

ADVIES
VAN 29 AUGUSTUS 2018
OVER HET VOORKEURSBESLUIT
COMPLEX PROJECT KLEIN RUSLAND ZELZATE

INHOUD

I.	SITUERING.....	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING.....	1
III.	CONCRETISERING EN DUIDING VOORKEURSBESLUIT.....	2
IV.	SAMENHANGENDE RUIMTELIJKE VISIE.....	3
V.	STRATEGISCHE MILIEUEFFECTBEOORDELING.....	3
VI.	MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN EN BATEN.....	5

I. SITUERING

1. SARO ontving op 13 juli 2018 een adviesvraag van de gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen over de synthesesnota, het gecoördineerd onderzoek, de nota realisatiestrategie en het voorontwerp voorkeursbesluit betreffende het complex project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland te Zelzate'.¹ Met voorliggend advies, goedgekeurd op de raadszitting van 29 augustus 2018, komt de raad tegemoet aan de vooropgestelde adviestermijn (15 september 2018).
2. Het voorontwerp voorkeursbesluit verduidelijkt dat - op basis van de verschillende onderzoeken en de resultaten van het gevoerde overleg - wordt gekozen voor alternatief 5: 'Nieuwe woonontwikkeling in Zelzate'. Daarbij zal de woonfunctie op de huidige site in Klein-Rusland gefaseerd worden verlaten en worden minstens 160 nieuwbouw sociale huurwoningen (aangevuld met private en/of sociale koopwoningen) op verschillende locaties in de kern van Zelzate gerealiseerd. De geïsoleerde ligging van de huidige wijk en het vrijwaren van de reservatiestrook voor toekomstige lijninfrastructuur zijn als zeer relevante criteria naar boven gekomen in het onderzoek (S-MER) en het overleg met de verschillende betrokken partijen. De onzekerheid over de invulling van deze reservatiestrook en het risico daarbij de wijk meer te isoleren, zijn - volgens het voorontwerp voorkeursbesluit - belangrijke argumenten om de alternatieven 1, 2, 3 en 4 niet te weerhouden.

In het voorontwerp voorkeursbesluit worden een aantal concrete locaties voorgesteld. De alternatieve locaties voor nieuwe woonontwikkelingen zijn enerzijds gebieden in de huidige woonzones in het centrum van Zelzate en anderzijds diverse woonuitbreidingsgebieden aan de rand van Zelzate.
3. SARO bracht op 22 maart 2017 advies uit over de alternatievenonderzoeksnota van het Complex Project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland (Zelzate)'.²

II. ALGEMENE BEOORDELING

4. SARO wijst op de cruciale rol van het instrument van 'voorkeursbesluit'. In het proces tot opmaak van een complex project wordt het voorkeursbesluit immers beschouwd als een 'point of no return'. Bovendien kunnen aan een voorkeursbesluit belangrijke rechtsgevolgen worden gekoppeld. Het voorliggend voorontwerp voorkeursbesluit voert bijvoorbeeld een bouwverbod in en legt bouwbeperkingen op in de huidige site Klein-Rusland.³ Ook voorziet het dat een vergunning,

¹ Documenten zijn beschikbaar op <http://gentsekanaalzone.be/klein-rusland/>

² SARO 20175. Advies van 22 maart 2017 over de alternatievenonderzoeksnota van het Complex Project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland (Zelzate)'

³ Het voorontwerp voorkeursbesluit (pag. 15) maakt melding van het grafisch plan dat is toegevoegd in bijlage aan het voorkeursbesluit. De raad stelt vast dat dit grafisch plan geen deel uitmaakt van het dossier dat voor advies werd voorgelegd aan de raad.

machtiging of toestemming kan worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met het voorkeursbesluit. Er geldt tevens een recht van voorkoop bij de verkoop van een onroerend goed binnen de afgebakende gebieden.⁴ En ten slotte kunnen na de inwerkingtreding van voorliggend voorkeursbesluit geen besluiten tot bescherming (o.a. inzake onroerend erfgoed) meer worden genomen.

5. Samenhangend met voorgaande bemerking formuleert de raad in voorliggend advies volgende strategische bedenkingen bij het voorontwerp voorkeursbesluit inzake het complex project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland te Zelzate':
 - a. De raad dringt aan op een verdere concretisering en duiding van het voorkeursbesluit (zie verder deel III).
 - b. SARO vindt het wenselijk dat voorgaande gebeurt binnen het kader van een samenhangende ruimtelijke visie ten aanzien van het plangebied en de ruime omgeving. Hierbij moet onder meer aandacht gaan naar een globale visie inzake wonen in de gemeente Zelzate (buitengebied) en de ontwikkeling van ruimte voor woningbouw (zie deel IV).
 - c. Bovendien benadrukt SARO de belangrijke impact onder meer wat betreft het aansnijden van open ruimte, het verlies van sociale samenhang, het verlies van waardevol erfgoed. SARO benadrukt dat de ruimere context en alle gevolgen moeten worden meegenomen vooraleer een voorkeursbesluit kan worden genomen (deel V).
 - d. En tenslotte wijst de raad op de niet onbelangrijke (maatschappelijke) kosten verbonden aan voorliggend voorkeursbesluit. Het is belangrijk dat bij de uiteindelijke afweging zicht is op het volledige kosten-baten-verhaal (deel VI).

III. CONCRETISERING EN DUIDING VOORKEURSBESLUIT

6. Het voorkeursbesluit opteert voor het alternatief 5 met name nieuwe woonontwikkeling in Zelzate. Volgens het voorkeursbesluit (pag. 6) betekent dit alternatief dat de huidige woonfunctie op de huidige site in Klein-Rusland gefaseerd wordt verlaten en dat minstens 160 nieuwbouw sociale huurwoningen (aangevuld met private en/of sociale koopwoningen) worden gerealiseerd op verschillende locaties in de kern van Zelzate.

De initiële hoofddoelstelling van voorliggend complex project 'het verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van Klein-Rusland' verschuift met voorliggend voorkeursbesluit in de richting van 'de grootschalige bouw van sociale huurwoningen in de gemeente Zelzate'.⁵

7. Bovendien worden de krijtlijnen van dit project zeer beperkt geduid in voorliggend voorkeursbesluit. Dit geldt bijvoorbeeld voor wat betreft het aantal te bouwen nieuwbouwwoningen. Minimaal betreft het 160 nieuwbouw sociale huurwoningen met de mogelijkheid echter om dit aan te vullen met private woningen en sociale koopwoningen. Aangezien in de verschillende locaties zal worden gestreefd naar een sociale mix stelt het voorkeursbesluit (pag. 8) dat '*minstens een derde andere type woningen wordt ingebracht (sociale koopwoningen of private woningen) ...*'. De totale schaal van het project is dus zeer onduidelijk. Het minimum aantal bijkomend woningen bedraagt 160. Het maximaal aantal is niet afgebakend.⁶

Ook wat betreft de mogelijke locaties is de vrijheidsgraad nog zeer groot. Het voorkeursbesluit formuleert vier mogelijke alternatieve locaties voor nieuwe woonontwikkelingen in het centrum en

⁴ Het voorontwerp voorkeursbesluit (pag. 15) maakt melding dat hieromtrent afspraken zijn gemaakt. De raad stelt vast dat deze gegevens niet zijn opgenomen in het dossier dat voor advies werd voorgelegd aan de raad.

⁵ Typierend is bijvoorbeeld ook dat de zorg voor het behoud van de erkenning van cvba Wonen meermaals aan bod komt (behoud minstens 1000 huurwoningen nodig om de erkenning te verzekeren).

⁶ Voorkeursbesluit: pag. 8: '*Volgende locaties worden onderzocht waarbij een 5-tal locaties als zeer potentieel worden beschouwd (A1, A2, A3, B1, B3) ... B1: Denderdreve: in dit woonuitbreidingsgebied kan een groter gemengd sociaal/privaat project ontwikkeld worden. ...*' Synthesenota: pag.20 : '*B1: Denderdreve, 17 ha, aantal wooneenheden: 510*'

daarnaast vier mogelijke woonuitbreidingsgebieden aan de rand van Zelzate.

Bovendien stelt de raad vast dat het strategische MER (pag. 50) stelt dat zal worden onderzocht of een deel van het koppelingsgebied Klein Rusland west kan worden aangewend om woningen in te realiseren en '... op de huidige locatie van de woonwijk Klein Rusland ruimte vrijkomen voor een andere functie. Dit kan bijvoorbeeld nog steeds de woonfunctie zijn, waarbij een woonwijk wordt gerealiseerd met volledig privatieve woningen'.

8. De raad vraagt aldus het voorkeursbesluit verder te concretiseren en te duiden zodanig dat de concrete contouren en doelstellingen van het voorkeursbesluit afdoende gekend zijn.

IV. SAMENHANGENDE RUIMTELIJKE VISIE

9. Samenhangend met voorgaande vraag naar het verder concretiseren en duiden van het effectieve voorkeursbesluit vraagt SARO aandacht voor een samenhangend ruimtelijk verhaal. Hierin zal op zijn minst een beleidsvisie moeten worden uitgewerkt (prioriteitenbepaling en fasering) met betrekking tot het ontwikkelen van de bijkomende ruimte voor woningbouw vanuit een globale visie op het wonen in de gemeente Zelzate (die deel uitmaakt van het buitengebied).

Bovendien worden in het voorkeursbesluit (o.a. pag. 7) diverse ruimtelijke ontwikkelingen geponeerd zonder enige afstemming en niet gekaderd binnen een duidelijk ruimtelijke visie voor het plangebied Klein-Rusland en zijn ruime omgeving (gemeente Zelzate). Zo zijn de mogelijke ontwikkelingen binnen de reservatiestrook nog zeer onduidelijk. Maar ook de impact van het schrappen van de huidige site Klein Rusland op de huidige koppelingsgebieden is zeer onduidelijk. Ook de aangekondigde acties inzake de inventarisatie en opvolging van verkrotte en leegstaande panden in Zelzate (voorkeursbesluit pag. 13) moet volwaardig worden meegenomen bij het proces.

De raad dringt aldus aan op het tijdig uitwerken van een samenhangend ruimtelijk verhaal. Het is in die zin positief dat het voorkeursbesluit (pag. 12) de problematiek erkent van 'de nood aan een duidelijk toekomstplan/masterplan voor de gemeente Zelzate'. Het voorkeursbesluit stelt dat hiervan werk zal worden gemaakt 'tijdens de uitwerkingsfase'. De raad vindt dit veel te laat en meent dat een duidelijk en geconcretiseerd voorkeursbesluit moet stoelen op een duidelijke toekomstvisie/masterplan voor de gemeente Zelzate.

10. Aanvullend vraagt de raad aandacht voor een volwaardige toetsing met de ruimtelijke principes van het Witboek BRV en de Strategische Visie BRV. Zo gaat het Witboek BRV er van uit dat - in plaats van in te zetten op de aansnijding van de open ruimte - wordt gefocust op de transformatie van het ruimtebeslag op basis van ruimtelijk rendement. Het is aldus positief dat het voorkeursbesluit aankondigt dat maximaal wordt ingezet op de kernversterking van Zelzate en op de verdichting van het bestaand woonweefsel.

SARO vraagt verder om maximaal in te zetten op: zuinig ruimtegebruik en hergebruik beschikbare ruimte; aandacht voor bestaande ruimtelijke structuren en samenhang; geen aansnijding en versnippering van open ruimte; geen aantasting open ruimte structuur en landbouwstructuur of aantasting landschappelijke structuur en waardevolle landschappelijke elementen (o.a. beekstructuren, bomenrijen, houtkanten). Bovendien zijn de aanwezigheid van voorzieningen en de knooppuntenwaarde belangrijke criteria voor het eventueel ontwikkelen van nieuwe woongebieden.

V. STRATEGISCHE MILIEUEFFECTBEOORDELING

11. Strategische MER. De raad stelt vast dat in het kader van voorliggend complex project een uitvoerige strategische milieubeoordeling is uitgevoerd. Gezien de vraag van SARO inzake de verdere concretisering en duiding van het voorkeursbesluit (zie deel III) is het voor de raad niet evident dat alle milieuoverwegingen op een volwaardige manier zijn geïntegreerd in het voorkeursbesluit. Er is immers nog een grote waaier aan alternatieven mogelijk met een zeer grote vrijheidsmarge (naar locatie, grootte van het project, samenhang met andere doelstellingen, enz.).

Bovendien stelt de raad vast dat het voorkeursbesluit (pag. 10-11) slechts een zeer summiere oplijsting maakt van de milderende maatregelen voor de discipline 'bodem en grondwater' en de discipline landschap, bouwkundig erfgoed en archeologie. Er worden bijvoorbeeld geen milderende maatregelen vermeld voor de discipline natuur, geluid en lucht.

En ten slotte verwijst de raad naar zijn advies van 22 maart 2018 waarin de raad benadrukte dat de leefbaarheidsproblematiek in al haar facetten moet worden onderzocht om tot een duurzame oplossing te komen. Dit vereist een geïntegreerde aanpak waarbij de aspecten infrastructuur, mobiliteit (ontsluiting), woonkwaliteit, milieukwaliteit en erfgoed op volwaardige wijze worden meegenomen.

12. Principes Witboek BRV. In zijn advies van 22 maart 2018 benadrukt de raad dat bij het onderzoeken van de alternatieven de principes van het witboek BRV maximaal moeten worden nagestreefd: ruimtelijk rendement, verdichting, niet aansnijden van slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden (op het vlak van vervoersknoopwaarde en voorzieningenniveau).

Ondert ussen heeft de Vlaamse Regering op 20 juli 2018 het voorontwerp van decreet inzake de woonuitbreidingsgebieden goedgekeurd waarin opgenomen is dat een eventuele aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden moet worden getoetst aan de principes van het (Witboek) BRV. Het decreet vermeldt concrete criteria die bij deze toetsing moeten worden meegenomen: 1° de overstromingsgevoeligheid van het gebied, 2° de ligging in een speciale beschermingszone, 3° de natuurwaarde van het gebied of de waarde of potentie voor natuurverbinding, 4° de landschappelijke waarde, 5° de ligging van het gebied in een ruimtelijk-functioneel samenhangend landbouwgebied en de landbouwwaardering van de gronden in het gebied, 6° de aanwezigheid van voorzieningen in de nabijheid van het gebied, 7° de ontsluiting met collectief vervoer en 8° het kernversterkend karakter.

13. Impact mens. Niettegenstaande de hoofddoelstelling van voorliggend complex project gericht is op de leefbaarheid van Klein-Rusland moet de raad vaststellen dat in de strategische milieubeoordeling onvoldoende wordt ingegaan op het aspect mens en specifiek op de sociale samenhang. De sociale samenhang in de bestaande wijk wordt amper onderzocht onder meer wat betreft het bewonersprofiel naar sociale status, inkomensprofiel, gezinssamenstelling, leeftijd, verplaatsingsgedrag, mobiliteitsprofiel en link met Zelzate.

Gelijkaardige projecten in Vlaanderen hebben nochtans aangetoond dat dit een belangrijk element is in het welslagen van een dergelijk grootschalig herhuisvestingsproject. Onderzoeksvraag is hoe een gemeenschap kan worden behouden of worden verplaatst en welke criteria vanuit dit gemeenschapsdenken en de sociale samenhang bij de afweging moeten gelden. Dit moet als een belangrijk uitgangspunt van voorliggend complex gelden. Het is in die zin een gemis dat pas op het niveau van de milderende maatregelen in het voorkeursbesluit (pag. 184) als milderende maatregel wordt voorgesteld *'maximaal verdichten in functie van sociale samenhang'*. Deze milderende maatregel wordt daarenboven totaal niet onderbouwd en kan bij 'maximale' verdichting zijn doel totaal voorbijschieten.

14. Impact erfgoed. De impact van het voorkeursbesluit op de erfgoedwaarde is zeer groot. Het voorkeursbesluit (pag. 6) stelt: *'Het voorgestelde alternatief 5 scoort slecht op erfgoedwaarde, het bestaande erfgoed zal immers grotendeels verdwijnen. Dit is ook het geval in alternatief 3 en 4. In de realisatie van de nabestemming van de site Klein-Rusland kan een gedeelte van het erfgoed geïntegreerd worden, maar die maakt dan geen deel meer uit van een bescherming. De site wordt in dit geval geschrapt van de inventaris bouwkundig erfgoed en de 4 beschermde woningen worden gedeclasseerd'*.

De raad erkent - zoals gesteld in het voorkeursbesluit - dat de kwaliteit van de woningen sterk moet verbeteren aangezien dit een belangrijke oorzaak vormt van de huidige onleefbaarheid. Een studie van Onroerend Erfgoed geeft aan dat de woningen technisch restaureerbaar zijn met respect voor de erfgoedwaarden en daarbij voldoen aan de normen van de VMSW voor sociaal wonen. De raad vindt het een gemiste kans dat het voorkeursbesluit (pag. 7) vermeldt: *'Zowel bij experts als bij bewoners zijn er sterke twijfels bij de haalbaarheid en de kwaliteit van een restauratie. Bewoners*

geven aan in een degelijke kwaliteitsvolle woning te willen wonen, die gebruik maakt van alle hedendaagse technieken rond isolatie, ventilatie, ... De alternatieven 1 en 2 zijn zeer dure alternatieven, de hogere realisatiekost wordt gedeeltelijk gecompenseerd door subsidies vanuit Onroerend Erfgoed. Alternatieven 1 en 2 worden niet weerhouden omwille van bovenstaande redenen.' De raad betreurt dat een dergelijke vaststelling wordt geponeerd in het voorkeursbesluit en wenst alvast te benadrukken dat restauratie van onroerend erfgoed perfect samen spoort met een kwalitatieve en moderne woonomgeving.

15. Aansnijden open ruimte. En ten slotte wijst de raad op de mogelijke impact van het voorkeursbesluit op het verlies aan open ruimte. Dit geldt zeker voor de alternatieven die gericht zijn op het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden aan de rand van Zelzate.

De strategische MER (pag. 106) wijst onder meer voor variant B1 op een aantasting van de open ruimte, een aantasting van de beekstructuur Poelbeek en beekstructuur centraal in het gebied, de inname van waardevolle en zeer waardevolle structuren (cf. BWK: houtkanten met dominant els, bomenrij met dominant populier, soortenarm permanent cultuurgrasland), de inname van landschappelijke groenstructuren: bomenrij en houtkanten) en de aantasting van de landbouwstructuur op microniveau.

Er moet bovendien volwaardig rekening worden gehouden met de resultaten van de landbouwimpactstudie (o.a. zeer hoge impact bij alternatieven B1 en B2).

VI. MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN EN BATEN

16. Het voorkeursbesluit (pag. 5) vermeldt dat het voorkeursalternatief grotendeels via Vlaamse middelen zal gefinancierd worden. Het voorkeursbesluit (pag. 17) bevat een summiere kostenraming. De totale kost wordt geraamd op 55,2 miljoen euro waarvan 12 miljoen euro voor de aankoop van de gronden in de site Klein Rusland, 20,7 miljoen euro voor de verwerving van de gronden voor de alternatieve locaties en 22,5 miljoen euro voor de bouw van 160 sociale huurwoningen.

Het voorkeursbesluit verduidelijkt dat niet alle kosten zijn inbegrepen. Zo worden de kosten voor de flankerende maatregelen en de kosten voor het sociaal begeleidingsplan niet meegenomen in de raming. In de uitwerkingsfase zullen de kosten verder worden verfijnd en zullen ook de verschillende financieringsmogelijkheden verder worden onderzocht.

De raad wijst op de niet onbelangrijke maatschappelijke kosten verbonden aan voorliggend voorkeursbesluit. Het is belangrijk dat bij de uiteindelijke afweging zicht is op het volledige kosten-baten-verhaal.