

Publicatie : 1998-11-04

MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

22 SEPTEMBER 1998. - Omzendbrief RO 98/05 betreffende het bijzonder plan van aanleg voor zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten

Aan het college van burgemeester en schepenen

Aan de gouverneur en het college van bestendig afgevaardigden

Aan de commissie van advies

Aan de administratie Ruimtelijke Ordening

1. Algemeen kader

Behoeftte aan een gecoördineerde aanpak van zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten

De aanleiding voor een gecoördineerde aanpak van deze zonevreemde terreinen en gebouwen is de vrees die vandaag bestaat bij een aantal sport- en jeugdverenigingen voor de bestaanszekerheid van hun infrastructuur omdat deze ligt in een bestemmingszone van het gewestplan die daarvoor niet geschikt is.

Het gaat vooral om sport- en recreatieterreinen met hun bijbehorende gebouwen of terreinen en om gebouwen voor jeugdbewegingen en jongerenorganisaties die volgens het gewestplan gelegen zijn in de landelijke gebieden (= agrarische gebieden, groengebieden, bosgebieden, parkgebieden en bufferzones) en daarmee gelijkgestelde gebieden of zones.

We hebben vastgesteld dat nog maar weinig gemeentebesturen vandaag het initiatief nemen tot het opmaken van bijzondere plannen van aanleg (B.P.A.'s) voor dergelijke zonevreemde terreinen en gebouwen. Deze omzendbrief wil de mogelijkheden van het opstellen van een B.P.A. voor bestaande zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten onder de aandacht van de gemeentebesturen brengen.

Zo'n B.P.A. biedt de mogelijkheid om op relatief korte termijn in te pikken op een aantal concrete en dringende problemen en knelpunten. Voor deze problemen is het immers niet nodig te wachten op een langetermijnvisie die in het kader van het gemeentelijk structuurplanningsproces wordt opgebouwd.

Tussen het werken aan de concrete problemen op korte termijn en de opbouw van een langetermijnvisie in het kader van het gemeentelijk structuurplanningsproces, is het wel wenselijk dat een wisselwerking ontstaat zodat er geen hypotheek wordt gelegd op de ontwikkeling en de afbakening van de functies in het buitengebied.

Zo zich in een gemeente geen dringende problemen en knelpunten voordoen inzake sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten en/of indien er andere prioriteiten zijn, is de gemeente uiteraard niet verplicht over te gaan tot de opmaak van een sectoraal B.P.A. vooruitlopend op de afwerking van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan.

Kader voor B.P.A.'s die afwijken van het gewestplan

In de omzendbrief RO 93/01 van 10/11/93 werd al het kader aangegeven waarin B.P.A.'s die bestemmingen vastleggen die afwijken van het gewestplan kunnen worden opgestart.

Dit kan op de volgende manier vertaald worden naar de problematiek die voor ons hier van belang is :

1. De omvorming door middel van een B.P.A. van een zachte (agrarische of groene bestemming) naar een harde functie in de landelijke gebieden van het gewestplan moet met grote omzichtigheid gepaard gaan.

Het gebiedsgericht onderzoek op het niveau van de gemeente en/of de kern zal aangeven voor welke bebouwing een handhaving, uitdoving dan wel een uitbreiding zal beoogd worden.

Het betreft de afweging tot het behoud en eventueel de uitbreiding en vervanging van bestaande constructies voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten tegenover de optie voor het behoud en het herstel van de open ruimte.

2. Alleen voorzieningen van lokaal gemeentelijk niveau kunnen als afwijking van een gewestplan in een B.P.A. worden opgenomen. De in te stellen recreatiezones en de zones voor openbaar nut worden beperkt in oppervlakte (max. 3 ha per zone) en worden aan een duidelijk programma gekoppeld. Behoud en eventueel uitbreiding van voorzieningen van bovenlokaal niveau moeten door middel van een gewestplanwijziging worden gerealiseerd.

Voorzieningen die sterk ruimtelijk structurerend zijn (bv. sportstadion, zwembad), worden principieel binnen de bebouwde perimeter opgericht.

3. Elk B.P.A. dat afwijkt van het gewestplan moet de betrokken ruimtelijke problematiek in haar globale (gemeentelijke of deelgemeentelijke) context situeren.

Een onderbouwde ruimtelijke visievorming en een kwalitatieve inpassing vereisen geen compensatie

Het uitwerken van een onderbouwde ruimtelijke visie op de gemeente en/of op de kern en van een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van de sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten, zal de garantie inhouden dat op gemeentelijk niveau een onderbouwde afweging plaatsvindt tussen de verschillende functies en hun ruimtegebruik enerzijds en de ruimtelijk-stedenbouwkundige inpassing van de bestaande en eventueel uit te breiden infrastructuur voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten anderzijds. Vanuit deze benadering is het minder relevant over een compensatie te beschikken voor het innemen van ruimte door een harde functie ten koste van een zachte functie. Alle functies - ook de zwakke - beschikken immers over ontwikkelingsmogelijkheden door het uitwerken van de visie op de gemeente en/of op de kern en de afweging die hierop gebaseerd is. In deze context is het vasthouden aan het principe van de compensatie bij omzetting van bestemmingen voor zachte functies naar harde functies niet vereist.

Voorzieningen van bovenlokaal belang en bovenlokale reikwijdte vragen afweging op het bovenlokale niveau.

Het behoud en de eventuele uitbreiding van de infrastructuur voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten met een bovenlokale schaal en reikwijdte zoals (motor)crossterreinen, mountainbikeparcours, golfterreinen,.... vereisen een afweging op het hogere bovenlokale schaalniveau.

Deze benadering mag echter niet beletten dat er in de gemeente aan de bovenlokale problematiek van infrastructuur voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten kan worden gewerkt. De gemeente kan bij de opbouw van een ruimtelijke visie aandachtspunten en elementen voor afweging formuleren. Deze aandachtspunten en elementen voor afweging vanuit de lokale, gemeentelijke benadering zullen het proces van een bovenlokale afweging, hetzij op Vlaams hetzij op provinciaal niveau, niet alleen versterken maar ook inhoudelijk beter onderbouwen. Op deze wijze heeft de gemeente al een inhoudelijke inbreng in het proces van afweging.

Tijdens het overleg over het B.P.A. kan het concreet wenselijk blijken het proces van afweging op Vlaams niveau in te zetten voor een dringende ruimtelijke problematiek betreffende de bovenlokale infrastructuur voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten. Dit kan op zijn beurt leiden tot een wijziging van het gewestplan. Voor de overige bovenlokale voorzieningen kan het beter zijn om de ruimtelijke afweging in het provinciale structuurplanningsproces op te nemen waar de aandacht specifiek zal uitgaan naar de ontwikkeling van een visie op recreatieve voorzieningen. De provincie kan in dat geval - na goedkeuring van het provinciale structuurplan - het initiatief nemen tot bestemmingswijzigingen

of inrichtingsmaatregelen.

Algemene ontwikkelingsperspectieven voor sport-, recreatie- en jeugdinfrastructuur in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Met betrekking tot de sport-, recreatie- en jeugdinfrastructuur worden in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen de algemene principes of ontwikkelingsperspectieven aangegeven : zie de hoofdstukken 4.8 en 7.1 van de gewenste ruimtelijke structuur.

2. Inhoudelijke aspecten van het B.P.A.

Het B.P.A. als juridisch instrument voor een gewenste ruimtelijke ontwikkeling inzake zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten

Het doel van een B.P.A. voor zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten is het garanderen van de toekomstige, ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de bestaande terreinen en gebouwen die vanuit de ruimtelijke draagkracht van het gebied in kwestie te verantwoorden zijn.

Het B.P.A. is het meest geschikte instrument om de resultaten van deze ruimtelijke afweging zeer gebiedsgericht te vertalen in specifieke stedenbouwkundige bestemmings- en inrichtingsvoorschriften en om de doorwerking naar het stedenbouwkundig vergunningenbeleid te verzekeren.

Hierna wordt meer concreet aangegeven hoe deze confrontatie en afweging in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Via een analyse van de bestaande toestand en de opbouw van een ruimtelijke visie naar de juridische verankering in een B.P.A.

De ruimtelijke afweging van de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten bestaat uit de volgende stappen

I. De basis van de ruimtelijke afweging wordt gevormd door een analyse van de bestaande toestand in de vorm van een inventaris van de bestaande terreinen en gebouwen dienstig voor de in het B.P.A. opgenomen activiteiten, van de eigendomstoestand en van de juridische toestand van deze terreinen en gebouwen. Hierbij wordt eerst een overzicht gegeven van alle terreinen en gebouwen, inclusief deze van bovenlokaal niveau. De inventaris bevat vervolgens voor ieder in het B.P.A. opgenomen terrein of onmiddellijke omgeving van een gebouw een overzicht van de aanwezige infrastructuur (gebouwen, sportterreinen, kantine, tribune, parkeervoorzieningen, technische infrastructuur, reclamevoorzieningen, aanplantingen), de oppervlakte, de gebruikers, de frequentie van gebruik, de ouderdom, de mogelijke historisch-functionele relatie met de kern of het deelgebied van de gemeente en de eigenaar van het terrein en/of gebouw. De inventaris bevat tevens een kaart waarop de ligging van de terreinen en de gebouwen in de gemeente wordt aangegeven. De inventaris van de juridische toestand bevat voor de betrokken terreinen en gebouwen een overzicht van de vergunningen, processen-verbaal, eventuele gevorderde herstelmaatregelen, vonnissen en arresten. Deze inventaris - en bijgevolg ook de gegevens van de volgende stappen - mogen zich eventueel beperken tot het niveau van een deelgemeente.

II. In een volgende stap wordt een nota opgemaakt waarin de gemeente aangeeft welke terreinen zij wil realiseren per kern en per activiteit. Enerzijds wordt er op het niveau van de gemeente of van de deelgemeente een aanduiding gegeven inzake de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de terreinen en gebouwen van lokaal niveau. Anderzijds wordt er nagegaan welke de nodige voorzieningen zijn op het niveau van de deelgemeente of de kern. Daarnaast kan er op het niveau van de gemeente ook de behoefte bestaan om bestaande terreinen en gebouwen te bundelen, om in bepaalde kernen een gecentraliseerd aanbod aan terreinen en gebouwen ter beschikking te stellen of om het gebruik van bestaande terreinen en gebouwen door verschillende verenigingen te bevorderen. Dit zal de behoefte aan terreinen en gebouwen voor sport, recreatie en jeugdwerking beïnvloeden.

III. Wanneer de betrokken gemeente beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk structuurplan, kan een toetsing plaatsvinden aan de gewenste ruimtelijke structuur. In het andere geval volstaat het om slechts een hypothese van de gewenste ruimtelijke structuur ten aanzien van een aantal structuurbepalende elementen te formuleren en de gewenste terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten hieraan te toetsen. Zo moeten minstens de volgende vragen worden beantwoord.

In welke mate stemt de schaal van de sportactiviteit, de recreatie of de jeugdwerking overeen met het niveau van de betrokken kern ?

Hoe past de locatie van het betrokken terrein of gebouw binnen de gewenste, ruimtelijke ontwikkelingsrichting van de betrokken kern ?

Zijn er in de betrokken kern (het betrokken deelgebied) andere voorzieningen (waaronder terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie- of jeugdactiviteiten) waarmee een ruimtelijke bundeling al dan niet mogelijk of gewenst is (school, bibliotheek, park, bovenlokale sport- of recreatieve voorziening,...) ?

Zijn er elementen van de natuurlijke structuur (rivier- of beekvallei, boscomplex, biologisch waardevol of zeer waardevol complex,...) of van de agrarische structuur (aaneengesloten landbouwgebied met klemtoon op grondgebonden landbouw) of zijn er karakteristieke landschapselementen (baken, openruimteverbinding, structurerende reliëfcomponent,...) die randvoorwaarden kunnen opleggen aan de ruimtelijke ontwikkeling van de terreinen en gebouwen voor sport, recreatie of jeugdwerking ?

De confrontatie van de visie uit stap II met deze uit stap III kan resulteren in de volgende uitspraken.

Handhaving en/of vervanging van bestaande terreinen of gebouwen voor sport, recreatie en jeugdwerking, al dan niet met voorwaarden voor de inrichting en voor de bijbehorende infrastructuur;

Uitbreiding van bestaande terreinen of gebouwen voor sport, recreatie en jeugdwerking, al dan niet met voorwaarden voor de inrichting en voor de bijbehorende infrastructuur;

Verwijdering van bestaande terreinen of gebouwen voor sport, recreatie en jeugdwerking met eventueel voorstellen van nieuwe locaties;

Realisatie van nieuwe terreinen of gebouwen voor sport, recreatie en jeugdwerking, al dan niet met voorwaarden voor de inrichting en voor de bijbehorende infrastructuur, waarbij naar bundeling met andere terreinen of gebouwen voor sport, recreatie of jeugdwerking of andere voorzieningen wordt gestreefd.

Bij elke uitspraak over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een terrein of gebouw voor sport, recreatie en jeugdwerking wordt een korte evaluatie met kwalitatieve aspecten weergegeven. Het resultaat van stappen I, II, III en IV wordt weergegeven in de memorie van toelichting van het B.P.A. V. Juridische verankering in het B.P.A.

Het grafische gedeelte van het sectorale B.P.A. voor zonevreemde terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie en jeugdactiviteiten omvat, naast de bestaande en juridische toestand :

- de globale weergave van de resultaten van de confrontatie van de visie op het niveau van de gemeente op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de terreinen en gebouwen voor sport-, recreatie en jeugdactiviteiten met de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de andere functies en activiteiten in de betrokken kern of het betrokken deelgebied (schaal 1/10.000)

- voor ieder terrein of onmiddellijke omgeving van een gebouw voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten op het niveau van het perceel : de bestaande en de eventuele nieuwe infrastructuur met de stedenbouwkundige voorschriften; met het oog op een zo goed mogelijke inpassing van de activiteiten in de omgeving (open ruimte), moet er qua stedenbouwkundige voorschriften een onderscheid worden gemaakt tussen de terreinen in open lucht zonder bebouwing en deze die in aanmerking komen voor bebouwing.

Tevens dient ingeschat te worden of het opportuun is aan het B.P.A.-dossier een onteigeningsplan toe

te voegen.

Naast dit grafisch gedeelte zal het B.P.A.-dossier tevens de door de Raad van State gevraagde motivering voor de afwijking van het gewestplan door middel van een B.P.A. bevatten :

- aantonen dat de bestemming in het gewestplan achterhaald is of niet meer kan worden verwezenlijkt;
- aantonen dat de in het B.P.A. voorgestelde bestemming wel beantwoordt aan de op dat ogenblik bestaande planologische noden en mogelijkheden;
- aantonen dat deze planologische redenen duidelijk zijn en goed gelokaliseerd kunnen worden (anders zou veeleer een herziening van het gewestplan aangewezen zijn).

3. Procedure en overleg

Voldoende overleg en een duidelijke taak voor alle actoren

Om tot een onderbouwd proces van visievorming te komen met betrokkenheid van alle actoren zijn voldoende overleg, een duidelijke taakverdeling en een positieve ingesteldheid van alle actoren essentieel. Niet alleen is voldoende overleg tussen de actoren in de gemeente van in het begin van het proces belangrijk, ook is het van belang in een vroeg stadium de provinciale en de Vlaamse administratie bij het proces te betrekken.

De gemeentelijke dienst voor ruimtelijke ordening en de betrokken mandataris spelen in dit proces de stuwende en coördinerende rol. Zij organiseren het overleg met de gemeentelijke actoren, zoals de betrokken jeugd- en sportorganisaties, de gemeentelijke sport- en/of jeugdraad en de gemeentelijke Commissie van Advies met het oog op een goed inzicht in de problematiek en de verwachtingen ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen. Ook het overleg met de provinciale en Vlaamse administratie wordt door de gemeente georganiseerd.

De bewaking van het aan de officiële procedure voorafgaande voorontwerpproces is eveneens in handen van de gemeente. Zo komt het de gemeente toe in te schatten welke de gewenste timing is, mede in functie van het al dan niet dringend karakter van de problematiek op lokaal niveau.

Wat het overleg met de provinciale en Vlaamse administratie betreft zijn de volgende stappen aangewezen.

Opmaak van document voor vooroverleg

Dit document bevat :

- de inventaris inzake de bestaande infrastructuur voor sport-, recreatie en jeugdactiviteiten en de knelpunten;
- de aanzet tot visievorming op de (deel)gemeente en/of de kern en de aanzet tot visievorming op de ontwikkeling van de sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten aldaar;
- de confrontatie van de bestaande bestemmingen op de aanlegplannen met de geformuleerde visie;
- het nog uit te voeren onderzoek voor de verdere onderbouwing.

Het document wordt samen met een voorstel van een vooroverlegmoment aan de betrokken provinciale afdeling van AROHM en de Afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM bezorgd, evenals aan de betrokken provinciale dienst bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

Vooroverlegmoment

Op het vooroverlegmoment wordt het voorliggende document geëvalueerd en het verder proces besproken. Het vooroverleg vindt plaats ten laatste 3 weken na het verzenden van de vraag voor overleg en het bijbehorende document. Dit vooroverleg vindt plaats bij AROHM, en hierop worden zowel de provinciale dienst bevoegd voor ruimtelijke ordening als de betrokken gemeentelijke mandataris verwacht samen met de gemeentelijke dienst ruimtelijke ordening en eventueel de externe ontwerper. Ook de aanwezigheid van de voorzitter van de Gemeentelijke Commissie van Advies en de voorzitters van Gemeentelijke Sport- en/of Jeugdraad op het vooroverleg is gewenst. De aanwezigen zijn gemandateerd om standpunten in te nemen.

Van dit vooroverleg wordt door AROHM een verslag gemaakt dat binnen de vijftien dagen na de vergadering aan de betrokkenen wordt bezorgd.

Alle deelnemers moeten rekening houden met de resultaten van dit vooroverleg.

Ontwerp van B.P.A.

Het document voor vooroverleg wordt bijgesteld en aangevuld op basis van het verslag van het vooroverleg. Het resultaat is een goed uitgewerkte nota die de basis moet vormen voor de memorie van toelichting van het ontwerp van B.P.A.

Gemeenten die geen rekening houden met de resultaten van het vooroverleg moeten beseffen dat dit kan leiden tot een gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring.

Van ontwerp B.P.A. naar definitief vastgesteld B.P.A.

Het proces verloopt verder volgens de officiële procedure voor de vaststelling van een B.P.A..

Brussel, 22 september 1998.

E. Baldewijns