op dit ogenblik nog maar een voorontwerp is, waarvan het niet zeker is of het zal worden goedgekeurd en, indien het zou worden goedgekeurd, in welke vorm dat zal gebeuren (precieze inhoud).

- De herziening of opheffing kan ook geen afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan voor het gebied in kwestie tot gevolg hebben.
- De herziening/opheffing moet tenslotte stroken met het GRS resp. GBR.

Deze vereenvoudigde herzieningsprocedure kent dus sterke beperkingen en kan dus bv. niet tegemoet komen aan de beoogde doelstelling om af te wijken van verouderde te beperkende bestemmingsvoorschriften van het onderliggende gewestplan om op die manier meer verwevenheid toe te laten op bedrijventerreinen.⁵⁶

Enkele voorbeelden maken de mogelijkheden en beperkingen duidelijk.

- Een BPA dat een ambachtelijke zone voorziet in een gebied dat door het gewestplan is bestemd tot milieubelastende- of milieuvervuilende industrie wijkt af van het gewestplan. Het BPA wijkt af van het gewestplan, en dus is een herziening of opheffing om verweving mogelijk te maken niet mogelijk volgens de vereenvoudigde procedure.
- Er werd destijds een BPA opgemaakt voor een milieuvervuilende bedrijf, gelegen in een stadskern met een onderliggend gewestplan 'woongebied'. Milieuvervuilende industrie wijkt af van het gewestplan. Het BPA kan dus niet via de vereenvoudigde procedure worden herzien om verweving mogelijk te maken.
- Een BPA voorziet een zone voor milieubelastende industrie in een stadskern. Het onderliggende gewestplan is ook milieubelastende industrie. Het gaat dus niet om een afwijkend BPA, maar om een aanvullend BPA. Toch kan de vereenvoudigde procedure niet worden gehanteerd om verweving met bijvoorbeeld wonen, ambacht, kleinhandel, kantoren, enz. toe te laten, omdat die functies afwijken van het onderliggende gewestplan.
- De vereenvoudigde procedure zou bijvoorbeeld wel kunnen worden ingezet in een situatie waarbij er een BPA voor ambacht is, en het onderliggende gewestplan 'woongebied'. Dit BPA kan worden herzien of opgeheven om verweving mogelijk te maken.

De vereenvoudigde herzienings-/opheffingsprocedure kan dus zelden nuttig worden ingezet om in BPA's voor bedrijvigheid verweving na te streven. In de praktijk zal dit enkel mogelijk zijn als het onderliggende gewestplan woongebied is en als het BPA geen vorm van bedrijvigheid voorziet dat niet thuishoort in woongebied (inzonderheid milieubelastende of milieuvervuilende industrie). De provincie kan het instrument bovendien niet zelf inzetten, nu het enkel geldt voor BPA's, APA's of gemeentelijke RUP's. De provincie kan wel de gemeenten stimuleren om, de vereenvoudigde procedure te gebruiken om verweving na te streven waar mogelijk, of om stringente inrichtingsvoorschriften te herzien in functie van efficiënter ruimtegebruik voor bedrijven.

III.2.7. Synthese

⁵⁶ Op basis van artikel 4.4.9/1 VCRO kan, in de individuele vergunningverlening, wel van 15 jaar oude BPA's worden afgeweken, ook van bestemmingsvoorschriften. Deze mogelijkheid wordt nader toegelicht onder het instrument van de individuele vergunningverlening.

38. Het aannemen van RUP's blijft bij uitstek het bekendste instrument om te (her)bestemmen en de beleidsopties inzake ruimte en bedrijvigheid ruimtelijk te vertalen.

Eenmaal een PRB is aangenomen, met een beleidskader "bedrijvigheid", waarbij de bevoegdheid van de Provincie Antwerpen in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, goed is gemotiveerd (zie hoger), kunnen de gewenste doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid (mede) gerealiseerd worden via provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.

39. Een of meerdere (provinciale) **RUP's** kunnen bv. ingezet worden als instrument om te komen tot een selectieve verweving van bedrijvigheid gekoppeld aan kernversterking, al dan niet in combinatie met bouwbeperkingen in het buitengebied.

In een RUP kunnen voor goed gelegen gronden stedenbouwkundige voorschriften worden vastgesteld in functie van de (toekomstige) verweving op die locatie, terwijl en voor de slecht gelegen gronden stedenbouwkundige voorschriften worden vastgesteld die voorzien in een bouwverbod (dit vereist een bestemmingswijziging) of verminderde bouw mogelijkheden.

Ook kunnen diverse gronden van bestemming worden gewisseld, omwille van ruimtelijke redenen. Dit is de zogenaamde 'planologische ruil'.

Bij het opmaken van RUP's moet steeds rekening worden gehouden met de mogelijkheid van planschade en/of planbaten.

40. Op die manier kan ook, zo wenselijk, een koppeling gemaakt worden tussen **aankomst- en vertreklocaties** voor bedrijven die hun slecht gelegen locaties verlaten en, daarbij, zich kunnen vestigen op een betere locatie binnen een kern die zich leent voor dergelijke verwevenheid.

Merk hierbij wel op dat de zonevreemde basisrechten uit de VCRO blijven gelden ook als bedrijven de bestaande sites hebben verlaten. De Provincie Antwerpen kan niet direct verhinderen dat een nieuw bedrijf een omgevingsvergunning verkrijgt om zich op deze (slechtere) locatie te vestigen.

Om te vermijden dat deze slecht gelegen zones zouden ingenomen worden door nieuwe niet gewenste bedrijvigheid, kan er bv. geopteerd worden om de voorbehouden locaties in de kernen pas open te stellen mits parallelle afbraak van bestaande bedrijvigheid.

Uiteraard is het dan ook zo dat de plannende overheid hierbij ook zal moeten nadenken over de effectieve realisatie van de bestemming van de verlaten locatie (via andere instrumenten, bv. beheersovereenkomst te sluiten met de eigenaar van het open ruimte gebied, of door de gronden te verwerven om ze zelf of door derden te beheren), anders heeft het planinitiatief geen enkel nut. Een RUP wijzigt de eigendomssituatie niet (anders dan het instrument voorzien in het Decreet Landinrichting "herkaveling uit kracht van wet met planologische ruil", zie verder). Om tot een afbraakbeleid of de realisatie van een bepaalde bestemming te komen, zal in veel gevallen ook grondverwerving vereist zijn of een eigendomswissel. Dit zal in eerste instantie minnelijk moeten worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan zal het betrokken perceel, door rechterlijke tussenkomst, moeten worden onteigend.

Om te verhinderen dat een plangebied zich niet "realiseert" is verder ook nuttig om **een termijn voorop te stellen** te bepalen waarbinnen een bepaalde bestemming zich moet **realiseren**.

De stedenbouwkundige voorschriften kunnen, overeenkomstig artikel 2.2.6, § 1 VCRO, eigendomsbeperkingen inhouden. De stedenbouwkundige voorschriften kunnen van dien aard zijn dat ze een tijdelijk ruimtegebruik toelaten, na verloop van tijd in werking treden, dat de inhoud op een bepaald tijdstip verandert of dat een

onderdeel van een voorschrift in werking treedt als de opgenomen voorwaarde vervuld is. De bestemming in de kern kan dan bv. worden voorbehouden voor een bepaalde type bedrijven (bv. bedrijven die zijn gesitueerd binnen de afbakening van een bepaald type slecht gelegen locaties) op voorwaarde dat wanneer zij deze locaties verlaten, hun bedrijvigheid stopzetten en overgaan tot slopen. Als dit niet gebeurt binnen een redelijke termijn, kan best een bijkomende bestemming op de site worden voorzien (bv. openstellen voor ander type bedrijvigheid, buiten de initieel geselecteerde vertreklocaties, of openstellen voor wonen woongebied).⁵⁷

Andere instrumenten kunnen hierbij flankerend ingezet worden, zoals grondverwerving, onteigening, Deze verhuisbeweging van bedrijvigheid van slecht gelegen locaties, naar nieuwe verweven locaties in de kern, kan bijkomend gestimuleerd worden door provinciale subsidiereglementering of premiestelsel.

Dit alles zal moeten worden beschreven in het actieplan dat hoort bij het ruimtelijke beleidskader.

III.3 STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENINGEN

III.3.1. Algemeen

41. Overeenkomstig artikel 1.1.3 VCRO wordt de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen resp. beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Hieruit volgt dat stedenbouwkundige verordeningen één van de instrumenten van de ruimtelijke ordening uitmaken.

Artikel 2.3.1, derde lid VCRO voorziet dat stedenbouwkundige verordeningen de volgende zaken kunnen regelen: **een verbod op bepaalde functiewijzigingen die in beginsel zijn toegelaten of dergelijke functiewijzigingen aan voorwaarden onderwerpen**, regels omtrent het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw en normen betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen, constructies of publiciteitsinrichtingen. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen de nodige stedenbouwkundige voorschriften bevatten om te zorgen voor **“de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen”**.

42. Een provinciale stedenbouwkundige verordening kan voorschriften bevatten die in een **territoriale differentiatie** voorzien. Dat volgt onder meer uit de het feit dat de gemeente een stedenbouwkundige verordening kan vaststellen voor een deel van het gemeentelijk grondgebied.⁵⁸ Hetzelfde geldt voor het provinciaal niveau.

De provincieraad kan dus, binnen haar bevoegdheid, stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1 VCRO en in artikel 4.2.5 VCRO, voor het volledige grondgebied van de provincie of voor een deel waarvan de provincieraad de grenzen bepaalt (cf. artikel 2.3.2 VCRO). Bepaalde rechtsleer wijst er hierbij op dat een stedenbouwkundige verordening enkel een tekstgedeelte zou mogen bevatten en geen cartografisch gedeelte, zodat men voor het toepassingsgebied enkel zou kunnen verwijzen naar bestaande gebiedsafbakeringen of enkel tekstueel gebiedsaanduidingen zou kunnen geven door

⁵⁷ Zie in dit verband DEFOORT, P.J., ‘Sociale woningen in een RUP? “Ja, maar...”. Eigendomsbeperkingen in RUP’s bekeken vanuit beginselen van wetgevingstechniek’, *TROS* 2017, 157-176.

⁵⁸ RvS 5 november 2010, nr. 208.710, nv Zon en Zee.

bijvoorbeeld te verwijzen naar bepaalde bouwblokken tussen straten.⁵⁹ Dit standpunt lijkt ons vrij streng en vindt o.i. geen steun in de tekst van de VCRO. Aangezien een stedenbouwkundige verordening in een territoriale differentiatie van stedenbouwkundige voorschriften kan voorzien, moet het ook mogelijk zijn om met een kaart duidelijk te maken hoe die territoriale differentiatie precies in elkaar zit. Veiligheidshalve lijkt het echter aangewezen om (i) te werken met een omschrijving van de gebieden waar bepaalde normen gelden en (ii) daarbij te verwijzen naar een kaart die in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt opgenomen om interpretatiemoeilijkheden te vermijden.

43. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat de decreetgever met de limitatieve opsomming van de onderwerpen en aangelegenheden, zoals vermeld in artikel 2.3.1 VCRO, duidelijkheid heeft willen scheppen over *“wat men een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld en wat niet (en wat bijgevolg in een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn beslag moet krijgen)”*. Er werd in dat verband benadrukt dat *“substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP”*.⁶⁰

Een stedenbouwkundige verordening kan dus **geen bestemmingsvoorschriften** vaststellen. Dat kan enkel via de opmaak van een RUP.⁶¹

De Raad van State heeft wel reeds geoordeeld dat de aangelegenheden die aan bod kunnen komen in de stedenbouwkundige voorschriften van een stedenbouwkundige verordening tot op zekere hoogte **kunnen overlappen** met de stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en/of beheer die voorkomen in een RUP. Het loutere gegeven dat één van de maatregelen van een stedenbouwkundige verordening ook zou kunnen worden opgenomen in een RUP, leidt niet tot de onwettigheid van die verordening.⁶²

III.3.2 Termijnen

44. De opmaak van een stedenbouwkundige verordening teneinde de vooropgestelde doelstelling (gedeeltelijk) te bereiken, betreft een bestaande mogelijkheid, waarmee de lokale en provinciale overheden ene grote vertrouwdheid hebben. Er kan dan ook meteen van start worden gegaan met de opmaak van één (provinciaal) of meerdere (lokale) stedenbouwkundige verordeningen.

45. De opmaak van de voorgenomen stedenbouwkundige verordening kan enige tijd in beslag nemen. In grote lijnen kan de procedure als volgt worden samengevat:

- De bevoegde overheid neemt de nodige maatregelen tot opmaak van de verordening.⁶³
- De bevoegde overheid legt vervolgens een ontwerp van stedenbouwkundige verordening voor advies voor aan het departement en de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (ingeval van een

⁵⁹ Zie R. TIJS, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 63 en M. BOUWENS, ‘Art. 54 D.R.O. 18 mei 1999’, in X, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw Vlaams Gewest. Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, afl. 11 – mei 2005, art. 54/10.

⁶⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 14. Zie ook RvS 22 december 2017, nr. 240.316, nv Gofra e.a.

⁶¹ RvS 22 december 2017, nr. 240.316, nv Gofra e.a. en RvS 25 maart 2002, nr. 105.088, SA MEILLI.

⁶² RvS 5 november 2010, nr. 208.710, nv Zon en Zee.

⁶³ Dit kan enige tijd in beslag nemen. Bovendien dient er voor de opmaak van een stedenbouwkundige verordening ook een plan-MER resp. plan-m.e.r.-screening te gebeuren. Zie hieromtrent: M. STRUBBE, “Voor elke stedenbouwkundige verordening een plan-MER?” *STORM* 2019/1, 17/01-17/05.

provinciale verordening) resp. het departement, de deputatie en aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening (ingeval van een gemeentelijke verordening).

- De bevoegde overheid onderwerpt het ontwerp van stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad.
- De bevoegde overheid beslist om de stedenbouwkundige verordening definitief vast te stellen.
- De stedenbouwkundige verordening wordt samen met het besluit van de bevoegde overheid en het volledige advies van de gemeentelijke resp. provinciale commissie voor ruimtelijke ordening binnen tien dagen na de definitieve vaststelling met een beveiligde zending bezorgd aan de deputatie en het departement.
- De Vlaamse regering (ingeval van een provinciale verordening) resp. de Vlaamse regering en de deputatie (ingeval van een gemeentelijke verordening) beschikken over een termijn van vijfenveertig dagen, die ingaat de dag na voormelde betekening, om de uitvoering van het besluit tot definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening te schorsen.
- Als het besluit tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening niet tijdig is geschorst of vernietigd, wordt de beslissing houdende definitieve vaststelling van de stedenbouwkundige verordening bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Voor de procedure tot opmaak van stedenbouwkundige verordeningen zijn geen dwingende termijnen bepaald waarbinnen de verordening moet worden vastgesteld of waarbinnen bepaalde stappen moeten worden genomen.⁶⁴

De praktijk wijst uit dat de opmaak van een stedenbouwkundige verordening al snel één jaar (of meer) in beslag neemt.

III.3.3 Schaalniveau/actor

46. Een stedenbouwkundige verordening kan worden opgemaakt door de drie bestuursniveaus: het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten.

Hoewel het mogelijk is om per gemeente een stedenbouwkundige verordening vast te stellen met bv. functiewijziging verbod of functiewijziging onderwerpen aan voorwaarden voor bestaande bedrijvigheid op goed gelegen site, is het o.i. verdedigbaar dat in het PRB wordt gemotiveerd dat dit best (ook) op provinciaal niveau wordt aangepakt. Dit overlaten aan de verschillende gemeenten zou bv. een ongewenste ruimtelijke concurrentie kunnen doen ontstaan tussen de gemeenten mét en de gemeenten zonder dergelijke verordeningen.

III.3.4 Randvoorwaarden

47. Een stedenbouwkundige verordening moet ook **in overeenstemming** zijn met de principes uit de **structuur- en beleidsplanning**. Ook met de inhoud van de relevante structuurplannen resp. beleidsplannen moet derhalve rekening worden gehouden.

⁶⁴ Enkel de termijn van het openbaar onderzoek (30 dagen) en de periode waarbinnen hogere overheden de verordening kunnen schorsen (45 dagen) is bepaald.

Zoals al aangeven, is de bevoegdheid van de provincie, bij de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen – net zoals bij RUP's, vandaag begrensd vanuit de bestaande structuurplanning. De bevoegdheid van de provincie Antwerpen om, gebiedsgericht, in woonkernen en dorpskernen met provinciale verordeningen voorschriften te bepalen om lokale bedrijven te reglementeren is dus in de bestaande structuurplanning zeker **niet evident**.

Opnieuw biedt de op til zijnde omslag naar flexibelere beleidsplannen opportuniteiten voor de opmaak van provinciale instrumenten.

Ook moet erover worden gewaakt dat er **geen substantiële ordeningsmaatregelen of bestemmingsvoorschriften** worden opgenomen in de verordening. Zo kan een bestemmingswijziging enkel via een RUP worden doorgevoerd (zie *supra*). Het valt o.i. niet uit te sluiten dat een volledig verbod van functiewijziging van bedrijvigheid naar wonen in woongebied kwalificeert als dergelijk onterecht oneigenlijke bestemmingsvoorschrift.

48. Bij het vaststellen van een stedenbouwkundige verordening moet de bevoegde overheid in eerste instantie rekening houden met de **algemene beginselen van behoorlijk bestuur**, zoals het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Een stedenbouwkundige verordening is een reglementair besluit en valt om die reden niet onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijk motivering van bestuurshandelingen.⁶⁵ Een formele motivering in het besluit tot vaststelling is derhalve niet vereist. Dat neemt uiteraard niet weg dat een stedenbouwkundige verordening wel materieel gemotiveerd moet zijn. De materiële motiveringsplicht houdt in dat elke bestuurshandeling moet steunen op de juiste feiten en op rechtens aanvaardbare motieven die de handeling moeten kunnen verantwoorden. Het volstaat dat deze motieven in het administratief dossier terug te vinden zijn.

49. Tot slot zal ook voor bepaalde verordeningen een plan-MER resp. plan-m.e.r.-screening moeten worden opgemaakt.⁶⁶

III.3.5 Financiële en administratieve last

50. Hoewel er voor stedenbouwkundige verordening intussen ook een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd en zij in bepaalde gevallen binnen het vizier van de milieueffectrapportage komen, is de planlast een stuk lichter dan bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het traject is minder participatief en een stuk korter, en de bijstand van een ruimtelijk planner is niet vereist. Een lagere werklust impliceert ook lagere kosten voor de opmaak van een verordening. De planschadevergoeding speelt geen rol. Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat eigenaars van gronden die worden geconfronteerd met een bouwbeperking op een andere manier zouden trachten een vergoeding te bekomen, bijv. op grond van het zgn. GBOL-beginsel (zie *supra*).

III.3.6. Synthese

⁶⁵ Vgl. RvS 2 oktober 2015, nr. 232.408, bvba OZ België; RvS 20 december 2011, nr. 216.940, Bakelants; RvS 18 januari 2008, nr. 178.667, De Muyck.

51. De provinciale stedenbouwkundige verordening is een nuttig (bekend) instrument om te hanteren om gewenste doelstellingen inzake ruimte en bedrijvigheid te kunnen realiseren, voor zover deze geen bestemmingswijzigingen op het terrein behoeven.

Er kan, binnen het PRB met een beleidskader "bedrijvigheid" die als doelstelling (ondermeer) het behoud van goed verweven bedrijvigheid in kernen vooropstelt, een provinciale stedenbouwkundige verordening rond functiewijzigingen van bedrijvigheid in bestaande gebouwen in stads- en dorpskernen worden opgemaakt, waarbij, al naar gelang de screening van de locaties, een verbod tot functiewijziging van bedrijvigheid in kernen wordt vooropgesteld, dan wel een functiewijziging onder bepaalde voorwaarden wordt toegelaten. Zo kunnen bepaalde (normaal) vergunningsplichtige functiewijzigingen, die gereguleerd zijn in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 worden verboden of aan voorwaarden worden onderworpen. Zo is in principe een functiewijziging van "kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen" of van "industrie en bedrijvigheid" naar "wonen" vergunningsplichtig. Dit betekent bv. concreet dat in een gebouw waarin een kantoorbedrijf is gevestigd, een verbod kan worden opgelegd om, zelfs bij stopzetting van het bestaande bedrijf, de hoofdfunctie van het bebouwd onroerend goed van "kantoorfunctie" te veranderen naar wonen.

52. De mogelijkheid om bestaande economische ruimte in kernen met een functiewijzigingsverbod via een stedenbouwkundige verordening op te leggen, heeft wel zijn grenzen.

Een stedenbouwkundige verordening kan, zoals aangegeven, **geen bestemmingsvoorschriften** vaststellen. Dat kan enkel via de opmaak van een RUP. Ook via de "omweg" van het uitsluiten van bepaalde functiewijzigingen, kan niet "indirect" de bestemming gewijzigd worden. **Dit betekent concreet dat het opleggen van een sloopverbod in combinatie met het verbod om daarna een gebouw te bouwen met een andere functie/bestemming niet mogelijk is.** De rechtspraak vult de mogelijkheid om functiewijzigingen uit te sluiten of hieraan voorwaarden te koppelen in verordeningen "strikt" in.⁶⁷

Het vergt uiteraard het nodige **maatwerk** en **onderzoek** om vast te stellen welke vandaag de goedgelegen verweven ruimtes zijn binnen de kernen.

Bovendien kunnen via een verordening geen grote gedeelten in woongebied aan de woonfunctie worden onttrokken. De Raad van State oordeelde m.b.t. een BPA dat het geen zones met grote omvang binnen een

⁶⁷ Raad van State in zijn arrest nr. 240.316 van 22 december 2017:

" De mogelijkheid van artikel 2.3.1, derde lid, VCRO is dus beperkt tot "functiewijzigingen" en laat niet toe om middels een stedenbouwkundige verordening de functie op zich van een onroerend goed te reglementeren.

De in artikel 2.3.1, derde lid, VCRO geregelde mogelijkheid om in beginsel toegelaten "functiewijzigingen" uit te sluiten of aan bepaalde voorwaarden te koppelen kan niet los gezien worden van de betekenis die de term "functiewijziging" heeft in de VCRO. Artikel 4.2.1, 6° van de Codex heeft het in dat verband over de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van "de hoofdfunctie van een bebouwd onroerend goed" voor zover dergelijke functiewijziging voorkomt in een door de Vlaamse regering bij uitvoeringsbesluit op te stellen lijst. De Vlaamse decreetgever heeft met andere woorden functiewijzigingen begrepen als louter betrekking hebbend op "een bebouwd onroerend goed".

Door in artikel 2, derde lid, van de bestreden verordening "het slopen van een bestaand gebouw met bestaand volume en bestaande functie met de bedoeling via nieuwbouw een nieuwe functie te voorzien" uitdrukkelijk ook te kwalificeren als "een functiewijziging", gaat de bestreden verordening verder dan het uitsluiten of aan voorwaarden verbinden van functiewijzigingen met betrekking tot een bebouwd onroerend goed, maar legt ze op die manier de bestemming vast van een deel van het grondgebied van de gemeente.

Voor het vaststellen van dergelijke bestemmingsvoorschriften is de gemeente enkel bevoegd middels de opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en niet middels een stedenbouwkundige verordening."

WUG onttrekken aan de woonfunctie, anders is er sprake van een afwijking van het gewestplan.⁶⁸ Dezelfde logica geldt voor een verordening.

Samenwerking met het lokale niveau is aangewezen om de goed gelegen (verweven) ruimtes in de kernen te lokaliseren. De Provincie kan de kernen waar economische bedrijvigheid wenst te versterken niet algemeen en blind aanduiden, maar houdt hierbij de nodige zorgvuldigheid in acht rekening houdende met de feitelijke eigenheid van elke locatie. Een verordening moet immers steeds streven naar ruimtelijke kwaliteit, rekening houdend met de ruimtelijke draagkracht (artikel 1.1.4 VCRO).

De provinciale stedenbouwkundige verordening kan dan worden ingezet om doelstelling te realiseren inzake behoud van bestaande (goed gelegen verweven) bedrijvigheid in kernen. Net zoals bij RUP's het geval is (zie hoger), is een **realistische marktvisie** vereist, zodat de doelstelling zich op het terrein zal realiseren (er moeten kandidaten zijn voor vestiging op deze plek). Een functiewijzigingsverbod die onrealistisch is of waarvoor geen markt vraag is, legt o.i. een onevenredige eigendomsbeperking op, zeker als dit verbod bv. niet in de tijd wordt beperkt.

Wanneer een provinciale stedenbouwkundige verordening in die zin wordt opgesteld, dient de gemeenteraad uit eigen beweging of binnen de termijn die door de provincieraad wordt opgelegd, de bestaande gemeentelijke stedenbouwkundige verordening(en) in overeenstemming te brengen met de voorschriften van de door de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordening(en).

III.4. VERHANDELBARE ONTWIKKELINGSRECHTEN (VOR)

III.4.1. Algemeen

53. Door het departement Omgeving is in het verleden reeds onderzoek gevoerd naar de mogelijkheid om een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (hierna: "VOR") te implementeren in Vlaanderen. In het VOR-concept wordt het bestaande juridisch aanbod⁶⁹ onderverdeeld in zgn. 'sending sites' en 'receiving sites':

- *Sending sites* zijn slecht gelegen gronden, waarvan de bebouwingmogelijkheden worden beperkt (bijv. door middel van een bouwverbod of een vermindering van bouwvolume, aantal bouwlagen, ...). De eigenaar ontvangt ter compensatie één of meerdere ontwikkelingsrechten (extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden), die kunnen worden ingezet op *receiving sites*.
- *Receiving sites* zijn goed gelegen gronden, waar het aangewezen is om aan verdichting en intensivering te doen. Aan eigenaars van *receiving sites* kan (1) *ofwel* de keuze worden gelaten om hun perceel te bebouwen tegen een lagere dichtheid volgens de hen toegekende VOR dan wel extra VOR in te kopen teneinde een hogere dichtheid te realiseren (facultatieve *receiving sites*) (2) *ofwel* de

⁶⁸ RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof.

⁶⁹ Het juridisch aanbod kan worden omschreven als "gronden juridisch bestemd voor functies zoals wonen, bedrijvigheid, voorzieningen en infrastructuur die nog geen ruimtebeslag hebben" (strategische visie, p. 68). Let wel: het VOR-systeem hoeft zich niet te beperken tot het juridisch aanbod, maar kan ook worden ingezet in het bestaande ruimtebeslag (herontwikkeling en verdichting in bestaande kernen) of voor (potentiële) ontwikkelingslocaties in andere bestemmingszones.

verplichting worden opgelegd om extra VOR aan te kopen teneinde de vereiste hoge(re) dichtheid te (kunnen) realiseren (dwingende *receiving sites*).

In het kader van zowel het strategisch project 'Regionet Leuven' als het onderzoeksproject 'Verhandelbare Ontwikkelingsrechten' van Ruimte Vlaanderen (thans: het departement Omgeving) is voorbereidend onderzoek gevoerd naar de haalbaarheid van dit instrument. In het experten advies van Johan Van Reeth (BUUR) dd. 13 mei 2016 wordt besloten dat de implementatie van een VOR-systeem geen sinecure zal zijn, maar er eenvoudigweg geen (volwaardig) alternatief bestaat: het huidige instrumentarium zou niet toereikend zijn om de vereiste omslag naar ene sturende ruimtelijke ordening te bewerkstelligen.⁷⁰

54. Intussen heeft de Vlaamse regering verder gewerkt op het VOR-systeem. Hoewel het systeem op vandaag nog niet bestaat, zit het vevat in het voorontwerp van decreet over het realisatiegericht instrumentarium (hierna: het "*Voorontwerp Instrumentendecreet*"), dat op 12 januari 2018 door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd. Na een gezamenlijk advies van de SARO, SERV, de Minaraad en de SALV en een afzonderlijk advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), keurde de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 (opnieuw) het Voorontwerp Instrumentendecreet principieel goed.

Hierna volgt een beknopte toelichting van het systeem, zoals thans vevat in het Instrumentendecreet. Merk alvast wel op dat het vandaag onzeker is of en wanneer het Instrumentendecreet er, zeker in de voorliggende vorm, zal komen aangezien op 1 maart 2019 de goedkeuring van (ondermeer) het Instrumentendecreet is uitgesteld tot de volgende legislatuur.

De opzet van het VOR-systeem, zoals opgenomen in het Instrumentendecreet bestaat erin om lokale overheden in staat te stellen om toekomstige ontwikkelingen van gronden te sturen, zodat zij zich verwijderen van de open ruimte, richting stads- en dorpskernen.⁷¹ Het VOR-systeem lijkt dan ook een 'goede match' te zijn voor de vooropgesteld problematiek wanneer die wil inzetten op het koppelen van het verlaten van slecht gelegen bedrijfssites die eerder (moeten) lenen tot open ruimte naar herlocalisatie van dergelijke bedrijven in de stads- en dorpskernen, waar verwevenheid is aangewezen.

III.4.2. Regionaal systeem

55. In de eerste plaats is het van belang dat VOR-systeem momenteel enkel wordt voorzien voor **regionale projecten**, en dus niet voor lokale initiatieven.

Artikel 72 van het Voorontwerp Instrumentendecreet omschrijft een **regionaal project** van overdracht van ontwikkelingsrechten als *"een gebiedsgericht project waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd. Dat wordt gedaan door de opmaak van een of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overdracht van ontwikkelingsrechten. De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van het bestaande bestemde aanbod wordt daarbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten. De inzet van ontwikkelingsrechten is vereist voor ontwikkeling van gronden die nog niet tot het bestaande bestemde aanbod behoorden en voor meer intense ontwikkeling van*

⁷⁰ Expertenaadvies dd. 13 mei 2016, p. 54

⁷¹ Artikel 83 Voorontwerp Instrumentendecreet.

gronden die al tot het bestaande bestemde aanbod behoorden. De ontwikkelingsrechten worden overgedragen via de rechtenbank”.

Zoals reeds aangegeven, worden de ontwikkelingsmogelijkheden op de zendende locaties (*sending sites*) vrijwillig of dwingend⁷² beperkt, bijvoorbeeld door een bouwverbod of een vermindering van het bouwvolume. De betrokken landeigenaren ontvangen een compensatie voor deze waardedaling in de vorm van ‘ontwikkelingsrechten’. Dit zijn extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden, zoals meer bouwlagen, voor de ontvangende locaties (*receiving sites*). De ontwikkelingsrechten kunnen tegen vergoeding worden overgedragen aan grondeigenaars en projectontwikkelaars van ontvangende locaties.⁷³ **Ontwikkelingsrechten zijn te onderscheiden van grondeigendom.** De verkoper van de ontwikkelingsrechten blijft eigenaar van de zendende locatie. Bovendien is niet vereist dat de eigenaars van de zendende en de ontvangende locatie verschillende personen zijn.

56. De reden waarom enkel in een regionaal systeem wordt voorzien, wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht:

- In eerste instantie wordt aangegeven dat een generiek systeem voor het hele Vlaamse grondgebied niet wenselijk en/of haalbaar is, vermits er nood is aan voldoende geografische nabijheid tussen zendende en ontvangende locaties. Een gedetailleerde opvolging van de verschillende locaties op een Vlaamse schaal is bovendien moeilijk beheersbaar. Tot slot zou een overaanbod op Vlaams niveau een goede VOR-marktwerking op die schaal verhinderen. Een VOR-systeem kan dan ook het planschade- en planbatensysteem niet vervangen.
- Daarnaast wordt gesteld dat ook het lokale niveau niet geschikt is, bij gebrek aan voldoende volume aan aanbieders en vragers van ontwikkelingsrechten om van het tot stand komen van een ‘markt’ of van ‘verhandeling’ te spreken. Op lokaal niveau zijn overigens andere instrumenten inzetbaar, zoals herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. De regionale schaal laat toe dat het VOR-systeem aansluit bij de regionale woningmarkten. Die regionale woningmarkten zijn woningmarkten met een eigen demografische en woondynamiek waarbinnen het gros van de verhuisbewegingen plaatsvinden. Een regionale woningmarkt overstijgt in de meeste gevallen de gemeentegrenzen.⁷⁴

IV.3. Voortraject en uitvoering

57. Het instellen van een regionaal VOR-systeem wordt (verplicht) voorafgegaan door een voortraject (dat leidt tot een convenant) met een grondige voorbereiding en afweging, zodat het grootste deel is uitgewerkt voordat dit verankerd wordt in een reglementair kader (namelijk het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan).

⁷² In het Voorontwerp Instrumentendecreet wordt een onderscheid gemaakt tussen facultatieve zendende locaties en dwingende zendende locaties. Een dwingende zendende locatie is een zendende locatie waar een ontwikkelingsverbod of beperking van ontwikkeling geldt. Een facultatieve zendende locatie is een zendende locatie waar geen ontwikkelingsverbod of beperking van ontwikkeling geldt, en waarbij de eigenaar kan of eigenaars kunnen kiezen om de grond te ontwikkelen of de ontwikkelingsrechten over te dragen.

⁷³ A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, ‘Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.’, *TROS* 2018, afl. 90, 136.

⁷⁴ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, VR 2018 1201 DOC.1462/3TER, 36-37; A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, ‘Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.’, *TROS* 2018, afl. 90, 144.

Voor de toepassing van dit instrument zijn dus 3 zaken nodig, namelijk (i) een convenant tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, (ii) één of meerdere RUP's waarin de ontwikkelingsmogelijkheden worden vastgelegd en (iii) een ontwikkelingsrechtenplan.⁷⁵

1) Convenant regionale ontwikkelingsrechten

Een 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' wordt onderhandeld tussen de betrokken lokale overheden en de Vlaamse overheid.⁷⁶ Volgens artikel 74 Voorontwerp Instrumentendecreet dient de Vlaamse Regering op eigen initiatief dan wel op gemotiveerd verzoek van de gemeenten, al dan niet in samenwerking met een of meer provincies, onderhandelingen aan te gaan omtrent het afsluiten van een convenant. Het gemotiveerd verzoek moet uitgaan van de betrokken gemeenten. Bovendien kan de Vlaamse Regering pas een convenant sluiten zodra een aantal zaken op kennelijk voldoende wijze zijn onderbouwd en onderzocht. Het gaat onder meer om de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor de functie waarop het systeem betrekking heeft, de inschatting van de ruimtebehoefte voor die functie, een analyse van de bestaande voorraad en aanbod, de confrontatie van de ruimtebehoefte.⁷⁷ De lat voor het afsluiten van een convenant ligt zeer hoog. Daarbij blijft het de Vlaamse overheid die als mede-contracterende partij uiteindelijk beslist of er tot de volgende (reglementaire) stap wordt overgegaan.⁷⁸

2) Ruimtelijk uitvoeringsplan

Vervolgens vertaalt een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) de afspraken van het 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' planologisch.⁷⁹ Een goede werking van de VOR-regeling vereist dat de kandidaat-ontwikkelaars geen andere manier hebben om tot een méér-ontwikkeling van hun grond te komen.⁸⁰ Het verkrijgen of inzetten van ontwikkelingsrechten is verbonden met een beperking of verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden.⁸¹ Een gedetailleerde beschrijving van de stedenbouwkundige mogelijkheden met en zonder VOR is aldus noodzakelijk. Bovendien wordt door de keuze voor het systeem van RUP zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande juridisch kader.⁸²

3) Ontwikkelingsrechtenplan

Tot slot vinden de VOR hun (concrete) toepassing in een nieuwe bijlage bij een RUP, namelijk het 'ontwikkelingsrechtenplan'.

⁷⁵ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 37-38.

⁷⁶ Artikel 73 van het Voorontwerp Instrumentendecreet stelt dat "[h]et convenant (...) een overeenkomst [is] die wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en de projectpartijen voor het opzetten van een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten in een afgebakend gebied'.

⁷⁷ Artikel 76 Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁷⁸ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 37-38.

⁷⁹ Artikel 83 Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁸⁰ A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, 'Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.', *TROS* 2018, afl. 90, 145.

⁸¹ Artikel 85 Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁸² MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 39.

Artikel 84 Voorontwerp Instrumentendecreet somt de minimale inhoud op die een ontwikkelingsrechtenplan moet bevatten. Onder meer moet een grafisch plan met aanduiding van zendende en ontvangende locaties zijn opgenomen (met een specificatie of het gaat om facultatieve dan wel dwingende zendende of ontvangende locaties, en met een perceels- of oppervlakte gebonden gebiedsgerichte aanduiding van de bestaande ontwikkelingsrechten), de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten (met een maximum van tien jaar voor de verkoop van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties).

Van een aantal voorwaarden kan niet worden afgeweken, waaronder de maximale verkoopstermijn van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties. Deze en andere randvoorwaarden zijn ingegeven door motieven van rechtsbescherming. Door afloop van de maximale verkoopstermijn kunnen de eigenaars van zendende locaties die zich met een bouwverbod geconfronteerd zien, alsnog beroep doen op de planschaderegeling.⁸³

Bovendien voorziet de VOR-regeling in informatieplichten. Zodoende zal bij verkoop van onroerende goederen die in het systeem betrokken zijn, de koper niet alleen op de hoogte zijn van de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook van de clausules uit het ontwikkelingsrechtenplan.

Het ontwikkelingsrechtenplan kan bepalen dat alle ontwikkelingsrechten verplicht via een **'rechtenbank'** overgedragen worden en dat de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten aankoopt, anders bepaald wordt dan of verschilt van de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten verkoopt.⁸⁴ Een rechtenbank is volgens de Memorie van Toelichting essentieel voor de levensvatbaarheid van een VOR-project. Aldus is de instelling van een rechtenbank sowieso verplicht. Dit hoeft niet te betekenen dat de rechtenbank de enige is die kan aankopen en verkopen. **Ontwikkelingsrechten zouden ook rechtstreeks tussen personen kunnen worden verhandeld.** Maar in dat geval moet de overdracht nog wel apart worden geregistreerd. Dat elke overdracht gebeurt 'via' de rechtenbank betekent dus dat de rechtenbank formeel betrokken wordt bij de overdracht.⁸⁵

Reden hiervoor is de onvoorspelbare marktwerking in Vlaanderen. Een rechtenbank biedt meer zekerheid en kan ingrijpen in de marktwerking indien dit nodig blijkt. Op die manier kan gegarandeerd worden dat eigenaars van zendende locaties billijk worden vergoed.⁸⁶ De rechtenbank wordt opgevat als een Vlaams instantie. De oprichting van deze rechtenbank behoeft een afzonderlijk decretaal initiatief.⁸⁷

III.4.4. Randvoorwaarden

58. Belangrijk mee te geven is dat het VOR-systeem niet altijd 'budgetneutraal' zal zijn. Het is namelijk goed mogelijk dat ook ontvangende locaties met bepaalde beperkingen zullen worden geconfronteerd. Veel gronden die in stads- en dorpscentra zijn gelegen (lees: op goede locaties) kennen geen beperkingen inzake bouwhoogte of woningdichtheid (bijv. de gewestplanbestemming woongebied of woonuitbreidingsgebied, een algemeen voorschrift 'stedelijk woongebied', ...). Indien deze locaties als dwingende of facultatieve *receiving*

⁸³ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 39.

⁸⁴ Artikelen 94 en 95 Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁸⁵ Artikel 84, §2 Voorontwerp Instrumentendecreet; MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 125.

⁸⁶ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 36.

⁸⁷ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 38.

site worden opgenomen, zal de eigenaar ervan eerder geconfronteerd worden met een beperking: voordien mocht hij namelijk zoveel en zo hoog bouwen als hij wou (mits verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening). Hoewel in dergelijke gevallen het recht op planschade niet zal spelen⁸⁸, is het o.i. niet uitgesloten dat de eigenaar op basis van een andere rechtsfiguur aanspraak kan maken op een vergoeding.

59. Het VOR-systeem kan ook met andere instrumenten worden gecombineerd. De verhouding met de ruimtelijke uitvoeringsplanning moeten hiervoor in kaart worden gebracht. Hoewel de toepassing van het VOR-systeem steeds gepaard gaat met de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: “RUP”) moet niet steeds een herbestemming plaatsvinden⁸⁹ en kan het RUP ook stedenbouwkundige voorschriften bevatten voor gebieden die niet als zendende of ontvangende locatie zijn aangeduid.⁹⁰

60. Daarnaast is het VOR-systeem een regionaal instrument, zodat ook moet worden onderzocht met welke instrumenten op lokaal niveau de inzet van een VOR-systeem complementair is.

Een aandachtspunt betreft de verhouding van een geïnstalleerd VOR-systeem met de stedenbouwkundige lasten. De voorgestelde decretale regeling voor regionale VOR-projecten sluit de toepassing van stedenbouwkundige lasten niet uit. Het VOR-systeem komt dus niet in de plaats van in de praktijk vaak opgelegde lasten, die zullen blijven bestaan (zoals aanleg van wegen, groene ruimten en gratis grondafstand). De inzet van ontwikkelingsrechten wordt vereist door het ontwikkelingsrechtenplan, terwijl het opleggen van een last volledig door de vergunningverlenende overheid of ingevolge de toepassing van een stedenbouwkundige verordening (zie verder) wordt bepaald met inzicht in de reeds opgelegde ontwikkelingsrechten in functie van de vergunningsaanvraag. Bij de combinatie van VOR met lasten dient de vergunningverlenende overheid er derhalve over te waken dat de evenredigheid wordt behouden, zodat dat de totaliteit van ‘kosten’ (VOR en lasten, maar ook voorwaarden, belastingen,...) die de ontwikkelaar opgelegd worden, in verhouding staat tot de voordelen die de ontwikkelaar haalt uit het vergunde project.⁹¹

III.4.5. Synthese

61. Als het Voorontwerp Instrumentendecreet wordt goedgekeurd, kan dit systeem – eens in werking – wel mogelijks een oplossing bieden voor de voorliggende problematiek, waarbij slecht gelegen locaties voor bedrijvigheid worden “geruild” t.a.v. goed gelegen bedrijvigheidslocaties.

Het VOR-systeem is op dit ogenblik nog niet definitief is goedgekeurd en de timing hiervoor is hoogst onzeker en zeker niet voorzien voor korte termijn, aangezien het Instrumentendecreet zal worden uitgesteld naar de volgende Vlaamse regering. De implementatie en de toepassing op het terrein van het VOR-systeem zal ten slotte, al zou dit op middellange termijn worden goedgekeurd, ook niet van vandaag op morgen gebeuren.

62. In afwachting van de implementatie van het VOR-systeem moet dus worden ingezet op andere instrumenten, waarbij er dient te worden vermeden dat bijkomende bedrijven worden ontwikkeld en/of

⁸⁸ Niet alleen bepaalt het Voorontwerp Instrumentendecreet dat het recht op planschadevergoeding pas ontstaat na het verstrijken van de verhandelingstermijn van de ontwikkelingsrechten, maar er zal in het RUP strikt genomen geen bestemmingswijziging plaatsvinden. De bestemming zal in beginsel dezelfde blijven (woongebied in de ruimte zin).

⁸⁹ Zo bepaalt artikel 85, tweede lid van het Voorontwerp Instrumentendecreet dat het ontwikkelingsplan facultatieve zendende locaties kan aanduiden waarvoor het RUP geen nieuwe stedenbouwkundige voorschriften bevat.

⁹⁰ Artikel 85, eerste lid Voorontwerp Instrumentendecreet.

⁹¹ MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, p. 40.

vergund op slecht gelegen locaties, dan wel bijkomende woningen worden ontwikkeld en/of vergund op goed gelegen kernen die zich nopen voor (verweven) bedrijvigheid. Het is altijd moeilijker zijn om in het bestaand ruimtebeslag⁹² in te grijpen dan in het juridisch aanbod.

III.5. HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIL

III.5.1 Algemeen

63. De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is een instrument dat is voorzien in het Decreet Landinrichting.⁹³ Bij een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt **zowel de eigendom en het gebruik van percelen geruild, als de gebiedsbestemming van de betrokken percelen gewisseld, om een optimaler en evenwichtiger grondgebruik te bekomen.**

Eerste praktijkervaringen met dit instrument tonen aan dat het in de realiteit bijna nooit zal gaan om een zuivere ruil van bestemmingen en van eigenaars/gebruikers. Enerzijds leidt dit niet altijd tot de gewenste eindsituatie en anderzijds kan de ruimtelijke context zo zijn dat de gewenste situaties geen simpele omwisseling van bestemmingen inhoudt.

64. Daarom voorziet het Voorontwerp Instrumentendecreet in een wijziging voor dit instrument. De benaming, definitie en toepassingsgebied van het instrument ‘herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil’ wordt aangepast en verduidelijkt.

Het gaat dan over ‘herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan’, waarbij het gaat om de gelijktijdige aanpassing (in plaats van ‘omwisseling’) van de stedenbouwkundige voorschriften (in plaats van ‘bestemmingsgebieden’) en van de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden (in plaats van ‘de betrokken eigenaars en gebruikers’).⁹⁴ Het blijft vandaag echter onduidelijk wanneer het Instrumentendecreet zal worden goedgekeurd (zie hoger).

De opzet is dezelfde als bij een ruimtelijk uitvoeringsplan, met dien verstande dat niet enkel de bestemming wordt aangepast, maar ook de eigendom wordt gewisseld. Dit instrument is dan ook voornamelijk van belang wanneer een aanpassing van de eigendomssituatie is vereist.

Ook kan er nog op worden gewezen dat dit instrument kan worden geïntegreerd in het ‘complexe projecten’-traject (zie verder), maar zoals later wordt aangegeven, zal dit instrument op het eerste gezicht enkel interessant zijn voor specifieke lokale problemen (waarbij grond A (goede locatie) wordt gewisseld van bestemming en eigendom met grond B (slechte locatie)).

⁹² Ruimtebeslag kan worden omschreven als “ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Ecoducten over infrastructures en sommige bermstroken en taluds langs (weg)infrastructures behoren volgens de geldende technische definities (2016) ook tot het ruimtebeslag. Het ruimtelijk beleid zal in de operationele kaders steeds voorzien in een technische handleiding die duiding geeft bij (de internationale afspraken over) de technische invulling van dit begrip. Beleidskaders kunnen zich uitspreken over de beleidsmatige implicaties hiervan”.

⁹³ Artikelen 2.1.61 – 2.1.66 Decreet Landinrichting.

⁹⁴ Artikel 162-166 Voorontwerp Instrumentendecreet; MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 45-46.

III.5.2 Termijnen

65. Concreet zijn er voor een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil drie documenten vereist, namelijk:

- een *inrichtingsnota* waarin wordt aangegeven waarom voor de realisatie van het voorgenomen plan/project het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil vereist is. Tevens wordt een instrumentenafweging gedaan en wordt het financierings- en uitvoeringsprogramma vastgelegd;⁹⁵
- een *ruimtelijk uitvoeringsplan* waarin het gebied dat in aanmerking komt voor planologische ruil wordt aangeduid en dat het ruimtelijk kader biedt voor deze oefening, en;⁹⁶
- een *grondruilplan* waarin de eigendoms- en gebruiksruil is opgenomen en waarin de 'financiële afrekening' wordt gemaakt.⁹⁷

66. Het is de landcommissie die instaat voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden.⁹⁸ Verder wordt de herverkaveling uit kracht van wet geïntegreerd in de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.⁹⁹

De waarde van de inbreng en toedeling zal vergelijkbaar moeten zijn. De eventuele verschillen in waardebepaling tussen de gronden die ingebracht worden en de gronden na de herverkaveling zullen worden verrekend op basis van de bepalingen van het Decreet Landinrichting. De generieke regeling rond planbaten/planschade uit de VCRO en de kapitaalschade en gebruikerscompensatie uit het Grond- en Pandendecreet, die voortvloeit uit de opmaak van een RUP, wordt hierbij uitgeschakeld, nu deze reeds is vervat in de specifieke regeling rond de herverkaveling uit kracht van wet.¹⁰⁰ Deze uitschakeling neemt niet weg dat elke rechthebbende bij de vrederechter het volgende kan betwisten: (i) de ruilwaarde of gebruikswaarde van zijn vroegere percelen; (ii) de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van zijn nieuwe percelen; en (iii) de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding¹⁰¹:

- Als de rechter de betwistingen over de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de vroegere percelen of de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de nieuwe percelen (i en ii) gegrond vindt, kan een schadevergoeding worden toegekend naast de financiële compensatie van de eigenaar en de vruchtgebruiker of naast de gebruikersvergoeding van de gebruiker. De schadevergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering.¹⁰²
- Als de rechter de betwistingen over de financiële compensatie van de eigenaar en vruchtgebruiker of de gebruikersvergoeding gegrond vindt, verbetert hij de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding. Het verschil tussen de oorspronkelijke en de verbeterde financiële compensatie

⁹⁵ Artikel 4.2.2 Decreet Landinrichting.

⁹⁶ Artikelen 2.1.63 en 2.1.64, § 2 Decreet Landinrichting.

⁹⁷ Artikelen 2.1.64 en 2.1.65, § 1, 3° en § 4 Decreet Landinrichting.

⁹⁸ Artikel 2.1.65, §2 en §3 Decreet Landinrichting.

⁹⁹ Deel 2, Titel 1, Hoofdstuk 3, Afdeling 5, Onderafdeling 2 Decreet Landinrichting.

¹⁰⁰ Artikel 2.1.78 Decreet Landinrichting.

¹⁰¹ Artikel 2.1.44 Decreet Landinrichting.

¹⁰² Artikel 2.1.45 Decreet Landinrichting.

of gebruikersvergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering.¹⁰³

Er zijn weinig praktijkvoorbeelden voorhanden. Uit een antwoord op een parlementaire vraag van 18 mei 2018 blijkt dat de VLM tot dan slechts 6 trajecten zou begeleiden waarbij het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt ingezet of zal worden ingezet.¹⁰⁴

III.5.3. Schaalniveau

67. De inzet van instrumenten kan zowel beslist worden door de Vlaamse regering, of door het provinciale of gemeentelijke bestuursniveau. Het instrument moet eerder worden gezien als een aanvullend instrument die kan worden ingezet voor specifieke problemen.

III.5.4. Randvoorwaarden

68. De randvoorwaarden zijn min of meer dezelfde als bij de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Daarbij kan nogmaals worden aangestipt dat voor de toepassing van dit instrument best een groot draagvlak wordt gevonden bij de eigenaars / gebruikers van de betrokken gronden (zie *supra*).

III.5.5. Financiële en administratieve last

69. Zoals reeds aangegeven, brengt de toepassing van dit instrument een grote planlast met zich mee (zie *supra*). De initiatiefnemer van het project, plan of programma staat in voor de financiering van de uitvoering van de inrichtingsnota.

III.5.6. Actoren

70. De inzet van instrumenten kan zowel beslist worden door de Vlaamse regering, of door het provinciale of gemeentelijke bestuursniveau. De initiatief nemende instantie voor de realisatie van het project, plan of programma maakt daarvoor een inrichtingsnota op in overleg met de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: "VLM").

III.5.7. Synthese

71. De toepassing van dit instrument voor de beoogde doelstellingen inzake bedrijvigheid (verweving, behoud bedrijvigheid kernen, efficiënter ruimtegebruik bedrijventerreinen en kernen) lijkt niet o.i. niet nuttig.

Gelet op het feit dat de toepassing van dit instrument (1) één of meerdere specifieke ruiloperaties veronderstelt en (2) een groot draagvlak moet vinden bij de 'getroffen' eigenaars of gebruikers (gelet op de mogelijkheid om zich tot de rechter te wenden), is het o.i. hoe dan ook niet aangewezen om dit instrument op grote schaal toe te passen.

Dergelijke processen kunnen lang aanslepen, gelet op de grote planlast (inrichtingsnota en RUP), de moeilijke taak van de landcommissies (onder meer de ruilgronden in kaart brengen, concrete grondruilen voorstellen, waardebepaling van de gronden) en gelet op de rechterlijke tussenkomst bij betwisting.

¹⁰³ Artikel 2.1.46 Decreet Landinrichting.

¹⁰⁴ Te raadplegen op <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1407758>.

III.6. OMGEVINGSVERGUNNINGEN VOOR STEDENBOUWKUNDIGE HANDELINGEN EN/OF INGEDEELDE INRICHTINGEN OF ACTIVITEITEN

III.6.1. Algemeen

72. Ook de individuele omgevingsvergunning kan worden ingezet worden als instrument om een (lokale of regionale) doelstelling inzake ruimte en bedrijvigheid te realiseren.

De **bevoegdheid** van de **provincie** zal, bij de vergunningverlening **in eerste aanleg**, spelen bij de omgevingsvergunningen voor ingedeelde inrichtingen of activiteiten van **klasse I** of stedenbouwkundige handelingen die voor dergelijke inrichting samenhangen of voor de omgevingsvergunningsaanvragen die aan de provincie voorbehouden projecten (aanvragen die zich op het grondgebied van twee of meer gemeenten bevinden of, aanvragen met betrekking tot gebouwen of gebouwencomplexen met een totale nuttige vloeroppervlakte van het deel met de functie handel van minstens 15.000 m², gelegen buiten de uitgezonderde¹⁰⁵ gemeenten). Daarnaast kan de provincie als bevoegde beroepsinstantie **in laatste aanleg** een rol spelen bij de individuele omgevingsvergunningverlening.

73. Relevant mee te geven is dat bij een vergunningsaanvraag, volgens vaststaande rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, **géén alternatievenonderzoek** is vereist.

Het is niet de taak of bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om alternatieven te onderzoeken of voor te stellen van een aangevraagd ontwerp. De motiveringsverplichting gaat niet zover dat vergunningverlenende overheid in de bestreden beslissing dient te motiveren waarom niet gekozen wordt voor een alternatief project.¹⁰⁶ De vergunningverlenende overheid moet enkel het werkelijke voorwerp van de aanvraag beoordelen. Zij kan geen onderzoek te doen naar bijvoorbeeld alternatieve inplantingsplaatsen. De locatiekeuze behoort tot de opportuniteitsbeslissing van de aanvrager.¹⁰⁷ Ook de vergunningsaanvrager dient niet te onderbouwen op welke manier zijn project *béter* ruimtelijk ingebed is dan een alternatieve ontwikkeling. Het volstaat dat de aanvraag zoals hij voorligt de toets van de goede ruimtelijke ordening doorstaat.

III.6.2. Verweving/efficiënter ruimtegebruik via afwijkingsbepalingen uit VCRO

- **Artikel 4.4.9/1 VCRO**

74. In het verleden is veel bedrijvigheid ruimtelijk vormgegeven via bijzondere plannen van aanleg. Vél van de BPA's zijn verouderd.

Relevant mee te geven is dat, met de inwerkingtreding van de Codextrein eind 2017, artikel 4.4.9/1 VCRO erin voorziet dat **een vergunningverlenende overheid** bij het verlenen van een omgevingsvergunning mag **afwijken**

¹⁰⁵ uitgezonderd in Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout

¹⁰⁶ RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0335, p. 31; RvVb 21 januari 2014, nr. A/2014/0048, p. 13; RvVb 21 januari 2014, nr. A/2014/0054, p. 38-39; RvVb 25 april 2017, S/1617/0805, p. 46; RvVb 20 juni 2017, A/1617/0985, p. 29

¹⁰⁷ RvVb 15 december 2015, A/1516/0368, 8

van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg, voor zover dit plan ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag, wanneer de voorwaarden van dit artikel zijn vervuld.

Interessant is dat ook van bestemmingsvoorschriften kan worden afgeweken, in tegenstelling tot wat geldt bij artikel 4.4.1 VCRO of bij de eenvoudige planherziening van artikel 7.4.4/1 VCRO (zie infra en supra).

Deze regeling voor de 15 jaar oude BPA's sluit aan bij de invoering van de verhoging van het ruimtelijk rendement als beoordelingscriterium voor de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, b) VCRO.

Om het ruimtelijk rendement te verhogen, wenst de Vlaamse decreetgever verdichting van de bestaande bebouwde of stedelijke ruimte te bevorderen. Via verdichting, verweving, renovatie en hergebruik binnen bestaande gebieden met 'harde' functies wordt de druk op gebieden met 'zachte' functies verminderd.

Artikel 4.4.9/1 VCRO bepaalt dat deze afwijkingsregel alleen geldt voor stedenbouwkundige voorschriften van een BPA die een aanvulling vormen op welbepaalde "harde" bestemmingen van het gewestplan.¹⁰⁸ Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden. De afwijkingmogelijkheid kan ook niet worden toegepast voor bijzondere plannen van aanleg die voorzien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan of voor gebieden die in uitvoering van artikel 5.6.8 van deze codex aangeduid zijn als watergevoelig openruimtegebied.

75. De toepassing van deze uitzonderingsgrond staat op twee punten ter discussie, die zeker belangrijk zijn in kader van BPA's die bedrijvigheidsites vormgeven.

76. Er is ten eerste discussie mogelijk over de betekenis van de woorden "een aanvulling vormen" in artikel 4.4.9/1 VCRO.

Het artikel bepaalt de regeling geldt voor BPA's die "een aanvulling vormen" op één van de in het artikel genoemde harde gewestplanvoorschriften. Volgens het departement Ruimte moeten die woorden worden geïnterpreteerd in die zin dat enkel BPA's die 'aanvullend' zijn in de juridische zin van het woord (en niet 'afwijkend' in de juridische zin van het woord) in aanmerking komen voor artikel 4.4.9/1 VCOR.¹⁰⁹

Dit wordt sterk betwist in de rechtsleer. Deze lezing staat haaks op de doelstelling van de decreetgever en zou het aannemelijker zijn dat het woord 'aanvullend' gelezen worden in zijn spraakgebruikelijke betekenis als 'gelegen in' de genoemde gewestplanvoorschriften.¹¹⁰

¹⁰⁸ Het gaat om 4 harde gewestplanvoorschriften uit het KB van 28 december 1972, met name woongebieden (met uitzondering van woonparken); industriegebieden in de ruime zin; dienstverleningsgebieden en gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen en 29 harde aanvullende gewestplanvoorschriften.

¹⁰⁹ In de zin van artikel 16, derde lid van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962, later overgenomen in art. 14, 4° lid Coördinatie-decreet RO 22 oktober 1996.

¹¹⁰ P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk Rendement in de vergunningverlening", TROS 2018/90 (97-133), inzonderheid p. 123-127.

Die discussie is van groot belang, nu er - zeker bij bedrijventerrein – er in de praktijk véél “afwijkende” BPA’s bestaan en waar de vraag zal rijzen of van deze stedenbouwkundige voorschriften al dan niet kan worden afgeweken op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO.

In principe konden de BPA’s slechts in uitzonderlijke omstandigheden afwijken van de onderliggende gewestplannen en diende hiervoor een goede motivering voor te liggen. De praktijk leert ons dat er wel wat “onwettige BPA’s” zijn vastgesteld waarbij deze strikte afwijkingsvoorwaarden niet zijn/werden gerespecteerd. Zo zal, gezien de strikte “opdeling” van categorieën van industriegebied (in gewoon, milieubelastend resp. milieuvervuilend), een BPA die een KMO zone voorziet in industriegebied voor milieubelastende industrie, niet als een “aanvullend” BPA kwalificeren, maar een “afwijkend” BPA zijn. Volgens de interpretatie van het Departement is verweving via een afwijking op basis van artikel 4.4.9/1 VCRO in al die gevallen niet mogelijk, terwijl dit in bepaalde gevallen wel wenselijk kan zijn.

77. Er is ook een tweede discussiepunt of bij een afwijking van het BPA op grond van artikel 4.4.9/1 van de VCRO het onderliggende gewestplan moet worden gerespecteerd, dan wel of elke bestemming mogelijk is.

Het departement Omgeving is van oordeel dat de onderliggende gewestplan zeker dient gerespecteerd te worden. Ook dit wordt dit in de rechtsleer bekritiseerd.¹¹¹ Het spreekt voor zich dat wanneer de bestemming van het onderliggende gewestplan dient gerespecteerd, de afwijkingsregel in de praktijk vaak weinig tot niet dienstig zal kunnen zijn voor verweving. In de praktijk betekent dit dat enkel in BPA’s met een onderliggend gewestplan ‘woongebied’ verweving mogelijk zal zijn via artikel 4.4.9/1 VCRO.

De Provincie kan in haar vergunningenbeleid ervoor opteren om artikel 4.4.9/1 VCRO niet beperkend te interpreteren, maar het artikel toe te passen overeenkomstig de doelstelling ervan, zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting. Deze beleidslijn gaat in tegen de FAQ van het Departement Omgeving, maar niet tegen tekst van de VCRO, zeker niet wat betreft de discussie over de naleving van het onderliggende gewestplan.

- **Artikel 4.4.1/8 VCRO**

78. Zoals hoger aangegeven is er binnen gewestbestemming “milieubelastende en vervuilende industrie” zeer beperkte verweving van bedrijvigheid mogelijk. De decreetgever heeft hieraan een oplossing willen geven door in **artikel 4.4.8/1 VCRO** toe te voegen dat in gebieden voor milieubelastende en vervuilende industrie onder bepaalde voorwaarden, wél plaats is voor ambachtelijke bedrijven en kmo’s.

Met de Codextrein heeft de decreetgever deze uitzondering verruimd, waardoor KMO’s en ambachtelijke bedrijven op industriegebieden tot 10 hectare kunnen gevestigd worden, mits op de helft van het gebied in kwestie al bedrijven gevestigd zijn.¹¹² Op die manier krijgt, op grond van artikel 4.4.8/ 1 VCRO **zonder RUP** een nieuwe ambachtelijke of kmo-invulling een **decretaal vermoeden van bestemmingsconformiteit**, uiteraard onder voorbehoud van een toetsing aan de vereisten van de goede ruimtelijke ordening, dat blijft spelen.

¹¹¹ P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijk Rendement in de vergunningverlening”, TROS 2018/90 (97-133), inzonderheid p. 127-131

¹¹² Op grond van deze bepaling 4.4.8/1 VCRO zijn ook niet-milieubelastende regionale bedrijven toegelaten in gebieden die groter zijn dan tien hectare en die op de gewestplannen zijn aangewezen als lokaal bedrijventerrein met openbaar karakter, als 1° het bedrijf is geen inrichting of activiteit met een GPBV-installatie en 2° het bedrijf ligt op minstens dertig meter van woongebied in de ruime zin.

In bestaande industriegebieden voor “vervuilende” of “milieubelastende” industrie kan dus, onder voorwaarden van artikel 4.4.8/1 VCRO, (beperkte) (nieuwe) lokale bedrijvigheid worden ondergebracht, maar nog geen andere economische activiteiten zoals groot- of kleinhandel, kantoren, enz. of een combinatie van verschillende soorten economische activiteiten.

- **Verweving via zonevreemde functiewijzigingsbesluit**

79. Het is mogelijk is om in **bestaande** bouwfysisch geschikte gebouwen in industriegebied (in ruime zin) om te vormen naar een kantoorfunctie, diensten of vrije beroepen (cf. artikel 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 (“**zonevreemde functiewijzigingenbesluit**”), onder volgende cumulatieve voorwaarden:

- het gebouw of gebouwencomplex is gelegen in een industriegebied in de ruime zin;
- in de ruimere omgeving van het gebouw of gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie "kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen",
- indien op het industriegebied in kwestie meer dan drie bedrijven gevestigd zijn, dan hebben minstens 50 % van de bedrijven van dat industriegebied reeds een vergunde hoofdfunctie "kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen",
- de nieuwe functie behoort tot de functiecategorie "kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen."

Handel en horeca in industriegebied blijft ook hier niet mogelijk.¹¹³

Verder voorziet artikel 7 van het zonevreemde functiewijzigingenbesluit tot slot dat ook andere “hinderlijke” activiteiten zonder industrieel karakter een plek kunnen krijgen op industriegebied, met name als deze kwalificeren als “luidruchtige binnenrecreatie. Het zonevreemde functiewijzigingenbesluit verwijst bij “luidruchtige binnenrecreatie” naar activiteiten zoals indoorkarting, dancing of schietstand. Dit is géén limitatieve oplijsting, ook gelijkaardige luidruchtige binnenrecreatie zijn vergunbaar, zoals een binnenspeeltuin.¹¹⁴

Voor een toepassing van de regeling voor zonevreemde functiewijzigingen is vereist dat de activiteiten worden ondergebracht in een reeds **bestaande** industriële constructie, die in **bouwfysisch opzicht geschikt** is voor het nieuwe gebruik. Dit betekent dat de functiewijziging niet kan gepaard gaan met een herbouw of een zware verbouwing.

- **Artikel 4.4.1 VCRO**

80. Er kan, op vergunningenniveau, slechts op beperkte wijze worden afgeweken van de bestaande stedenbouwkundige voorschriften wanneer artikel 4.4.1 VCRO toepassing vindt.

Wanneer de provincie de bevoegde vergunningverlenende overheid is (cf. *supra*) kan zij dus, in kader van goede ruimtelijke ordening, aan nieuwe te vestigen bedrijven erop wijzen dat **afwijken** van bepaalde stedenbouwkundige voorschriften (beperkt) mogelijk is op basis van deze rechtsgrond.

¹¹³ Dit is een tijd mogelijk geweest, maar werd geschrapt bij besluit van de Vlaamse regering van 15 juli 2011, naar verluidt om de schaarste aan industrieterreinen tegen te gaan en om de handel in de stadskernen beter te vrijwaren

¹¹⁴ RvS, 28 juni 2010, nr. 205.873

Artikel 4.4.1, § 1 VCRO laat toe om, onder voorwaarden en altijd na openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften (en verkavelingsvoorschriften) te vergunnen. Deze afwijkingmogelijkheid geldt voor alle stedenbouwkundige voorschriften (opgenomen in stedenbouwkundige verordeningen, RUP's of BPA's) en ongeacht het niveau (gewestelijk, provinciaal of gemeentelijk), maar is in praktijk erg beperkt.

Afwijkingen op bestemming, maximaal mogelijke vloerterreinindex en aantal bouwlagen wordt uitdrukkelijk **uitgesloten**.

In een individuele vergunning kan concreet worden **afgeweken** van te stringente **voorschriften inzake perceelsafmetingen, afmetingen en inplantingen van constructies**, dakvormen en materiaalkeuze. Er bestaat soms discussie over het toepassingsgebied. De Raad voor Vergunningsbetwistingen beoordeelt traditioneel deze afwijkingsregel, als uitzonderingsregel, op restrictieve manier. Hoewel de rechtspraak van de RvVb van oordeel is dat "bouwwrije zone(s) of een afstand tot de perceelsgrens" in een verkaveling kwalificeert als een 'bestemmingsvoorschrift' waarvan niet kan worden afgeweken¹¹⁵, wordt dit o.i. terecht bekritiseerd in de rechtsleer.¹¹⁶ Bestemmingsvoorschriften kunnen volgens artikel 4.1.1, 1° VCRO enkel worden opgenomen in plannen van aanleg of RUP's, maar niet in verkavelingen. Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereiding bij de begrippen 'bestemmings-, inrichtings- en beheersvoorschriften' dat een bouwwrije strook te beschouwen is als een inrichtingsvoorschrift en niet als een bestemmingsvoorschrift.

III.6.3. Ruimtelijk rendementstoets

81. De voorliggende omgevingsvergunningsaanvraag moet, naast de legaliteit (bijv. conformiteit met een BPA, RUP, verordening, enz.), voldoen aan de vereisten van goede ruimtelijke ordening. Dit zorgt uiteraard voor beperkingen om met een (individueel) omgevingsvergunningenbeleid ruimte en bedrijvigheid maximaal te sturen.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, de vergunningverlenende overheid, sinds de inwerkingtreding van de Codextrein, naast de in **de omgeving bestaande toestand** en de **beleidsmatige gewenste ontwikkelingen**, vandaag wél rekening houden met de verwezenlijking van een verhoogd **ruimtelijk rendement**.

Belangrijk is te weten dat ruimtelijk rendement niet enkel betrekking heeft op **verdichting**, maar ook op het **verweven** van functies, **hergebruik** van bestaande gebouwen of ruimtes, en **tijdelijk ruimtegebruik**.

Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO is in die zin aangepast. Het principe dat de overheid in de eerste plaats rekening moet houden met de in de omgeving bestaande toestand wordt behouden, omdat dit een evidentie is. Ook de bepaling dat kan worden afgeweken van de bestaande toestand omwille van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (notie die in de rechtspraak strikt wordt ingevuld), wordt behouden. Daarnaast, en op gelijke voet met de vorige twee criteria, komt als nieuw beoordelingscriterium voor de goede ruimtelijke ordening dat ook de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement in rekening kan worden gebracht.

¹¹⁵ cf. RvVb 7 december 2011, A/2011/0193, p. 8; RvVb 30 april 2013, nr. A/2013/0189, p. 11-12

¹¹⁶ B. VANDROMME, "Verkavelingsvoorschriften. Zo helder als koffiedik?", TOO 2015, 410-413

Het moet mogelijk zijn om, waar ruimtelijk aangewezen, te kunnen breken met de trend uit het verleden. Met de notie van het ruimtelijk rendement is het mogelijk om de visies inzake ruimtelijke ordening, ook naar ruimtebeslag door bedrijvigheid, rechtstreeks in het vergunningenbeleid mee te laten evolueren met de tijdsgeest. Daar waar vroeger industriële gebouwen breed uitgesmeerd werden over één bouwlaag, wordt nu ruimte gezocht in de hoogte (bv. een toren voor opslag van goederen), uiteraard (enkel) waar dit ook bedrijfstechnisch haalbaar is.

Het nieuwe artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2°, b) VCRO voorziet **twee** specifieke **randvoorwaarden**.

- De rendementsverhoging mag **de leef- en woonkwaliteit niet in het gedrang** brengen en ze moet verantwoord zijn op de betrokken plek. De rendementsverhoging mag niet blind gebeuren. Hogere woondichtheden, bijvoorbeeld, mogen geen alibi zijn om woningen met minimale oppervlaktes en geen of weinig private of publieke buitenruimte te ontwikkelen. De aanwezigheid van natuurlijke elementen (de zogenaamde groen-blauwe dooradering) moet meegenomen worden in de afweging. Een belangrijk (en verwant) element is ook het vermijden van overmatige verharding.
- Ten tweede moet de rendementsverhoging **in de betrokken omgeving verantwoord** zijn. Rendementsverhoging in een woonomgeving is bijvoorbeeld te verantwoorden op plekken die goed ontsloten zijn met openbaar vervoer en waar er voorzieningen in de nabijheid zijn. Op een bedrijventerrein is rendementsverhoging gekoppeld aan de verkeersafwikkeling en de aard of het karakter van het bedrijventerrein. De rendementsverhoging kan verkregen worden door in te zetten bv. op verdichting (meer bouwlagen bv) of meer verweving (bv. economische functie en woonfunctie koppelen).¹¹⁷ De memorie van toelichting benadrukt dat een afwijking van de bestaande ordening wél altijd goed moet worden gemotiveerd, en dit aan de hand van concrete gegevens die de afwijking verantwoorden. Het eindresultaat moet altijd een duurzame ruimtelijke ordening opleveren.

III.6.4. Soft law – provinciale beleidsmatig gewenste ontwikkelingen

82. Artikel 4.3.1, § 2 VCRO voorziet dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, maar ook rekening kan houden met “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” (met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in artikel 4.3.1, 1° VCRO).

De provinciale overheid kan, in woongebied, op vergunningenniveau, weliswaar niet beletten dat een lokale overheid een omgevingsvergunning verleent voor de sloop van bestaande bedrijvigheid en de bouw van residentieel project, zelfs op de goed gelegen economische sites, wanneer een woonproject in woongebied bestemmingsconform is en als de aanvraag ook voldoet aan de toetsing van de goede ruimtelijke ordening.

Bij de toetsing van de goede ruimtelijke ordening kan de vergunningverlenende overheid geen locatietalternatieven vereisen.

83. De provincie kan wél via “soft law” of “pseudowetgeving” stedenbouwkundige richtlijnen uitvaardigen met bv. als beleidsdoelstelling het behoud van goed gelegen verweven bedrijvigheid in kernen in de vergunningverlening te stimuleren.

¹¹⁷ Zie hierover PJ. DEFOORT, Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening, *TROS* 2018, p. 97 ev.

Ook de doelstellingen van het PBR zullen als beleidsmatige gewenste ontwikkelingen kwalificeren.

De provinciale ruimtelijke beleidsplanning kan dus wél worden ingezet als bron voor beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als “soft-law” in de individuele omgevingsvergunningverlening (zie hoger).

Stedenbouwkundige richtlijnen kunnen zowel toegepast worden als de deputatie zelf optreedt als vergunningverlenende overheid, of wanneer de gemeenten optreden als vergunningverlenende overheid.

- **Beperkingen inzake sterkte provinciale richtlijnen door intrinsieke kenmerk van “soft law”**

84. Het uitvaardigen van provinciale stedenbouwkundige richtlijnen gaat enkel wanneer de vergunningverlenende overheid een discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft en kan niet ingaan tegen bestemmingsvoorschriften of (gedetailleerde) inrichtingsvoorschriften van een RUP of BPA.

Stedenbouwkundige richtlijnen zijn geen juridisch afdwingbare norm. De richtlijnen hebben géén verordenende kracht zoals ruimtelijke uitvoeringsplannen of verordeningen. Er kan geen “blinde” toepassing van worden gemaakt als zou het een dwingend en verordenend voorschrift zijn. Bij de vergunningverlening zal de betrokken vergunningverlenende overheid weliswaar voor zichzelf haar eigen beleidslijn in acht moeten nemen, maar zij zal toch moeten onderbouwen en *in concreto* motiveren waarom de aanvraag wel of niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Enkel verwijzen naar de interne richtlijn volstaat niet om een vergunning te verlenen resp. te weigeren.¹¹⁸

Ook indien een omgevingsvergunningsaanvraag (bv. residentieel bouwproject) wordt geweigerd omwille van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (bv. behoud goedgelegen bedrijvigheid in kernen), dan veronderstelt dit een beleid dat “politiek bekend” moet worden gemaakt. Beleidslijnen zijn niet afdwingbaar.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO biedt enkel de mogelijkheid voor het vergunningverlenend bestuursorgaan om desgevallend rekening te houden met “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen”, doch zulks kan niet als een verplichting kan worden geïnterpreteerd. In de mate de vergunningverlenende overheid beslist geen rekening te houden met bepaalde beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, doet zij zulks in het kader van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. De Raad vermag niet haar eigen beoordeling in de plaats te stellen van het vergunningverlenend bestuursorgaan.¹¹⁹

Het aanvoeren van een schending van deze beleidsvisie zal dus normaal niet tot de vernietiging leiden van een omgevingsvergunning die deze richtlijnen niet naleeft.

Wanneer de deputatie optreedt als vergunningverlenende overheid zal zij wel haar eigen beleidslijnen in principe in acht moeten nemen als “beleidsmatig gewenste ontwikkeling”, wanneer deze als soft law norm behoorlijk is bekendgemaakt en bij de rechtsonderhorige rechtmatige verwachtingen kon creëren dat de (eigen) beleidslijnen worden nageleefd. Het niet naleven van de eigen beleidsrichtlijnen door de vergunningverlenende overheid kan door de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden gesanctioneerd als een schending van het rechtszekerheids- of vertrouwensbeginsel. Een overheid kan namelijk niet zonder objectieve en redelijke verantwoording afwijken van haar eigen beleidslijnen die zij bij de toepassing van de regelgeving aanhoudt. Om een schending aan te tonen van dit beginsel, moet voldoende concrete wijze

¹¹⁸ RvVb 13 februari 2018, A/1718/0535, p. 10.

¹¹⁹ RvVb 3 december 2013, A/2013/0725, p. 16.

worden aangetoond wat de bestaande beleidslijn in het betrokken gebied was en in welke mate daarvan wordt afgeweken in het vergunningsbesluit.

Er kan evenwel geen schending van het vertrouwensbeginsel worden verweten op basis van een beslissing van een andere overheid.¹²⁰ Dit is bijvoorbeeld zo als een gemeente geen toepassing wenst te maken van een provinciale beleidslijn of omgekeerd.

III.7. STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN

III.7.1. Algemeen

85. Stedenbouwkundige lasten worden in beginsel gekoppeld aan de individuele omgevingsvergunningverlening.

Hoewel een dergelijke *ad hoc*-aanpak op vergunningenniveau niet meteen een oplossing kan bieden voor de vooropgestelde doelstelling, biedt artikel 2.3.2, § 2, tweede lid van de VCRO de mogelijkheid om middels een stedenbouwkundige verordening lasten op te leggen bij stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen.¹²¹

Op dit ogenblik kan enkel de gemeente een dergelijke verordening opmaken.

Terloops kan worden opgemerkt dat een dergelijke verordening er mogelijk kan toe leiden dat er een ongewenste ruimtelijke concurrentie ontstaan tussen de gemeenten mét en de gemeenten zonder verordeningen.

Van belang is dat in het Voorontwerp Instrumentendecreet deze mogelijkheid wordt uitgebreid naar de provincies en het Vlaamse Gewest.¹²²

III.7.2 Randvoorwaarden

86. Lasten kunnen door de bevoegde vergunningverlenende overheid worden opgelegd bij elk type omgevingsvergunning.

Stedenbouwkundige lasten kunnen dus zowel bij een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden als bij een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden opgelegd.¹²³ De artikelen 75

¹²⁰ RvVb 13 september 2016, A/1617/0069, 15; RvVb 20 maart 2018, A/1718/0685, p.14.

¹²¹ Artikel 2.3.2, § 2 VCRO:

“ De gemeenteraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1, in artikel 4.2.5 en in artikel 4.4.1, § 3, tweede lid, voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen kunnen de aanvrager van een omgevingsvergunning technische en financiële lasten opleggen. Alle lasten die in artikel 75 tot en met 77 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vermeld worden, kunnen door middel van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden” (eigen aanduiding)

¹²² Artikel 126 Voorontwerp Instrumentendecreet.

t.e.m. 77 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepalen de draagwijdte en de voorwaarden die de bevoegde vergunningverlenende overheid moet respecteren indien ze lasten koppelt aan een omgevingsvergunning. Om de mogelijke toepasbaarheid van het instrument lasten voor de liggende probleemstelling te kunnen duiden, worden hierna de belangrijkste kenmerken weergegeven van stedenbouwkundige lasten:

- Ingevolge artikel 75, 1^{ste} lid Omgevingsvergunningsdecreet hebben lasten een dubbele finaliteit. De lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt (*eerste criterium*), en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (*tweede criterium*). De lasten zijn als het ware het prijskaartje voor het bekomen van de vergunning: ze vormen een ‘maatschappelijke compensatie’ voor de meerwaarde die de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid (met belastinggeld) op zich neemt. Het verlenen van een vergunning genereert voor het plaatselijk bestuur nieuwe taken en opdrachten (parkeerproblemen, verkeersafwikkeling, afvoer van afvalwater, waterzuivering, bijkomende behoefte aan woningen, sociale voorzieningen). Het is precies dit element dat het opleggen van de last rechtvaardigt. De opgelegde lasten bij een omgevingsvergunning dienen steeds deze dubbele finaliteit te respecteren.
- Lasten dienen, met die dubbele finaliteit voor ogen, ook evenredig te zijn (artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet). Het volstaat dus niet dat de last (enkel) in verhouding is tot de meerwaarde. Evengoed is vereist dat de last in verhouding staat met de bijkomende bestuurstaken die de overheid door de tenuitvoerlegging van de vergunning opgelegd krijgt. Die evenredigheidseis is een – vaak niet evidente – feitenkwestie en de rechtspraak hierover is schaars.
- Lasten kunnen enkel worden opgelegd voor zover ze kunnen worden verwezenlijkt door de aanvrager van de omgevingsvergunning (artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet). De aanvrager moet een aantal démarches kunnen ondernemen om de lasten uit te voeren. Hij moet minstens zelf stappen kunnen ondernemen om de lasten te kunnen uitvoeren. Het vervullen van de lasten kunnen niet enkel aan de wil van ‘derden’ overgelaten worden. De decreetgever geeft echter wél aan dat het van een derde kan worden verwacht dat hij een overeenkomst sluit met een derde om een vooropgestelde last te kunnen realiseren. Daarentegen is het niet mogelijk om een vergunning afhankelijk te maken van een last die voor de aanvrager een *‘fait du Prince’* uitmaakt.
- Het opleggen van lasten mag de uitvoering van de vergunde handeling niet afhankelijk stellen van een bijkomende beoordeling door de overheid. Lasten mogen geen afbreuk doen aan het feit dat de vergunning op zich, zonder voorbehoud, de uitvoering van de vergunde handelingen mogelijk moet maken.

87. Het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt welke soort lasten kunnen worden opgelegd. Lasten kunnen, buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, *onder meer* betrekking hebben op de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, het – als de werken begonnen zijn – aan de overheid gratis, vrij en onbelast overdragen van de eigendom van de in de vergunningsaanvraag

¹²³ Er wordt niet ingegaan op de andere types van omgevingsvergunningen, aangezien deze niet dienstig zijn voor binnen het kader van de adviesopdracht.

vermelde openbare werken, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd (artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet).

Merk op dat de verwezenlijking of renovatie van woningen als last kan worden opgelegd, maar – in tegenstelling tot de andere werken die zijn opgesomd – niet de gratis eigendomsoverdracht van woningen. In de parlementaire voorbereiding bij de DRO verduidelijkt de minister dat men bijvoorbeeld bij de oprichting van een groot kantoorgebouw kan verplichten om in woongelegenheden te voorzien.¹²⁴

Bij de vaststelling van de last zal wel goed moeten worden gemotiveerd dat deze last zijn oorsprong vindt (1) in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt, en (2) in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen.

88. Daarnaast kan een stedenbouwkundige last ook als een financiële geldsom worden opgelegd. Dit kan op twee manieren. De vergunningverlenende overheid kan de vergunninghouder hetzij discretionair en individueel, hetzij op grond van een gemeentelijke verordening¹²⁵, verzoeken om een geldsom te betalen die het de overheid zelf moet mogelijk maken om bepaalde taken uit te voeren, een zogenaamde financiële last. Het opleggen van een financiële vergoeding kan niet willekeurig worden opgelegd. De financiële geldsom dient steeds in relatie te staan met het uitvoeren van de werken die overeenkomstig het Omgevingsvergunningsdecreet als lasten kunnen worden opgelegd.^{126 127}

89. Voor het overige kan worden verwezen naar de juridische randvoorwaarden die spelen bij de opmaak van stedenbouwkundige verordeningen in het algemeen (zie *supra*).

III.7.3 Financiële en administratieve last

90. Voor de administratieve en financiële last kan worden verwezen naar het hoofdstuk omtrent stedenbouwkundige verordeningen. Natuurlijk is het wel zo dat de toepassing van dit instrument ook inkomsten genereert. Bovendien rijst de vraag of voor een dergelijke verordening (1) 'getroffenen' aanspraak kunnen maken op een schadevergoeding en (2) er verplichtingen inzake milieueffectrapportage spelen (een dergelijke verordening bevat strikt genomen geen stedenbouwkundige voorschriften).

III.7.4 Actoren

91. Indien er in de toekomst – met de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet - wordt geopteerd voor de opmaak van een provinciale stedenbouwkundige verordening inzake lasten, zal enkel de provincie de betrokken actor zijn. Er zal tijdens de procedure wel een advies moeten worden ingewonnen van het departement Omgeving. Overleg met de betrokken gemeenten is uiteraard aangewezen.

III.7.5. Synthese

¹²⁴ Verslag, VI. Parl. *Parl. St.*, 1998-1999, nr. 8, 92.

¹²⁵ Artikel 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO.

¹²⁶ Dit is expliciet voorzien in artikel 2.3.2, § 2, tweede lid van de VCRO (wat lasten betreft opgelegd in stedenbouwkundige verordeningen), maar geldt ook voor financiële lasten die individueel, buiten een gemeentelijke verordening om, worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid.

¹²⁷ Omwille van de hoger vermelde dubbele finaliteit kwalificeren financiële lasten volgens de Raad van State (minstens in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) ook als een retributie (zie RvS 20 april 2015, nr. 230.917, COMEOS). Een financiële last kan niet worden opgelegd als een verdoken (gemeente)belasting voor eender welke (niet stedenbouwkundige) gemeentelijke kost.

92. Er zou kunnen worden geopteerd om een stedenbouwkundige verordening op te maken, waarin een 'lastenstelsel' is opgenomen, waarbij voor ontwikkelingen op slecht gelegen locaties een grote financiële last moet worden betaald en/of dat voor niet-residentiële ontwikkelingen (bijv. kantoren) in de kern een verplicht aantal woningen moet worden gerealiseerd (of omgekeerd) teneinde tot verdichting en verweving van functies te komen.

Het grote nadeel is dat op vandaag enkel gemeenten een verordening voor stedenbouwkundige lasten kunnen opmaken. Het voorontwerp van het Instrumentendecreet voorzag die mogelijkheid ook voor provincies, maar het is onduidelijk of en wanneer dit decreet er komt.

Het opleggen van een grote financiële last voor bedrijfsontwikkelingen buiten de kernen (op slecht gelegen gronden) zal dus enkel mogelijk zijn voor zover kan worden gemotiveerd dat (1) zij rekening houdt met de meerwaarde voor de vergunninghouder en (2) zij wordt opgelegd gelet op de bijkomende uitvoeringstaken die voortvloeien voor de overheid door de uitvoering van de verleende omgevingsvergunning. In dat laatste verband is het misschien mogelijk te verwijzen naar de grote maatschappelijke kosten die het verder benutten van slecht gelegen bedrijvigheid met zich meebrengt inzake mobiliteitshinder, milieuhinder,

Via de opmaak van een verordening kan een ontradend effect ontstaan om zich te vestigen op slecht gelegen locaties. De administratieve last is eerder licht. Bovendien kunnen op die manier inkomsten worden gegenereerd.

De inzet van een dergelijk instrument zal o.i. de doelstelling niet alleen kunnen realiseren. Een combinatie met duidelijke gebiedsgerichte maatregelen waar een ruimtelijke visie achter schuilt is vereist (bijv. RUP, stedenbouwkundige verordeningen).

III.8 VOORWAARDEN, OP TE LEGGEN IN HET KADER VAN EEN OMGEVINGSVERGUNNING

93. Stedenbouwkundige voorwaarden worden, net zoals stedenbouwkundige lasten, in principe opgelegd op het niveau van de individuele omgevingsvergunningsverlening.

De finaliteit van stedenbouwkundige voorwaarden verschilt wezenlijk van deze van stedenbouwkundige lasten. In tegenstelling tot wat geldt voor stedenbouwkundige lasten, worden stedenbouwkundige voorwaarden opgelegd om het aangevraagde vergunbaar te maken. Zonder het naleven van de door de bevoegde vergunningverlenende overheid opgelegde voorwaarden kan een project vanuit wettigheids oogpunt en vanuit de goede ruimtelijke ordening niet worden vergund. De voorwaarden zijn essentieel voor de vergunbaarheid van het project. Hieruit volgt dat een stedenbouwkundige voorwaarde nooit kan bestaan uit het betalen van een geldsom. Een geldsom is geen oplossing voor de goede ruimtelijke ordening.

De kenmerken en de voorwaarden waaraan stedenbouwkundige voorwaarden moeten voldoen zijn opgenomen in artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet. Voorwaarden moeten voldoende precies zijn en redelijk in verhouding staan tot het vergunde project. Ook moeten zij kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant.

94. Gezien de wezenlijke aard van voorwaarden – het vergunbaar maken van het voorliggende project – is het niet het instrument nuttig in te zetten om de doelstelling te bereiken.

Wel kan een voorwaarde op zich nuttig zijn om een lokaal omgevingsvergunningproject inzake bedrijvigheid verenigbaar te bevinden met de goede plaatselijke ordening (bv. door opleggen van voldoende specifieke eis van ontsluiting, bv. voldoende duidelijke aanleg van groenbuffer om de hinder ten aanzien van de omgeving te beperken).

III.9. DECREET COMPLEXE PROJECTEN

III.9.1 Algemeen

95. Een complex project is een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt¹²⁸ om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces.¹²⁹

Wat specifiek moet worden verstaan onder een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, werd op uitdrukkelijke vraag van de Raad van State, afdeling Wetgeving¹³⁰ decretaal verduidelijkt aan de hand van de volgende criteria: *‘1° de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen; 2° het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit; 3° bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent; 4° het project is ruimtelijk structurend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving; 5° het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieu gerelateerde of verkeerskundige impact; 6° het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.’*¹³¹

Deze criteria kunnen zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau spelen, en zowel ten aanzien van publieke als private projecten.¹³²

96. Een ‘complexe-projecten-procedure’ start met een loutere ‘probleemstelling’, die in voorliggend geval op (inter)gemeentelijk niveau zou kunnen worden geformuleerd als ‘beveizing/afbouw van bouwmogelijkheden op slecht gelegen locaties met oog op versterking van de HOV-kernen’.

Eens de gemeente(n)/provincie het opportuun acht(en) om deze ‘loutere probleemstelling’ te onderzoeken, kan daarover een ‘startbeslissing’ worden genomen en kan, na consultatie van de stakeholders en publieke participatie, een ‘alternatievenonderzoeksnota’ worden opgemaakt, die de basis vormt voor een ‘geïntegreerd effectenonderzoek’ van elk van de weerhouden alternatieven.

¹²⁸ De term ‘vraagt’ is bewust gekozen: in tegenstelling tot termen als ‘noodzaak’ en ‘vergt’, duidt ‘vraagt’ het best aan dat het gaat om een geïntegreerde procedure die niet verplichtend is en evenmin de enige procedure is voor complexe projecten (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 12).

¹²⁹ Art. 2, 5° decreet complexe projecten.

¹³⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 295.

¹³¹ Art. 7, § 1, 2^{de} lid, 1° tot en met 6° decreet complexe projecten.

¹³² *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 13.

97. Afhankelijk van de resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek, uitgevoerd op elk van de weerhouden alternatieven, moet door de gemeente(n)/provincie een 'voorkeursbesluit' worden genomen, waarbij één of meerdere locatie-alternatieven als 'voorkeursalternatief' wordt vastgeklikt. Dit voorkeursbesluit kan in een later stadium gepaard gaan met een wijziging van bodembestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften.

Op basis van dit voorkeursbesluit kunnen vervolgens in de loop van de volgende decennia een 'oneindig' aantal projectbesluiten worden genomen, bijvoorbeeld voor elke individuele te 'verdunnen' en/of te verdichten locatie op zich, dan wel voor meerdere te 'verdunnen' en/of te verdichten locaties samen, telkens voorafgegaan door een alternatievenonderzoek en een geïntegreerd onderzoek van de effecten van elk van de weerhouden uitvoeringsalternatieven. Een projectbesluit is de verzamelterm voor alle mogelijke vergunningen/machtigingen die nodig zijn om een project (*in casu* een individueel of collectief project van verdichting) te realiseren.

98. Tot slot is het interessant dat zogenaamde 'flankerende maatregelen van de overheid' (bijvoorbeeld handelingen samenhangend met bevrozing/afbouw van bouw mogelijkheden op slecht gelegen locaties en met kernversterking / versterking kernverwevenheid) uitdrukkelijk worden opgenomen in voorkeurs- en projectbesluiten, zodat hierover in hoofde van alle actoren 'rechtszekerheid' kan ontstaan.

III.9.2 Termijnen

99. Het traject van een Complex Project onderscheidt vier fases: de verkenningsfase, de onderzoeksfase, de uitwerkingsfase en de uitvoeringsfase. De fases zijn gescheiden door drie vaste beslismomenten: de startbeslissing, het voorkeursbesluit en het projectbesluit:

1) De voorafgaande (informele) verkenningsfase

De eerste fase van de vier fases vormt de zgn. "*verkenningsfase*". Dit is de fase waarin een initiatief tot Complex Project wordt voorbereid en aan de bevoegde overheid (cf. *supra*) wordt voorgelegd.¹³³

Het doel van de verkenningsfase is tweeledig: enerzijds wordt gezocht naar het formuleren van een eenduidige probleemdefinitie en projectdoelstellingen die gedragen worden door zoveel mogelijk betrokkenen en anderzijds worden de grote lijnen van het project in kaart gebracht.¹³⁴ Dit is een informele fase voorafgaandelijk aan de eigenlijke start van het traject waarin naar een draagvlak wordt gezocht. Deze informele fase is niet in de tijd beperkt of aan vormvereisten (bijv. openbaar onderzoek) onderworpen.

In de verkenningsfase dient uiteindelijk nagegaan worden of er al dan niet sprake is van een Complex Project.¹³⁵ Als de bevoegde overheid tijdens de verkenningsfase van oordeel is dat een initiatief tot complex project in aanmerking komt voor de door dit decreet geregelde besluitvormingsprocedure, neemt ze daarover een startbeslissing.¹³⁶ De startbeslissing¹³⁷ houdt een engagement van de betrokken overheid in om het traject uit het Decreet te initiëren.¹³⁸

¹³³ Artikel 2, 18° Decreet Complexe Projecten.

¹³⁴ <http://www.complexeprojecten.be/routeplanner/verkenningsfase>

¹³⁵ T. QUINTENS, S. RONSE en D. SMETS, "Decreet Complexe Projecten", *TROS* 2015, 157.

¹³⁶ Artikel 7, §1, eerste lid Decreet Complexe Projecten.

De “startbeslissing” is de beslissing van de Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad over het initiatief tot Complex Project, bij de afronding van de verkenningsfase en tot de opstart van de onderzoeksfase.¹³⁹ Dit is de eerste formele beslissing binnen het traject. In de startbeslissing zal het project veelal nog ruim en algemeen geformuleerd worden waardoor nog alle drie de bestuursniveaus kunnen betrokken worden¹⁴⁰. De bevoegdheidsaspecten spelen op de ogenblik immers nog niet.¹⁴¹

2) De onderzoeksfase

De tweede fase vormt de zgn. “onderzoeksfase”. Dit is de fase waarin het initiatief tot Complex Project in het licht van het te nemen voorkeursbesluit om zijn effecten wordt onderzocht.¹⁴²

In de onderzoeksfase worden o.a. volgende stappen¹⁴³ doorlopen :

- de opmaak van een alternatievenonderzoeksnota;
- de raadpleging van het publiek en adviesverlening over de alternatievenonderzoeksnota;
- een beslissing van de dienst milieueffectrapportage (hierna: “dienst Mer”) over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het milieueffectenrapport (hierna “MER”);
- een geïntegreerd effectenonderzoek;
- de opmaak van een voorontwerp van voorkeursbesluit;
- een adviesverlening over het voorontwerp van voorkeursbesluit en een adviesvergadering;
- een beslissing van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, over de goed- of afkeuring van het (geïntegreerde) MER;
- de vaststelling van het ontwerp van voorkeursbesluit ;
- een openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit;
- de definitieve vaststelling van het voorkeursbesluit;
- de bekendmaking van het definitief vastgestelde voorkeursbesluit.

Het “voorkeursbesluit” is het eerste besluit van de bevoegde overheid over het Complex Project, genomen bij de afronding van de onderzoeksfase en houdende vaststelling van een op strategisch niveau gekozen alternatief.¹⁴⁴

3) De uitwerkingsfase

De derde fase vormt de zgn. “uitwerkingsfase”. Dit is de fase waarin het door het voorkeursbesluit gekozen alternatief van het Complex Project in het licht van het te nemen projectbesluit op zijn effecten wordt onderzocht.¹⁴⁵

¹³⁷ Overeenkomstig de parlementaire voorbereiding is een startbeslissing geen aanvechtbare administratieve rechtshandeling (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 13).

¹³⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 15; T. QUINTENS, S. RONSE en D. SMETS, “Decreet Complexe Projecten”, *TROS* 2015, 157.

¹³⁹ Artikel 2, 13° Decreet Complexe Projecten.

¹⁴⁰ Cf. artikel 7, § 1 Decreet Complexe Projecten

¹⁴¹ Cf. J-C. BEYERS en I. VAN GIEL, “Het decreet complexe projecten in de praktijk”, *TBO* 2016, 225.

¹⁴² Artikel 2, 8° Decreet Complexe Projecten.

¹⁴³ Cf. artikel 3 Besluit Complexe Projecten.

¹⁴⁴ Artikel 2, 19° Decreet Complexe Projecten.

¹⁴⁵ Artikel 2, 16° Decreet Complexe Projecten.

Deze fase houdt aldus een concretisering van het voorkeursbesluit in. Het door te lopen traject is gelijkaardig als dat van de onderzoeksfase. In de uitwerkingsfase worden o.a. volgende stappen doorlopen¹⁴⁶:

- de opmaak van de projectonderzoeksnota¹⁴⁷;
- een adviesverlening over de projectonderzoeksnota;
- een beslissing van de dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, over de reikwijdte en het detailleringsniveau van het MER;
- een geïntegreerd effectenonderzoek;
- een adviesverlening over het voorontwerp van projectbesluit¹⁴⁸ en een adviesvergadering;
- de vaststelling van het ontwerp van projectbesluit;
- een openbaar onderzoek over het ontwerp van projectbesluit en het ontwerp van MER;
- een beslissing van de dienst Mer, over de goed- of afkeuring van het MER;
- de definitieve vaststelling van het projectbesluit;
- de bekendmaking van het definitief vastgestelde projectbesluit.

Het projectbesluit is het eindbesluit van de bevoegde overheid over een Complex Project, genomen bij de afronding van de uitwerkingsfase en houdende de vaststelling van een op uitvoeringsniveau gekozen alternatief.

Het projectbesluit is een beslissing van de bevoegde overheid over het geheel van vergunningen, machtigingen, het bestemmingsplan en het actieprogramma om op die manier tijdig de juiste instrumenten (zoals de grondenbank, dienstenovereenkomsten, specifieke vergoedingensstelsels,...) te kunnen inzetten. Het projectbesluit omvat ook aspecten van beheer, monitoring en evaluatie. Het kan in sommige projecten ook de toewijzing inhouden van een project aan een private partner.¹⁴⁹

Een voorkeursbesluit kan overigens leiden tot meerdere projectbesluiten.

4) De uitvoeringsfase (en monitoring)

De vierde fase vormt de zgn. “*uitvoeringsfase*”. Dit is de fase waarin uitvoering wordt gegeven aan het projectbesluit over het Complex Project.¹⁵⁰

In de uitvoeringsfase gaat de overheid die het projectbesluit heeft vastgesteld, de aanzienlijke gevolgen voor het milieu van de tenuitvoerlegging van het onderdeel van het projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan, na, onder meer om onvoorziene negatieve gevolgen in een vroeg stadium te kunnen identificeren en om de passende herstellende maatregelen te kunnen nemen.

¹⁴⁶ Artikel 4 van het Besluit Complexe Projecten.

¹⁴⁷ Die bevat een beschrijving van: 1° het project en de flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit; 2° de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven; 3° de wijze waarop de effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit (artikel 18 Decreet Complexe Projecten).

¹⁴⁸ Op basis van de conclusies van de effectenonderzoeksrapporten worden een synthesesnota en een voorontwerp van projectbesluit opgemaakt (artikel 21 Decreet Complexe Projecten).

¹⁴⁹ http://www.complexeprojecten.be/Routeplanner/Uitwerkingsfase_projectbesluit/Projectbesluit

¹⁵⁰ Artikel 2, 15° Decreet Complexe Projecten.

Om te voldoen aan de bepalingen van het eerste lid, kunnen, als dat passend is, de bestaande monitoringsregelingen worden gebruikt om overlapping van monitoring te vermijden.¹⁵¹

Hoewel dit aldus een eerder lange procedure betreft, kan een deel van de doelstelling (nl. bevrozen van de bouw mogelijkheden op slechte locaties) reeds op het niveau van het voorkeursbesluit worden gerealiseerd.

III.9.3 Schaalniveau

100. De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit¹⁵² wordt aan één welbepaalde overheid toegewezen. Als potentieel bevoegde overheden worden de Vlaamse regering, de provincieraad en de gemeenteraad genoemd.¹⁵³ Voor de startbeslissing wordt geen bevoegdheidsregeling bepaald; deze kan dus worden genomen op gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk niveau, zelfs indien het gaat om een project dat bij de verdere uitwerking onder de bevoegdheid van een ander niveau valt.

Wie van de drie politieke overheden finaal de 'uniek bevoegde overheid' wordt, zal van geval tot geval verschillen. Via het zogenaamde '*concentratie-effect*' dat eigen is aan de regelgeving voor complexe projecten, hangt dit af van de feitelijke context, en tot voor kort ook van de bevoegdheidsregeling opgenomen in het omgevingsvergunningsdecreet.¹⁵⁴ Dat voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit in eerste instantie werd teruggevallen op de bevoegdheidsregeling uit het omgevingsvergunningsdecreet, meer specifiek op de lijsten met Vlaamse en provinciale projecten,¹⁵⁵ had te maken met het feit dat deze besluiten, ondanks hun '*sui generis*'-karakter, gericht zijn op de realisatie van een concreet project en er doorheen het proces slechts in die richting wordt gewerkt, namelijk daadwerkelijk op het terrein een project realiseren en zo het gestelde probleem oplossen of aan de opportuniteit een invulling geven.¹⁵⁶

Omdat de keuze van de bevoegde overheid bij een aantal pilootprojecten een 'intens debat' bleek,¹⁵⁷ werd het noodzakelijk geacht om in het decreet een mogelijkheid in te schrijven die toelaat om op basis van een onderling akkoord tussen de betrokken bestuursniveaus de bevoegde overheid aan te duiden *in afwijking van de Vlaamse en provinciale lijsten inzake de omgevingsvergunning*. De bevoegde overheid kan nu zijn bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit/projectbesluit delegeren aan een ander bestuursniveau. Het delegatiebesluit moet worden opgenomen in het ontwerp van

¹⁵¹ Artikel 42 Decreet Complexe Projecten.

¹⁵² De beslissingsbevoegdheid voor het voorkeursbesluit en het projectbesluit kan bijvoorbeeld beslissingsbevoegdheden omvatten die normaal toekomen aan bestuursorganen zoals de Vlaamse ministers, Polders en Wateringen, de deputatie, het college van burgemeester en schepenen of intercommunales. Het kan ook gaan om de beslissingsbevoegdheden die overeenkomstig wetten, decreten of organisatiereglementen zijn gedelegeerd of toegewezen aan de overheidsadministraties, specifieke ambtenaren of interne of externe verzelfstandigde agentschappen.

¹⁵³ Art. 6, § 1 decreet complexe projecten.

¹⁵⁴ Zo is de *Vlaamse regering* bevoegd voor de Vlaamse projecten en voor projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer provincies; de *provincieraad* is bevoegd voor provinciale projecten, voor de projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer gemeenten in hun provincie, en voor de projecten die klasse 1-inrichtingen/activiteiten omvatten die noch een Vlaams, noch een gemeentelijk project of een onderdeel van een van beide zijn; de *gemeenteraad* is bevoegd voor alle overige gevallen (art. 6, § 2 en § 4 decreet complexe projecten). Wanneer het complex project uit verschillende deelprojecten bestaat en verschillende potentieel bevoegde overheden aan de orde zijn, laat het decreet toe dat zij onderling overeenkomen wie de bevoegde overheid is voor het nemen van het voorkeursbesluit of het projectbesluit (art. 6, § 3 en § 5 decreet complexe projecten).

¹⁵⁵ Zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten, in uitvoering van het omgevingsvergunningsdecreet, BS 4 maart 2015.

¹⁵⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 21.

¹⁵⁷ Letterlijk citaat uit *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1041/1, 43.

voorkeursbesluit/projectbesluit, na schriftelijke instemming van de betrokken bestuursniveaus. Het delegatiebesluit moet ook een motivering bevatten voor de delegatie van de bevoegdheid. Bij het verlenen van de delegatie kunnen de bestuursniveaus (bijvoorbeeld financiële) afspraken maken in verband met de opmaak van het voorkeursbesluit/projectbesluit.¹⁵⁸ De bedoeling van deze wijziging is om van de procedure inzake complexe projecten ‘een zo flexibel mogelijk instrument’ te maken.¹⁵⁹

III.9.4 Randvoorwaarden

101. De belangrijkste randvoorwaarde is dat het voorgenomen plan/project als een complex project kwalificeert. Vervolgens dient de probleemstelling goed in kaart worden gebracht en moet de bevoegde overheid worden aangeduid. Dit alles is **maatwerk**. De bevoegde overheid dient op zorgvuldige wijze de procedure te doorlopen en bij haar besluitvorming rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Er kan via een complex project bv. worden gekomen tot verwevenheid van bedrijvigheid in de kern in een specifieke locaties (bv. stationsbuurt, bv. nieuw te ontwikkelen stadsdeel). Het is mogelijk om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften en ruimtelijke uitvoeringsplannen en er is veel ruimte voor creativiteit en maatwerk.

III.9.5 Administratieve en financiële last

102. Zoals uit de weergegeven procedure blijkt, betreft de complexe-projecten-procedure **een tijdrovende en intensieve procedure**. Bovendien gaat de procedure uit van een doorgedreven **participatietraject**, teneinde het nodige maatschappelijke draagvlak te creëren en in samenspraak met de stakeholders creatieve oplossingen uit te werken die zich in geval van wijzigingen van bodembestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften kunnen/zullen opdringen. Ook dit is **zeer intensief**.

Met veel oog voor communicatie en participatie moet in het kader van het ‘complexe-projecten-traject’ de **dialoog** worden aangegaan met alle belanghebbenden, zodat proactief en procedure-vermijdend kan worden geland met mogelijk nieuwe opties/alternatieven/bouwstenen, die stuk voor stuk juridisch robuust zijn en waarvoor het nodige maatschappelijke draagvlak kan worden gecreëerd. Hoewel dat positief is, kan ook dit een hoop tijd in beslag nemen.

III.9.6. Synthese

103. Er zou – theoretisch - een complex project kunnen worden opgesteld voor probleemstellingen rond bedrijvigheid, waarbij vooral te denken is aan de doelstelling inzake een gerichte “ketenaanpak” bij bedrijvigheid om de koppeling te kunnen maken tussen (slecht) vertreklocatie en (gewenste) aankomstlocatie.

Het voordeel van het complex project is dat het mogelijk is om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften en ruimtelijke uitvoeringsplannen en er is veel ruimte voor creativiteit en maatwerk. Zo’n complexe-projecten-traject is echter duur, tijdrovend en ‘complex’. Indien de provinciale overheid het

¹⁵⁸ Art. 6, § 6 decreet complexe projecten, ingevoegd bij verzameldecreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw, BS 7 juli 2017.

¹⁵⁹ Letterlijk citaat uit *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1041/1, 44.

voorkeursbesluit neemt kan dit door de gemeenten als ‘bevoogdend’ worden ervaren. De grote troef, namelijk publieke participatie, is geen evidentie.

III.10. COMPLEMENTAIRE INSTRUMENTEN

III.10.1 Actief “ad hoc” grondbeleid

104. Verder kan de overheid, om haar doelstelling inzake ruimte en bedrijvigheid te realiseren, proberen “ad hoc” over te gaan tot de verwerving van percelen om doelstellingen te realiseren, wanneer opportuniteiten zich aanbieden. Dat kan via onteigening, minnelijke onderhandelingen of het uitoefenen van een voorkooprecht:

- De overheid kan steeds minnelijk trachten een grond te verwerven teneinde haar beleidsvisie m.b.t. die grond (zoals desgevallend opgenomen in een RUP) te realiseren.
- Gronden kunnen ook worden verworven via het uitoefenen van een voorkooprecht. Het zal in eerste instantie zaak zijn om de bestaande voorkooprechten te inventariseren en te kijken of hier een oplossing zit. Daarnaast kunnen op basis van de VCRO, alsook het Decreet Complexe Projecten voorkooprechten worden opgenomen in een RUP of een voorkeurs- of projectbesluit:
 - Artikel 2.4.1, eerste lid van de VCRO bepaalt dat het Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten, de intercommunales, de instellingen die ressorteren onder het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten, alsook de vennootschappen die een erkenning hebben van die instellingen of besturen kunnen, ter verwezenlijking van een ruimtelijk uitvoeringsplan, een recht van voorkoop uitoefenen bij de verkoop van een onroerend goed dat gelegen is in die zones die in het definitief vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan als zones waar het voorkooprecht geldt, worden aangeduid.
 - Daarnaast voorziet het Decreet Complexe Projecten in de mogelijkheid om voorkooprechten te voorzien. Zo kunnen zowel het voorkeursbesluit als het projectbesluit één of meerdere zones aanduiden waarin een recht van voorkoop van toepassing is. Deze zones (gebieden waar de voorkooprechten geleden) moeten worden aangeduid in het grafische plan of in het herkenbare onderdeel van het voorkeurs- of projectbesluit dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan.¹⁶⁰
- Tot slot kan de overheid ook overgaan tot onteigening. Dit kan worden gekoppeld aan een RUP. Artikel 2.4.3, § 1 van de VCRO bepaalt dat elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, door onteigening ten algemene nutte tot stand kan worden gebracht. Het onteigeningsplan dat na het ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan het de verwezenlijking beoogt, wordt opgemaakt, dient uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van dat ruimtelijk uitvoeringsplan definitief vastgesteld te worden.¹⁶¹

¹⁶⁰ Artikel 34, eerste lid Decreet Complexe Projecten.

¹⁶¹ Artikel 2.4.4, § 2 VCRO.

De vergoeding bij onteigening voortvloeiend uit een RUP is gebaseerd op de planologische neutraliteit, waardoor men geen rekening mag houden met eventuele waardeverminderingen die uit het plan zelf voortkomen. Dit zal voor de voorliggende problematiek nadelig zijn voor de plannende overheid, nu dit tot gevolg heeft dat zij zal moeten onteigenen aan de waarde die de grond had voordat het RUP van kracht werd. In de meeste gevallen zal dit woongebied of een nadere aanwijzing ervan zijn.

III.10.2 Fiscale maatregelen

105. Fiscale maatregelen kunnen, naast het inzetten van een bepaald instrument, sturend of ontradend werken.

Er bestaat de mogelijkheid tot aannemen van provinciaal subsidiereglement of gemeentelijke subsidiereglement ter promotie van de vestiging van bedrijven in de goed gelegen kernlocaties, al dan niet gekoppeld aan de inzetbaarheid op verweving, naar analogie met bv. bestaande gemeentelijke subsidieregeling voor vestiging van (startende) handelszaken in kernen.¹⁶²

106. Het Decreet Landinrichting bevat ook enkele vergoedingsinstrumenten die ingezet kunnen worden bij de uitvoering van een landinrichtingsprocedure of bij de uitvoering van een inrichtingsnota in het raam van projecten, plannen en programma's van de overheid tot inrichting van een gebied.

Aandacht kan gevestigd worden op het vergoedingsinstrument voor vrijwillige bedrijfslocalisatie.

Een bedrijf dat gelegen is in het betreffende in te richten gebied en die omwille van het landinrichtingsproject of omwille van het project, plan of programma, vrijwillig elders zijn bedrijf wil kan daarvoor een vergoeding aanvragen bij de Landcommissie in het kader van het Decreet Landinrichting (DLI).

Een vrijwillige bedrijfsverplaatsing betreft het vrijwillig overbrengen van een bedrijf naar een gebied waar het zich duurzaam kan ontwikkelen. De vergoeding voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing geldt als ten minste één van de volgende situaties zich voordoet: 1° de aanwezigheid van het bedrijf belemmert rechtstreeks de realisatie van het doel van het landinrichtingsproject of het project, plan of programma waarvoor de inrichtingsnota is opgesteld; 2° de leefbaarheid van de bestaande bedrijfsvoering komt ernstig in het gedrang door de realisatie van het doel van het landinrichtingsproject of het project, plan of programma¹⁶³. Het bedrijf dient de aanvraag van een vergoeding in bij de Landcommissie. De Landcommissie stelt vast of het bedrijf of het landbouwbedrijf voldoet aan de toepasselijke voorwaarden en aldus in aanmerking komt. De Landcommissie houdt daarbij rekening met cumulatieve effecten van landinrichtingsprojecten of van projecten, plannen en programma's. De vergoeding voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing bestaat uit een vergoeding voor het verlies van het gebruik van onroerende goederen dat gepaard gaat met de vrijwillige bedrijfsverplaatsing en een vergoeding voor de directe en indirecte kosten en investeringen die verbonden zijn aan de bedrijfsverplaatsing.¹⁶⁴

¹⁶² bv. Beringen, subsidiereglement

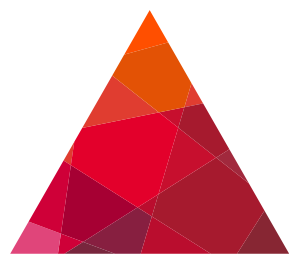
¹⁶³ Artikel 2.1.69 DLI

¹⁶⁴ Art. 2.1.73, § 1, eerste lid DLI



AABEL





**Provincie
Antwerpen**