



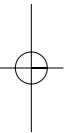
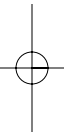
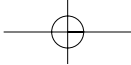
MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 7 september 2000

over de ruimtelijke uitvoeringsplannen

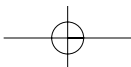
2000 | 25



D/2000/7080/A25

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31



A. Inleiding

Op 1 mei 2000 trad het Decreet ruimtelijke ordening in voege. Ter uitvoering van dit Decreet heeft de Vlaamse regering de voorbije maanden in een hoog tempo een groot aantal uitvoeringsbesluiten goedgekeurd. Een volgens de Raad erg belangrijk besluit dat nog ontbreekt betreft het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit instrument is cruciaal voor de uitvoering van zowel het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) als van de (toekomstige) provinciale en gemeentelijke structuurplannen.

Volgens de MiNa-Raad dringt een snelle beslissing over dit uitvoeringsinstrument zich om verschillende redenen op. De Raad denkt daarbij aan evoluties binnen de beleidscontext zoals de intentie van het Vlaams regeerakkoord om het RSV versneld uit te voeren, de afbakening van de stedelijke gebieden (voor Aalst en Kortrijk worden de voorbereidende processen wellicht dit jaar nog afgerond) en de strategische planvorming ten aanzien van mobiliteit en ruimtelijke economie. In elk van deze gevallen zullen ruimtelijke uitvoeringsplannen nodig zijn om (een deel van) de beleidsconclusies in praktijk te brengen en concreet uit te voeren.

Daarnaast dwingen ook enkele maatschappelijke trends tot urgentie ter zake. Voorbeelden zijn de acute kwestie van de zonevreemde bedrijven (een actualisering van de omzendbrief ter zake is in het vooruitzicht gesteld) en de blijvend hoge druk op de open ruimte die de doelstellingen van het RSV hypothekeert.

Ten slotte zijn alle maatschappelijke gesprekspartners (zowel belangengroepen als gedecentraliseerde besturen) uitdrukkelijk vragende partij om zo snel als mogelijk regelgeving ter zake af te vaardigen. Dit zal de betrokken overheden meer beleidszekerheid bieden en de burger een grotere rechtszekerheid. Het uitblijven van de bedoelde regeling leidt nu reeds tot vertraging en inertie in het ruimtelijk beleid.

4 | MiNa-Raad, zitting 7 september 2000

Gezien de urgentie om ruimtelijke uitvoeringsplannen bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid in te zetten en gezien de - volgens de Raad - noodzaak om daarvoor een meer gedetailleerde juridische basis te voorzien, formuleert de MiNa-Raad in dit advies een reeks uitgangspunten en strategische krachtlijnen die z.i. cruciaal zijn bij het uitwerken van dit instrument. De Raad rekent erop dat er op korte termijn een concreet ontwerpbesluit ter zake zal voorleggen en dat hij de gelegenheid zal krijgen zich daarover meer in detail te kunnen uitspreken.

R.F.Verheyen

B. Noodzaak van een juridische regeling

[1] **Situering van de beleidscontext.** Voor een situering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen in de context van het ruimtelijk beleid zijn verschillende elementen relevant.

- Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en de verdere verfijning daarvan in provinciale en gemeentelijke structuurplannen zijn de toetsstenen voor het ruimtelijk beleid. De structuurplannen moeten worden gerealiseerd via uitvoerende plannen en verordeningen: via bestaande plannen van aanleg of via nieuwe uitvoeringsinstrumenten en -plannen. Algemeen definieert het RSV een ruimtelijk uitvoeringsplan als een instrument om een ruimtelijk structuurplan uit te voeren (zie p. 525 en 563). Daarbij moeten verschillende ruimtevragen gelijktijdig en gelijkwaardig beoordeeld worden, zowel kwantitatief (areaal) als kwalitatief (inrichting).
- Het nieuwe *Decreet op de ruimtelijke ordening* creëert de decretale basis voor het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen op de drie beleidsniveaus (art. 37 t.e.m. 53). Ze bevatten minstens een kaart; voorschriften inzake bestemming, inrichting en beheer; de feitelijke en juridische toestand; de relatie met de structuurplannen die het wil uitvoeren en de eventuele strijdige voorschriften. De afbakening en de voorschriften zijn verordenend. De Vlaamse regering stelt zo nodig stedenbouwkundige voorschriften (generiek of specifiek) en nadere regels inzake vorm en inhoud van ruimtelijke uitvoeringsplannen vast.
- In haar *regerakkoord* kondigt de Vlaamse regering aan dat ze het RSV versneld wil uitvoeren. Het akkoord verwijst daarbij expliciet naar oppervlakenormen voor de verschillende functies, afbakening van groot- en regionaalstedelijke gebieden en starten van strategische projecten. Het instrument van de uitvoeringsplannen wordt uitdrukkelijk vermeld als het geëigende instrument om de problematiek van zonevreemde bedrijven aan te pakken.

6 | MiNa-Raad, zitting 7 september 2000

- De beleidsnota *ruimtelijke ordening* stelt uitdrukkelijk dat een versnelde uitvoering van het RSV een snelle operationalisering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen inhoudt. Omdat het RSV geen verordenende kracht heeft moet het in functie van de beleids- en rechtszekerheid zo snel mogelijk in ruimtelijke uitvoeringsplannen worden vertaald.

[2] **Het grondbeleid.** Een belangrijk onderdeel van het Decreet ruimtelijke ordening betreft het grondbeleid. Volgens het Decreet moet de Vlaamse regering binnen de twee jaar na het van kracht worden ervan een strategisch grondbeleidsplan vaststellen. Het belang van grondbeleid als noodzakelijke aanvulling op het reguliere ruimtelijk beleid kan moeilijk overschat worden. De beoogde afbakening en realisatie van ruimtelijke bestemmingen en functies wordt immers vaak onmogelijk gemaakt door kunstmatig hoge grondprijzen en het speculeren met of het gebrek aan aanbod van strategische ruimtevoorraden zoals woningen, bouwgronden of bedrijventerreinen. Via een hele reeks instrumenten is het grondbeleid erop gericht om bestaande ruimtereserves beschikbaar te stellen en de prijzen daarvan beheersbaar te houden. Daarvoor kunnen naast zuiver ruimtelijke instrumenten ook economische instrumenten (heffingen, fiscaliteit) worden ingezet.

In afwachting van een volwaardig grondbeleidsplan voorziet het Decreet verschillende instrumenten voor grondbeleid die nu reeds inzetbaar zijn zoals het recht op voorkoop, onteigening, herverkaveling, planbaten en planschade. De concrete invulling van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, in het bijzonder als deze gericht zijn op inrichting van een gebied, zal voor een belangrijk deel gebruik maken van deze instrumenten van grondbeleid. Dit betekent dat ook voor de noodzakelijke activering van het grondbeleid, de ruimtelijke uitvoeringsplannen van groot belang zijn. Zodra – op basis van het grondbeleidsplan – een groter gamma instrumenten voor het grondbeleid beschikbaar is, zal dit de potentie van de ruimtelijke uitvoeringsplannen ter zake versterken.

[3] **Maatschappelijke evoluties.** Niet alleen de geschetste beleidsontwikkelingen maken een snelle regeling inzake de ruimtelijke uitvoeringsplannen noodzakelijk. Ook een aantal autonome maatschappelijke evoluties maken de operationalisering van dit ruimtelijk uitvoeringsinstrument van het ruimtelijk beleid urgent. Zo stelt men vast dat – ondanks de in het RSV aangekondigde trendbreuk – de stadsvlucht en de druk op het buitengebied en de randstedelijke gebieden aanhoudt. De gemeenten van het buitengebied blijven vooral jonge gezinnen aantrekken, gelokt door open ruimte, rust en groen. Om deze beweging af te remmen zal de inrichting van stedelijke gebieden meer aandacht aan deze componenten moeten besteden. Ook de problematiek van de zonevreemde situaties in Vlaanderen blijft acuut. Dit fenomeen speelt zoals bekend zeer sterk bij de locatie en ontwikkelingsperspectieven van KMO's. Maar ook bij landbouwbedrijven, verspreide bewoning en recreatieve infrastructuur (cf. de campingproblematiek) is zonevreemdheid vaak een ernstig knelpunt. Meer algemeen is het duidelijk dat de aanspraken op de schaarse Vlaamse ruimte blijven toenemen, zowel vanuit klassieke activiteiten als vanuit nieuwe ruimtelijke functies (bijv. windmolenparken of stadsbossen,...). Om dergelijke vraagstukken con-

creet aan te pakken moeten de drie beleidsniveaus zo snel mogelijk over ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen beschikken.

- [4] **Noodzaak en urgentie van een wettelijke regeling.** Uit de voorgaande paragrafen kan worden afgeleid dat het noodzakelijk is om het instrument 'ruimtelijke uitvoeringsplannen' zo snel mogelijk te operationaliseren en om dit te doen via een wettelijke regeling in de vorm van een uitvoeringsbesluit van het Decreet.

De toepassing van ruimtelijke uitvoeringsplannen is

- noodzakelijk omdat ze moeten worden ingezet voor de concretisering van het RSV (afbakening van stedelijke gebieden, natuurlijke en agrarische structuur, bedrijventerreinen), de provinciale en gemeentelijke structuurplannen en voor de uitvoering van andere, voor het Vlaams gewest bindende bepalingen;
- urgent omdat ze bestaande autonome ruimtelijke evoluties moeten aanpakken die in strijd zijn met het RSV of onhoudbare knelpunten opleveren (toenemende ruimtedruk, sommige zonevreedende situaties);

Een uitvoeringsbesluit ter zake is:

- noodzakelijk omdat de ruimtelijke uitvoeringsplannen - in opvolging van de bestaande plannen van aanleg - de basis zullen vormen voor het (ruimtelijk) vergunningenbeleid. Hoewel volgens het Decreet niet strikt verplicht, is een uitvoeringsbesluit met nadere regels volgens de Raad noodzakelijk omdat dit de nodige rechtszekerheid moet verschaffen. De Raad is het er niet mee eens dat een nadere regeling via een omzendbrief zou worden ingevuld;
- *eveneens* noodzakelijk omdat elk beleidsniveau (gewest, provincie, gemeente) voor zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke inrichting moet kunnen beschikken over uitvoeringsinstrumenten met verordenende kracht. Een juridische regeling moet meer duidelijkheid bieden aangaande deze bevoegdheden en zo de nodige beleidszekerheid creëren.
- urgent omdat het uitblijven van een juridisch kader voor de ruimtelijke uitvoeringsplannen momenteel op de drie beleidsniveaus leidt tot een ongewenste vertraging van het ruimtelijk beleid of tot vormelijke of inhoudelijke verwarring wanneer een lager niveau - vanuit de terechte behoefte om haar beleidsverantwoordelijkheid op te nemen - optreedt vooraleer de Vlaamse regering nadere regels ter zake heeft vastgelegd.

C. Strategische krachtlijnen

[5] **Relatie met de structuurplannen.** Het Decreet ruimtelijke ordening en zijn memorie van toelichting bepalen uitdrukkelijk dat ruimtelijke uitvoeringsplannen worden opgemaakt ter uitvoering van de ruimtelijke structuurplannen. Bij dit “uitvoeren” kan men in principe drie mogelijke interpretaties volgen. De eerste (en sterkste) relatie met de structuurplannen zou inhouden dat een structuurplan expliciet moet bepalen voor welk aspect een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden opgemaakt. Een tweede (meer soepele) interpretatie is dat er in elk geval een duidelijk inhoudelijk aanknopingspunt moet zijn tussen een ruimtelijk uitvoeringsplan en een structuurplan echter zonder dat de opmaak van dit laatst uitdrukkelijk voorzien is. Een derde (en meest zwakke) interpretatie zou betekenen dat ruimtelijke uitvoeringsplannen slechts conform (niet strijdig) moeten zijn met de respectieve structuurplannen. De Raad vindt het belangrijk dat er bij de opmaak van de ruimtelijke uitvoeringsplannen een voldoende sterke band is met de structuurplannen, zonder daarom in een te rigide systeem terecht te komen. Hij is daarom voorstander van de tweede interpretatie, met name dat de inhoud van een ruimtelijk uitvoeringsplannen duidelijke aanknopingspunten moet vertonen met het corresponderend structuurplan.

Uit het voorgaande volgt dat ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken vooraleer er een structuurplan is, in principe niet kan. In die zin betreurt de Raad dat het recent ingevoerd artikel 188bis wat dit betreft een uitzondering voor provincies maakt als daar een dringende reden voor is. De Raad vraagt met aandrang dat dit artikel met het grootste voorbehoud en behoedzaamheid zou worden toegepast.

[6] **Subsidiariteit verfijnen.** Subsidiariteit is een basiskrachtlijn in het huidige ruimtelijk beleid en het recente Decreet. In functie daarvan is er echter nood aan een goed zicht op de taakstelling en de bevoegdheden van de drie beleidsniveaus in het ruimtelijk beleid. Het RSV doet daarover uitspraken maar vertoont in dit verband ook lacunes. Precisering

en verfijning is nodig bijv. inzake de inrichting van stedelijke gebieden (invulling met groenzones, inplanting van stadsbossen) of de invulling van recreatiefuncties. De Raad suggereerde vroeger om de planningsbevoegdheden decretaal te regelen¹, maar dit werd niet in het Decreet van 18 mei 1999 opgenomen. De Raad dringt er echter uitdrukkelijk op aan om de gewenste verfijning van de subsidiariteit via een uitvoeringsbesluit toch een minimale juridische basis te geven. Dit impliceert niet alleen uitspraken over de bevoegdheidsverdeling tussen de drie beleidsniveaus maar ook éénduidige definities van de diverse gebiedscategorieën. Het is aangewezen om zoveel mogelijk ruimtelijke taakstellingen éénduidig aan een beleidsniveau toe te wijzen.

In een aantal gevallen zullen beleidsonderwerpen niet uitsluitend tot de belangensfeer van één bepaald beleidsniveau behoren (bijv. de grootstedelijke gebieden) of kunnen ze niet zonder afstemming met andere beleidsniveaus geregeld worden (bijv. de natuurlijke structuur). In dergelijke gevallen moet structureel overleg tussen de betrokken beleidsniveaus in het beginstadium van een planningsproces worden ingebouwd. Dergelijk overleg is ook noodzakelijk in functie van afspraken over het detailleren van gewestelijke bevoegdheden door provincies en gemeenten of zelfs het delegeren van bevoegdheden naar deze besturen.

Omdat een ruimtelijk uitvoeringsplan niet noodzakelijk 'gebiedsdekkend' moet zijn, zullen vaak voor eenzelfde gebied op meerdere beleidsniveaus uitvoeringsplannen worden opgemaakt. Dit hangt af van de beleidsmateries die voor dat gebied relevant zijn. Volgens het decreet mogen de lagere ruimtelijke uitvoeringsplannen niet strijdig zijn met de hogere. In functie daarvan moeten ontwerpen van hogere ruimtelijke uitvoeringsplannen een duidelijke en openbare inventaris bevatten van strijdige bepalingen in lagere plannen². Via het procedurele goedkeuringstoezicht van de hogere beleidsniveaus moeten misbruiken van een dergelijke flexibele invulling van het subsidiariteitsprincipe worden vermeden.

- [7] **Een instrument voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid.** Volgens het nieuwe Decreet kunnen ruimtelijke uitvoeringsplannen niet enkel bestemmingen maar ook inrichtings- en beheersmaatregelen vaststellen. Op dit ogenblik behoren veel inrichtings- en beheersinstrumenten met een ruimtelijke impact tot de bevoegdheid van andere beleidsdomeinen. De toekomstige ruimtelijke uitvoeringsplannen bieden een mogelijkheid om de inrichting en beheer van een specifiek gebied op een meer geïntegreerde (gecoördineerde) manier aan te pakken. De Raad pleit ervoor om via ruimtelijke uitvoeringsplannen waar mogelijk (met name voor zover er een aanknopingspunt is met de betreffende structuurplannen) ook doelstellingen uit andere beleidsdomeinen na te streven en waar nodig de inzet van gebiedsgerichte instrumenten van andere beleidsdomeinen - in het bijzonder

1) Advies over het voorontwerp-decreet ruimtelijke ordening van 10/9/1998, § 9.

2) Advies over het voorontwerp-decreet ruimtelijke ordening van 10/9/1998, § 14.

van het milieubeheer, inclusief natuur - te coördineren. Belangrijk hierbij is dat er in een aantal gevallen ook nood is aan nieuwe instrumenten inzake inrichting en beheer, vooral in de bebouwde omgeving (bijv. gericht op geluidsbeheersing, stadsvernieuwing of duurzame bedrijventerreinen). Daarnaast is het uiteraard noodzakelijk om ruimtelijke uitvoeringsplannen af te stemmen met relevante sectorale voorschriften. Intenties in die richting worden bijv. geformuleerd in de memorie van toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van het landschapsdecreet.

In het kader van geïntegreerd gebiedsgericht beleid is een ondubbelzinnige bevoegdheidsafbakening en een sluitende afstemming met andere inrichtings- en beheersplannen met een ruimtelijke impact noodzakelijk.³ Dit geldt bijv. zeker voor de afbakenings-, richt- en inrichtingsplannen in het kader van het natuurdecreet en voor allerlei beheersplannen.

Een bijzondere vermelding betreft de landinrichting. De lopende landinrichtingsprojecten bevatten ook een stuk visie- en planvorming m.b.t. de ontwikkeling van het gebied in kwestie, dit in afstemming met aangrenzende of overlappende ruimtelijke uitvoeringsplannen. Zoals de Raad in zijn advies bepleitte, wordt de landinrichting in het definitieve Decreet ruimtelijke ordening echter ingezet als uitvoerend coördinatie-instrument voor de integrale inrichting van gebieden (artikel 83), bijv. via natuurinrichting en ruilverkaveling. Het is dan ook evident dat ook deze landinrichting 'nieuwe stijl' zich moet inschakelen in de van toepassing zijnde ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit betekent concreet dat de visievorming zich in het eigenlijke ruimtelijk uitvoeringsplan situeert en dat de landinrichting daarbij wordt ingezet als een coördinatie-instrument voor de praktische uitvoering van het gebiedsgericht ruimtelijk beleid.

In gebieden met een sterke verweving van ruimtelijke functies, kan men verwachten dat ruimtelijke uitvoeringsplannen (en andere plannen) elkaar geografisch kunnen overlappen. Het subsidiariteitsprincipe waarbij elk beleidsniveau verantwoordelijk is voor een reeks duidelijk afgebakende kerntaken (zie paragraaf 5), werkt dit fenomeen uiteraard in de hand. Een ongecoördineerde cumulatie van plannen en voorschriften riskeert tot een onoverzichtelijk geheel te leiden, wat de transparantie van het beleid in gedrang kan brengen.

In eerste instantie moet een goed functionerend plannenregister hier soelaas brengen. Voor ruimtelijk erg complexe situaties suggereert de Raad om in een beperkt aantal gevallen de methodiek van het Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid (GGB) uit te testen zonder dat dit lopende beleidsprocessen zou vertragen⁴. De uitvoering van de zo ontwikkelde gebiedsvisie kan vervolgens o.m. gebeuren via sterk geïntegreerde ruimtelijke

3) Op dit laatste aspect werd hard aangedrongen in het advies van de Raad van 10 september 1998 over het voorontwerpdecreet ruimtelijke ordening (§12).	Opstellen van een methodiek voor Geïntegreerd gebiedsgericht Beleid, 1999, studie uitgevoerd in opdracht van AMINAL. De GGB-methodiek is sterk gebaseerd op het ROM-	Nederlands gebiedsgericht beleid. De methodiek richt zich - met alle relevante bevoegdheden en belanghebbenden - op een coherente visievorming op de beleidsontwikkeling van een gebied.
4) Zie hiervoor ALBRECHTS L. e.a.,	project Gentse Kanaalzone en op	

uitvoeringsplannen waarin alle ruimtelijk relevante aspecten aan bod komen. Als deze GGB-testgevallen positieve resultaten zouden opleveren, kan worden onderzocht of een ruimere inzet aangewezen is en of bestaande instrumenten of procedures er in kunnen worden geïntegreerd of afgestemd.

Voor zover er voor het gebied in kwestie verschillende ruimtelijke uitvoeringsplannen of andere ruimtelijk relevante plannen moeten worden vastgesteld, is het daarbij aanbevolen om de besluitvormingsprocedures ter zake op een gecoördineerde manier te laten verlopen, o.m. via gemeenschappelijke openbare onderzoeken en de behandeling van de resultaten daarvan. Om tegenstrijdigheden met en uitholling van het ruimtelijk beleid op gewestelijk niveau te vermijden, pleit de Raad ervoor om op dat niveau prioritair werk te maken van de afbakening van de ruimtelijke hoofdstructuren. Inrichting en beheer kunnen vervolgens in een later stadium worden aangepakt.

- [8] **Evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid.** De ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten als uitvoeringsinstrument flexibeler zijn dan de bestaande (statische) plannen van aanleg. Ze zullen minder generieke en gestandaardiseerde voorschriften bevatten en zullen ook de tijdsdimensie in rekening brengen. Het afstappen van het principe van uniformiteit mag de rechtszekerheid (zowel voor de burger als voor de laagdynamische omgevingsfuncties) echter niet in het gedrang brengen. De voorschriften moeten dus minstens éénduidig zijn. Daarnaast moeten per beleidscategorie toch ook een aantal randvoorwaarden verankerd worden. De beleidsruimte om ruimtelijke uitvoeringsplannen in te vullen, moet groter zijn dan het geval is bij de bestaande plannen van aanleg waarvan de inhoudsomschrijving vrij beperkt is (KB van 1972), maar is uiteraard niet onbegrensd. Eens ruimtelijke uitvoeringsplannen vastgesteld, moeten ze wel onverkort worden uitgevoerd. Flexibiliteit zal m.a.w. vooral moeten spelen in de fase van de beleidsformulering (planopmaak) waar optimale creativiteit een voordeel is. De flexibiliteit mag veel minder tot uiting komen in de fase van de beleidsuitvoering (toepassing van een ruimtelijk uitvoeringsplan) waarin éénduidige voorschriften moeten worden nageleefd zonder ze creatief en flexibel te omzeilen.

De grotere flexibiliteit bij de concrete uitwerking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen versterkt de behoefte aan een afdoend systeem van beleidsevaluatie en kwaliteitsbewaking vooraf (evaluatie ex ante) en aan opvolging van de uitvoering achteraf. Elementen van kwaliteitsbewaking zijn bijv. effectrapportage, maatschappelijk en wetenschappelijk advies en toetsing van de coherentie met andere relevante plannen. Wat dit laatste betreft is het belangrijk om te wijzen op de noodzaak van een uniforme goedkeuring door de hogere beleidsniveaus, zowel qua termijnen als inzake de beoordelingscriteria.

Opvolging van de uitvoering sluit aan bij een adequate handhaving, zowel inzake vergunningverlening als inzake de uitvoering van maatregelen. Om het actiegerichte karakter van de ruimtelijke uitvoeringsplannen te waarborgen, moeten de vastgelegde taakstellingen afdwingbaar zijn, bijv. via een mogelijke in de plaats stelling door een hoger beleidsniveau.

[9] **Flankerende initiatieven.** Voor een effectieve toepassing en uitvoering van de ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn in het ruimtelijk beleid flankerende initiatieven noodzakelijk. Men kan daarbij denken aan het uitwerken van begeleidende en verduidelijkende afwegingskaders⁵ en verordeningen. In functie daarvan moet de relatie tussen de ruimtelijke uitvoeringsplannen en deze omkaderende instrumenten in het uitvoeringsbesluit gepreciseerd worden. Vooral de juridische reikwijdte van de verordening is nog niet volledig duidelijk⁶. Aangezien verordeningen voorschriften kunnen omvatten voor een deel van het Vlaams gewest (of van provincies of gemeenten), gericht op een (niet limitatieve) lijst van doelstellingen, is het onderscheid met de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen voorlopig niet echt scherp.

5) Deze fungeren vooral als handleiding bij de interpretatie van de algemene doelstellingen van het

ruimtelijk beleid, toegepast op specifiek thema's of onderwerpen.

6) Advies over het voorontwerp-decreet ruimtelijke ordening van 10/9/1998, § 20.

D. Inhoud uitvoeringsbesluit

[10] **Actiegericht en gefaseerd.** De actiegerichte (met name via de uitbreiding naar inrichting en beheer) en in de tijd gefaseerde opbouw van de ruimtelijke uitvoeringsplannen geeft meer perspectieven op een dynamisch ruimtelijk beleid op de drie beleidsniveaus⁷ en is onbetwistbaar positief te evalueren.

In tegenstelling tot de huidige plannen van aanleg, richten de ruimtelijke uitvoeringsplannen zich op concrete effecten en realisaties op het terrein. In de praktijk zullen feitelijke resultaten doorgaans slechts stapsgewijs tot stand komen. Het is daarom logisch dat ook een tijdafhankelijke realisatie van acties in de ruimtelijke uitvoeringsplannen kan worden ingebouwd. Via het inbouwen van een tijdsdimensie kunnen mogelijk ook verschillende opties worden voorzien die een beleidsmarge voor de toekomst definiëren en waarbinnen in een later stadium een beleidskeuze moet worden gemaakt. Dit vergroot de dynamiek van het planningsinstrumentarium. Ten opzichte van het passieve en statische karakter van de huidige bestemmingsplannen is dit een grote vooruitgang. Daarvoor is het noodzakelijk dat het beleidsniveau in kwestie daadwerkelijk als een gangmaker van de beoogde beleidsuitvoering opstelt, zo niet blijven uitvoeringsplannen papieren tijgers.

De actiegerichtheid moet niet alleen via ruimtelijke uitvoeringsgerichte instrumenten tot uiting komen (recht op voorkoop, onteigening, ruil- of herverkaveling, rooilijnplan, plannibaten en –schade). In het kader van een grotere beleidsintegratie moeten ook actiegerichte instrumenten van andere beleidsdomeinen in het kader van ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen worden ingezet. Het kan daarbij gaan om verboden en verplichtingen maar ook om fiscale instrumenten of stimulerende maatregelen.

⁷⁾ Deze verruimde toepassing werd over het Voorontwerpdecreet (§§ 13 en 15).
door de Raad bepleit in zijn Advies ruimtelijke ordening van 10/9/1998

- [11] **Randvoorwaarden op basis van structuurplannen.** Door het systeem van de ruimtelijke uitvoeringsplannen stapt de ruimtelijke planning over van een filosofie waarbij wat niet uitdrukkelijk is voorzien, niet kan (huidige plannen van aanleg) naar een filosofie waarbij wel kan wat past binnen de visie van de betreffende structuurplannen. Dit vergroot de beleidsruimte om bijv. via stedenbouwkundige voorschriften een ruimtelijke uitvoeringsplan in detail uit te werken op maat van een specifiek gebied.

De keerzijde van de toegenomen flexibiliteit en dynamiek is het risico op misbruik. De bevoegdheid tot het opmaken van ruimtelijke uitvoeringsplannen op maat van specifieke gebieden mag geen blanco cheque worden voor de bevoegde overheid. Op basis van de beleidscategorieën en -onderwerpen in het RSV is er nood aan een minimale reeks algemene inhoudelijke richtlijnen (bijv. inzake doelstellingen, randvoorwaarden, toe te passen instrumenten en kwaliteitsbewaking). In het kader van het subsidiariteitsprincipe zullen deze richtlijnen uiteraard gedifferentieerd moeten worden naargelang het beleidsniveau waarop ze zich richten. De gebiedscategorieën van de structuurplannen kunnen in de plaats komen van de lijst bestemmingen en hun voorschriften zoals geformuleerd in het KB van 1972. In plaats van gedetailleerde voorschriften moet het uitvoeringsbesluit zich hierbij beperken tot het aangeven van enkele 'harde' en uniforme bepalingen (bijv. inzake publieke groene zones of voetgangersruimte in woongebieden). Voor zover deze worden gerespecteerd, kan een ruimtelijk uitvoeringsplan flexibel en creatief zoeken naar de voor het betreffende gebied meest effectieve combinatie van instrumenten en maatregelen om de doelstellingen van de corresponderende structuurplannen te realiseren.

- [12] **Basisregels voor de basisopdrachten.** Het uitvoeringsbesluit moet zeker ingaan op nadere regels m.b.t. de vier basisopdrachten van de ruimtelijke uitvoeringsplannen: afbakening, bestemming, inrichting en beheer. Het moet hier o.m. gaan om algemene richtlijnen over wie in een reeks specifieke gevallen bij de opmaak en uitvoering wordt betrokken en welke mogelijkheden ter beschikking staan (cf. een basislijst met mogelijke ingrediënten).

De basislijst mag niet limitatief zijn, maar moet wel uitgaan van een uniforme inhoudsomschrijving op de drie beleidsniveaus. Het uitvoeringsbesluit moet de mogelijke types van voorschriften stroomlijnen, bijv. inzake de grafische aanduidingen⁸. Als m.a.w. reeds een voorschrift bestaat voor een gelijke doelstelling in een gelijkaardig gebied, heeft het geen zin een nieuw voorschrift te maken (gelijke monniken, gelijke kappen). Op die manier zullen voorschriften met een specifieke doelstelling gericht op een specifieke situatie een eenvormig karakter krijgen. Waar echter in een bepaalde specifieke situatie een specifiek voorschrift nodig is waarvoor nog geen equivalent bestaat, moet het mogelijk zijn de basislijst met een nieuw voorschrift aan te vullen. Om een goed zicht te hebben op de volledige verzameling instrumenten, maatregelen en voorschriften die reeds in

8) Advies over het voorontwerp-decreet ruimtelijke ordening van 10/9/1998, § 15.

Advies ruimtelijke uitvoeringsplannen | 15

één of ander ruimtelijke uitvoeringsplan zijn toegepast, pleit de Raad ervoor om een transparant en toegankelijk register op te maken dat een duidelijk overzicht ter zake biedt. In een eerste stap zou het uitvoeringsbesluit alvast een basislijst moeten uitwerken met algemene voorschriften voor de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen.