

# Een land

Tuinen van Stene luiden het tijdperk van het omgevingsbesluit in.

Aan de rand van Oostende, tegen het oude polderdorp Stene en de Snaaskerkepolder aan, ligt te midden van lintbebouwing, een schoolcomplex en 20ste-eeuwse woonwijken nog een 35 hectare groot historisch polderlandschap. Met dit landschap heeft de Stad Oostende nu grootse plannen. Hier komt binnenkort niet de zoveelste nieuwe woonwijk, maar wel een van de belangrijkste parken van Oostende: de 'Tuinen van Stene'. Geen traditioneel park, maar een stadslandbouwpark dat stedeling en landbouwer dichterbij elkaar moet brengen.



# bouwpark zonder RUP!

MARJOLIJN CLAEYS (VOORLAND - BUREAU VOOR RUIMTELIJKE PLANNING)<sup>1</sup>  
HANS LEINFELDER (KU LEUVEN - FACULTEIT DEPARTEMENT ARCHITECTUUR)<sup>2</sup>



Foto-impressies locatie en omgeving Landbouwpark Tuinen van Stene (Bron: PPK - Tim van der Veele)

**S**tadslandbouw blijft momenteel nog een marginaal fenomeen. Steden zien stadslandbouwinitiatieven vaak als tijdelijke invullingen of gedogen ze in de marge van het publiek domein. Ze krijgen een plaats op braakliggende terreinen 'in afwachting van', in verplaatsbare moestuinbakken, in de hoek van een park, in wegbermen, ... Oostende ziet dit anders en wil stadslandbouw een volwaardige plaats geven binnen haar openbaar domein. Anders dan het 19de-eeuwse park, waar je romantisch kon vermeien in gedomesticeerde natuur, wordt het landbouwpark een eigentijdse versie van het stedelijk park waar landschapsontwikkeling, waterrecreatie, recreatie én voedselproductie een plaats krijgen.

De ambitie van de Stad Oostende voor dit park is groot en de ontwerpogave complex. Het eerste idee voor het landbouwpark Tuinen van Stene ontstond in 2012 bij de opmaak van het masterplan voor het Groen Lint door landschapsarchitect Georges Descombes en Technum. Dit masterplan introduceerde een fiets- en wandeltraject dat als een groen kralensnoer van open ruimten de overbelende kustlijn van Oostende verbindt met de veel minder gekende landschappen aan de rand van de stad. Het beschreef de Tuinen van Stene als een ruimtelijk scharnier tussen de traditionele landbouwpolder en de stad als 'klient' van die landbouw. Na het masterplan voor het Groen Lint werd verder

1. Dok Noord 4 C102, 9000 Gent, marjolijn@voorland.be.

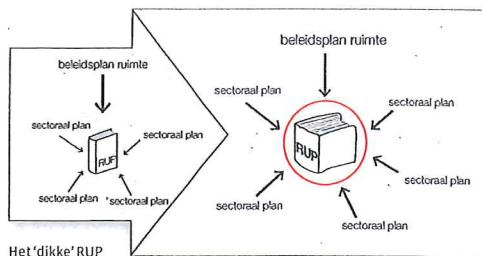
2. Hoogstraat 51, 9000 Gent, hans.leinfelder@kuleuven.be

nagedacht over het ontwerp van het landbouwpark in het kader van Atelier de Stad (CANVAS). Deze ontwerpvoorstellen bleven echter zowel te algemeen als te experimenteel en te vrijblijvend om echt gestalte te kunnen geven aan de Tuinen van Stene. Dit was een van de redenen waarom de Stad Oostende dit project indiende als Pilotproject Productief Landschap van de Vlaamse Bouwmeester/ILVO/Departement Landbouw en Visserij/Ruimte Vlaanderen. Met succes: er werd een projectregisseur aangesteld en een planningsproces voor de realisatie van het landbouwpark uitgezet.

## Een RUP dat aan obesitas lijdt

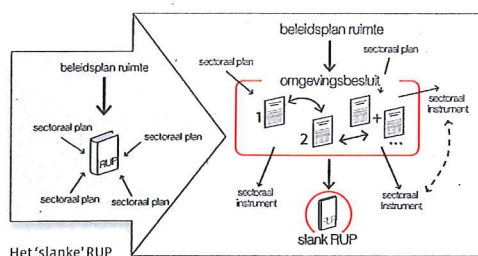
Een planningsproces zoals dat voor de Tuinen van Stene resulteert in Vlaanderen quasi vanzelfsprekend in de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Beleidsmakers zien dat nog steeds als een eerste noodzakelijke stap. Terwijl het RUP destijds geconcipeerd werd als stedenbouwkundig toetsingskader voor de vrijwaring en realisatie van een kwalitatieve fysieke leefomgeving via het vergunningenbeleid, wordt het vandaag overladen met uiteenlopende en vaak verregaarde, niet-ruimtelijke bepalingen. Een RUP is in de hoofden van vele betrokkenen immers het ultieme en unieke document om zoveel mogelijk afspraken in een planningsproces juridisch te bundelen. In de praktijk blij-





Het 'dikke' RUP

(bron M. CLAEYS, S. DE COUTERE, K. DE ROO, H. LEINFELDER en G. VAN DE GENACHTE, 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planeringsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2015)



Het 'slanke' RUP

(bron M. CLAEYS, S. DE COUTERE, K. DE ROO, H. LEINFELDER en G. VAN DE GENACHTE, 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planeringsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2015)

diversiteit, de beleevingskwaliteit en het waterbergend vermogen van het gebied te vergroten. Zowel de groendienst, Natuurpunt als de landbouwers (verenigingen) en de polderbesturen konden zich vinden in deze ingrepen. Voor de waterlopen is zelfs al overeengekomen dat het ecologisch oeverbeheer na realisatie niet langer door de polderbesturen, maar door de Stad Oostende zal gebeuren.

Na dit lange, gezamenlijke proces van onderzoek en ontwerp wilde de Stad Oostende zo snel mogelijk met de realisatie starten en dus een vergunningsaanvraag indienen.

Andermaal werd niet voor de opmaak van een RUP gekozen. In de vergunningsaanvraag werden het fietspad en de noodzakelijke grondwerken voor het waterbeheer gemotiveerd als handelingen van algemeen belang. Twee elementen uit het inrichtingsplan dreigden te sneuvelen omdat zij niet vergunbaar zijn in bouwvrij agrarisch gebied: een pergola met klimfruit, die tegelijk als ontmoetingsplaats voor leden van de zelfplukboerderij en als 'buitenklas' voor de leerlingen van de aanpalende school zou kunnen dienen, en een windwatermolen voor het waterpeilbeheer van de grachten. Omdat deze twee constructies noodzakelijk zijn voor het functioneren van het landbouwpark en dus ook van algemeen belang zijn, werd een projectvergadering georganiseerd om de beperkte ruimtelijke impact van de pergola en de windwatermolen te motiveren. Na gunstig advies van alle partijen kon toch tot de vergunningsaanvraag worden overgegaan en het is intussen duidelijk dat het landbouwpark Tuinen van Stene er ook daadwerkelijk komt. In november 2017 zijn de werken voor de aanleg gestart en in de zomer van 2018 zou een eerste deel van het park toegankelijk moeten zijn.

## Het RUP is dringend aan afslanken toe

Het verhaal over het landbouwpark in Stene illustreert voortreffelijk hoe realisaties op het terrein vooral het gevolg zijn van een geïntegreerde, participatieve en creatieve procesvoering. Het heersende planningsstelsel, dat vooral focust op de inzet van plan-instrumenten zoals RUP's en bijbehorende wettelijke procedures, ondersteunt dergelijke dynamische procesvoering onvoldoende. Er is dan ook nood aan een nieuwe systemische werkwijze, die de complexiteit van geïntegreerde, getrechterde besluitvorming over de fysieke leefomgeving mogelijk maakt. Deze behoefte vormde de basis voor het ontwikkelen van het concept 'omgevingsbesluit'. Het is een pleidooi om meer in te zetten op ruimtelijke procesvoering en minder verzeild te raken in juridische procedures. Het eerste idee van

het omgevingsbesluit is ontstaan in het kader van een onderzoek<sup>4</sup> in opdracht van Ruimte Vlaanderen (nu departement Omgeving); een volgende opdracht<sup>5</sup> werkte het concept verder uit.

Centrale gedachte in het concept 'omgevingsbesluit' is dat het obese RUP dringend moet afslanken en moet worden teruggebracht tot de essentie van een 'bestemmingsplan'. Het concept is gericht op het aanpassen van de bestemmingen en het bieden van ruimtelijke inrichtings- en beheersvoorschriften voor vergunningsplichtige handelingen. Door de mogelijkheden van het RUP te beperken, komt de nadruk te liggen op een degelijke procesvoering in plaats van op het vormgeven van het RUP als middel.

Bovendien is het RUP niet langer het enige uitvoeringsinstrument van de ruimtelijke planning, maar slechts één van de vele noodzakelijke instrumenten om een ruimtelijke visie te realiseren. De uitvoering van de strategische ruimtelijke planning gebeurt niet door de opmaak van RUP's, maar door het voeren van geïntegreerde planningsprocessen. Verordeningen, vergunningen, ruilverkavelingen, oteigeningen, RUP's, contracten, beheerovereenkomsten, ... worden pas in tweede instantie opgemaakt, wanneer het voeren van deze geïntegreerde planningsprocessen dat vereist. Een proces is niet langer gericht op het afleveren van een (sectoraal) instrument/plandocument, maar op de realisatie van een initiatief door middel van een overleg- en onderzoeksproces naar de werkbaarheid (effectbeoordelingen), haalbaarheid (budget, marktwerking) en gedragenheid (beleid, bevolking).

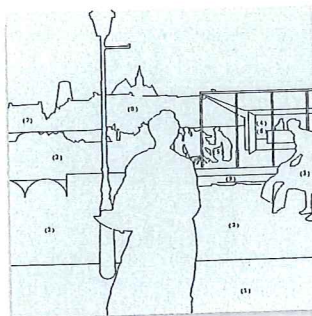
## Omgevingsbesluit als een moment in het proces

Het omgevingsbesluit maakt het mogelijk om op elk moment in het proces een formele beslissing te nemen om verschillende uitvoeringsinstrumenten in te zetten – volgtijdelijk of gelijktijdig. In het tweede geval kunnen in oorsprong gescheiden beslissingen, zoals een bestemmingswijziging via een RUP en een daaropvolgende vergunningverlening, in één besluit worden genomen en gecombineerd met de inzet van bijvoorbeeld een convenant, een verordening of een beschermingsbesluit.

Het omgevingsbesluit zorgt ook voor een grotere transparantie

4 M. CLAEYS, S. DE COUTERE, K. DE ROO, H. LEINFELDER en G. VAN DE GENACHTE, 'Concepten voor de omkadering en afstemming van verschillende instrumenten voor de uitvoering van een ruimtelijk planeringsproces', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2015.

5 M. CLAEYS, S. DE COUTERE, F. CHARLIER, H. LEINFELDER, G. VAN DE GENACHTE en T. DE WAELE, 'Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking en operationele verduidelijking', uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen, 2017.



- 1| Groen Lint doorheen Tuinen van Stene
- 2| Ruimte voor collectief en sociaal tuinieren
- 3| Begeleiding en hulp door buttlerboer
- 4| Lockers en voorzieningen dichtbij tuin
- 5| Luifel als ontmoetingsplaats, buitenklas en volkskeuken
- 6| Paviljoen biedt ook infrastructuur voor huidige jeugdbeveging
- 7| Ontwikkeling Hoeve Bandera afgestemd op erfgoedwaarde en landschap
- 8| Horeca Stene dorp met polderterrassen
- 9| Verbindingen met dorpsplein Stene

in het besluitvormingsproces. Elk omgevingsbesluit doorloopt immers een procedure met een voorlopige vaststelling, een openbaar onderzoek en een definitieve vaststelling. Deze procedure kan op elk moment, dus ook heel vroeg in het proces, plaatsvinden. Denk bijvoorbeeld aan een akkoord over een masterplan, zoals het kaderplan voor de Tuinen van Stene. Binnen elk planningsproces zijn er meerdere fasen die elk een andere doelstelling, omvang, detailgraad, ... kennen en dus ook een eigen omgevingsbesluit, met de juiste abstractiegraad aan afspraken. Er wordt dan ook geen fasering in een planningsproces opgelegd. Elk proces kent zijn eigen verloop en zijn eigen momenten om een omgevingsbesluit te nemen. Zo'n omgevingsbesluit moet dan wel een evolutieve procesnota bevatten, die zowel de procesaanpak zichtbaar maakt als de afweging, onderlinge relatie en volgtijdelijkheid van de instrumenten die worden ingezet.

### Toepasbaar op complexe en niet-complexe processen

Veel van de elementen uit de omgevingsbesluitvorming bouwen voort op de verworvenheden van recente onderzoeks- en regelgevingsprocessen, en vooral op het decreet complexe projecten en het decreet betreffende de integratie van plan-MER en RUP. Maar het omgevingsbesluit gaat nog een stap verder. Omgevingsbesluitvorming maakt de geïntegreerde procesvoering immers mogelijk voor alle planningsprocessen: complexe en 'niet-complexe' dossiers, planningsprocessen die niet zozeer gericht zijn op het realiseren van een project maar veeleer een visie op het terrein zichtbaar willen maken, planningsprocessen die niet (alleen) in een RUP uitmonden, ... Het omgevingsbesluit is als concept zodanig bedacht dat het heel eenvoudig en snel kan worden ingezet voor een klein initiatief of proces, maar ook kan worden uitgebreid wanneer dit nodig is voor een veel groter of complexer initiatief of proces. Door enkel minimale voorwaarden vast te leggen is het flexibel en multi-inzetbaar.

- De initiatiefnemer van het besluitvormingsproces kan privaat, publiek of privaat-publiek zijn. Een omgevingsbesluitvormingsproces kan ook op vraag van private stakeholders worden opgestart, op voorwaarde dat het initiatief verenigbaar is met de strategische



beleidsvisies (zoals een BRV, mobiliteitsplan,...).

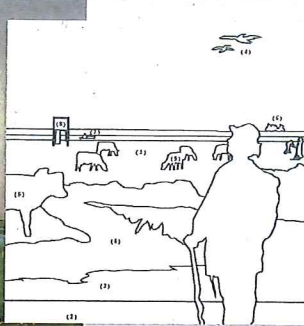
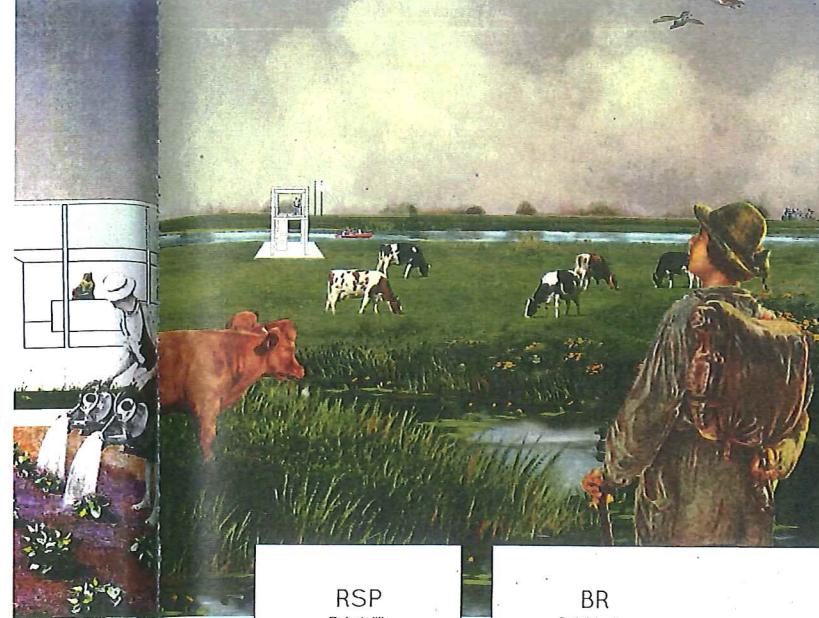
- Bij een startoverleg wordt de instrumenterende overheid bepaald die de verantwoordelijkheid voor latere goedkeuringsprocedures voor één of meerdere omgevingsbesluiten op zich neemt.
- Er is geen vast processtramien, geen routeplanner. De verplichte, evolutieve procesnota zet de procesaanpak uit.
- De bevoegdheden van de beleidsdomeinen worden behouden. De instrumenterende overheid moet een geïntegreerd advies van deze beleidsdomeinen hebben om tot definitieve vaststelling van het omgevingsbesluit over te kunnen gaan.
- De adviesinstanties kunnen aangeven geen belang te hebben bij het initiatief, niet deel te nemen aan het processteam en dus ook af te zien van het stellen van bestuurlijke handelingen in relatie tot het initiatief.

Omdat het omgevingsbesluit algemeen hanteerbaar is, kan het veel bestaande instrumenten en procedures vervangen: niet alleen het RUP, maar ook het planologisch attest, het principiële akkoord voor de woonuitbreidingsgebieden, ... Het kan hierdoor ook leiden tot een sterke vereenvoudiging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Door het invoeren van omgevingsbesluitvorming zouden er finaal in de ruimtelijke planning maar twee opties voor procesvoering zijn: de omgevingsvergunning (bij een eenvoudig initiatief dat vergund kan worden binnen het bestaande juridische kader) en het omgevingsbesluit (in alle andere gevallen).



### Van het om naar omge

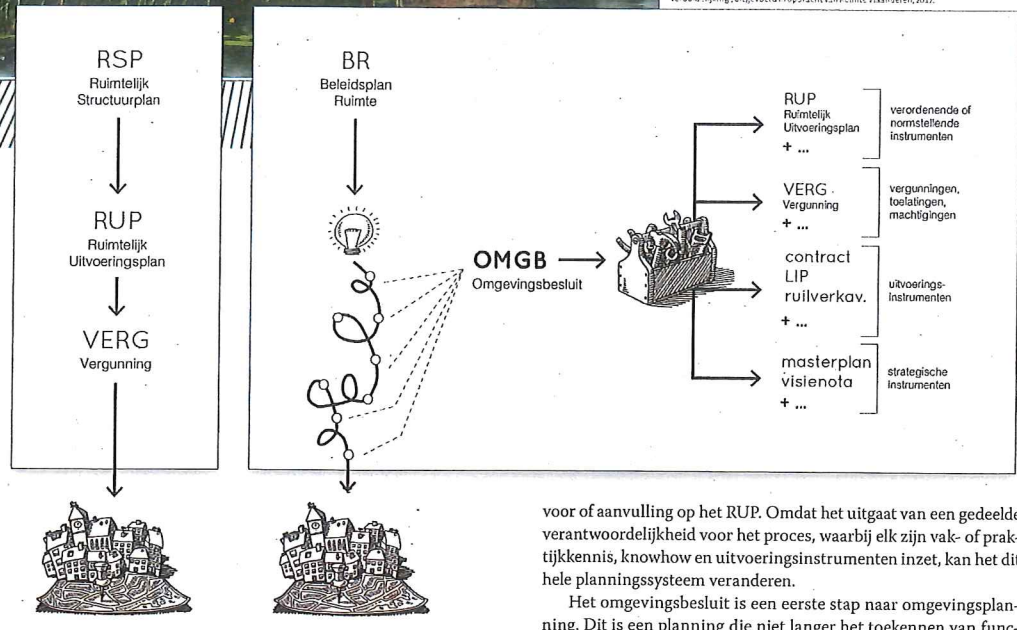
Het omgevingsbe-  
ruimtelijke planni  
de aanzet te zijn v  
van onze fysieke l



- 1) Typische landschap met micorelief
- 2) Paden doorheen natte polder, met brugjes over het water
- 3) Versterkte waterstructuur verhoogt kansen voor waterberging
- 4) Flauwe oevers met kansen voor natte teelten, zuivering, biodiversiteit
- 5) Natuurbegrazing, met specifieke rassen
- 6) Schorredijk voor landbouwer én recreant
- 7) varen op Provinciegeleed
- 8) uitkijkpunt, recreatief en educatief

Het waterweidelandschap en de poldertuin, twee van de vier delen uit het kaderplan van de Tuinen van Stene (Maat-ontworpers - Fractebet - Jan Willems van der Schans - Atelier Descombes Rampling)

Het omgevingsbesluit (Bram M. CLAEYS, S. DE COUTERE, F. CHARLIER, H. LEHNEIDER, G. VANDEGENCHTE en T. DE WAELE 'Het omgevingsbesluit: conceptuele uitwerking operationele verduurzaming', uitgewerkt in opdracht van Provincie Vlaanderen, 2012)



### Van het omgevingsbesluit naar omgevingsplanning

Het omgevingsbesluit draagt de potentie in zich om niet alleen de ruimtelijke planning te vereenvoudigen en te veranderen, maar ook de aanzet te zijn voor een veel ruimere benadering van het plannen van onze fysieke leefomgeving. Het is niet zomaar een alternatief

voor of aanvulling op het RUP. Omdat het uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces, waarbij elk zijn vak- of praktijkkennis, knowhow en uitvoeringsinstrumenten inzet, kan het dit hele planningsstelsel veranderen. Het omgevingsbesluit is een eerste stap naar omgevingsplanning. Dit is een planning die niet langer het toekennen van functies/bestemmingen als vertrekpunt heeft, maar een geïntegreerd, sectoroverschrijdend en iteratief onderzoeks- en overlegproces opzet waarin diverse instrumenten worden gebruikt om de integrale kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Het omgevingsbesluit ondersteunt de procesvoering van creatieve en participatieve processen zoals het PPPL-proces van de Tuinen van Stene. Met het omgevingsbesluit wordt een cultuuromslag ingezet van ruimtelijke planning naar omgevingsplanning.

# ruimte

VAKBLAD VAN DE VLAAMSE VERENIGING VOOR RUIMTE EN PLANNING

Planning & praktijk



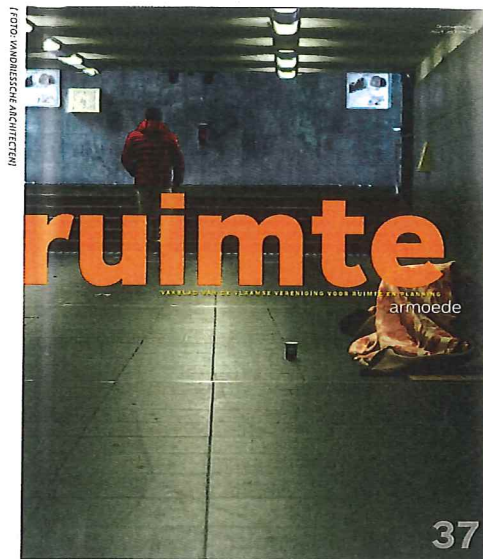
# sponsors

De werking van de VRP en de publicatie van Ruimte zijn mogelijk dankzij volgende hoofdsponsors:

TEAM  
VLAAMS  
BOUWMEESTER



volgend nummer



verschijnt in april 2018



83

RUIMTE > jaargang 9 | nummer 36 | december 2017 - januari - februari 2018 | verschijnt vier keer per jaar ■ VRP-BESTUUR > Jan Baelus | Liesl Vanautgaerden | Filip Lagiewka | Griet Celen | Oswald Devisch | Griet Geerinck | Kristien Lefeber | Dirk Lauwers | Steven Hoornaert | Ann Pisman | Stephan Reniers | Peggy Totté | Sylvie Van Damme | Ann Verhetsel | Peter Vermeulen | Joris Voets ■ HOOFDREDACTEUR RUIMTE > Koen Raeymaekers ■ EINDREDACTIE > Piet Piryns | Koen Raeymaekers ■ KERNREDACTIE PLANNING & PRAKTIJK > Hans Leinfelder | Marc Martens ■ REDACTIERAAD > Tom Coppens | Oswald Devisch | Lise Loverix | Bernard Hubeau | Hans Leinfelder | Maria Leus | Marc Martens | Peter Renard | Peggy Totté | Maarten Van Acker | Jan Van Alsenoy | Sylvie Van Damme | Hendrik Van Geel | Peter Vermeulen | Guy Vloebegh | Elisabeth Wouters ■ VERANTWOORDELIJKE UITGEVER > Peter Vermeulen | Damplein 27 | 2060 Antwerpen ■ REDACTIEADRES > VRP-secretariaat | Damplein 27 | 2060 Antwerpen | 03 201 59 00 | info@vrp.be ■ VORMGEVING > lu'cifer ■ DRUK > drukkerij Bulckens ■ ABONNEMENT > Ruimte is in het VRP-lidmaatschap inbegrepen. Een los nummer kost € 30 | meer info op www.vrp.be