



DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING EN  
VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDS BELEID EN ONROEREND ERFGOED

DE VLAAMSE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, INBURGERING,  
WONEN, GELIJKE KANSEN EN ARMOEDEBESTRIJDING

DE VLAAMSE MINISTER VAN MOBILITEIT, OPENBARE WERKEN,  
VLAAMSE RAND, TOERISME EN DIERENWELZIJN

DE VLAAMSE MINISTER VAN OMGEVING, NATUUR EN LANDBOUW

#### NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Startbeslissing voor het complexe project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland (Zelzate)'**

#### 1. SITUERING

De Vlaamse overheid zet met de nieuwe procesaanpak voor complexe projecten in op de realisatie van projecten binnen een aanvaardbare termijn en met een zo maximaal mogelijk draagvlak. Met het decreet van 25 april 2014 en het uitvoeringsbesluit van 12 december 2014 is de regelgeving inzake complexe projecten sinds 1 maart 2015 van kracht.

Elk complex project is uniek en vereist maatwerk. In navolging van de aanbevelingen van de commissies Sauwens en Berx was het duidelijk dat voor de start van een officiële procedure het noodzakelijk is om in een verkenningsfase goed na te denken over de projectdefinitie en de procesaanpak. De nieuwe procesaanpak 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. Ter voorbereiding van het voorkeurs- en het projectbesluit vindt telkens een openbaar onderzoek plaats. In het traject van eerste idee tot en met de uitvoering zijn deze fases, beslismomenten en openbare onderzoeken de vaste ankers in het proces.

Het belang van de verkenningsfase mag niet onderschat worden. De voorbije maanden vond een breed actorenoverleg plaats om zicht te krijgen op de projectdefinitie en de procesaanpak. Op die manier wordt reeds tijdens de verkenningsfase invulling gegeven aan de principes inzake complexe projecten: open communicatie en transparantie, participatie, maatwerk, oplossingsgericht samenwerken, geïntegreerde aanpak en door de actoren gedragen procesregie.

Voor het complexe project Klein-Rusland heeft het brede actorenoverleg bijgedragen tot de inhoud van de startbeslissing en de als bijlage toegevoegde procesnota. De startbeslissing is niet het akkoord van de bevoegde overheid voor de realisatie van een complex project. Het betekent wel het concrete engagement van één van de bevoegde overheden, in dit geval de Vlaamse Regering, om een proces op te starten om een problematiek of opportuniteit te onderzoeken. Uit de startbeslissing vloeien dus geen rechten of plichten voort voor derden. En aan de startbeslissing is

geen (voorafname op de) goedkeuring van het project of oplossingsrichting gekoppeld. De startbeslissing is als engagement bindend voor de actoren die er in zijn opgenomen om hun medewerking te verlenen. Het geeft mandaat aan de opgenomen actoren in de procesnota om een rol op te nemen in de processtructuur en in te zetten op de omschreven verantwoordelijkheden. De startbeslissing is een engagement naar de belanghebbenden. De startbeslissing geeft aan hoe met de betrokken actoren zal worden samengewerkt in het participatietraject. De startbeslissing is een publiek document. De inhoud van de startbeslissing wordt actief naar actoren en belanghebbenden gecommuniceerd via de website complexe projecten en via de website van de gemeente Zelzate. De gouverneur zal de startbeslissing tevens bekendmaken op de website van het Project Gentse Kanaalzone. Ook de procesnota wordt bekend gemaakt op deze websites. De procesnota is, in tegenstelling tot de startbeslissing, een dynamisch document dat in de loop van het proces regelmatig geactualiseerd wordt op basis van nieuwe inzichten of een gewijzigde omgevingscontext. Door het publiek karakter van de procesnota verhoogt de transparantie van het proces. De overheid die een startbeslissing neemt, bezorgt eveneens een kopie van deze startbeslissing aan de andere overheden (gemeente- en provincieraad).

Voor de effectieve start van de onderzoeksfase zullen meer concrete afspraken worden gemaakt over de verdeling van de onderzoekskosten tussen de partners. Deze afspraken zullen, zodra ze beschikbaar zijn, aan de procesnota worden aangehecht.

De startbeslissing geeft in het bijzonder groen licht voor de onderzoeksfase waar het de bedoeling is om het beste alternatief te filteren uit een brede waaier van alternatieven. Daarvoor moeten de verschillende alternatieven op een geïntegreerde manier onderzocht en afgewogen worden. Het beste alternatief wordt geformuleerd in het voorkeursbesluit.

## **2. INHOUDELIJK**

### **2.1. Aanleiding**

Klein-Rusland is één van de kanaaldorpen en -wijken in het Gentse havengebied. Het kampt al ruim twintig jaar met ernstige leefbaarheidsproblemen. Het kampt al ruim twintig jaar met ernstige leefbaarheidsproblemen. Deze Zelzate woonbuurt ligt geïsoleerd ten opzichte van de kern van Zelzate en andere woonkernen door de E34-snelweg en -tunnel, de R4-west, het Zeekanaal en omringende bedrijventerreinen. Over een oplossing voor de bewoners van deze sociale woonbuurt wordt er veel en regelmatig gesproken en gestudeerd, maar op het terrein gebeurt er (erg) weinig. De leefkwaliteit gaat er dan ook zienderogen op achteruit en dit in schril contrast met de andere kanaaldorpen.

Alle woningen in de (deels architecturaal en stedenbouwkundig zeer waardevolle) buurt verkeren in een bouwfysisch middelmatige tot slechte staat. De belangrijkste reden hiervoor is het gebrekkig onderhoud van de woning en de niet goed uitgevoerde toevoegingen voor de bouwfysische verbetering van de experimentele bouwtechniek met asbeton, zoals het plaatsen van de bakstenen voorzetwanden en de ingrepen ter remediëring van het opstijgend vocht.. Dit zorgt er voor dat de woningen vandaag vochtig zijn en sterk verwaarloosd. De combinatie van de ruimtelijk geïsoleerde ligging van de wijk, te midden infrastructuur en industrie, en de slechte toestand van de woningen maakt dat 60 van de 220 woningen op dit ogenblik leegstaan. De wijk verouderd in fors tempo en de sociale cohesie die er tot enkele jaren geleden nog was, is verdwenen. Voor de sociale huisvestings-maatschappij cvba Wonen, die nagenoeg de volledige wijk in eigendom heeft, is dit een acute nood-situatie. De industriële omgeving raakt stilaan gesaneerd en de hinder daarvan voor de bewoners is afgenomen. Ooit was de wijk een toonbeeld van vernieuwende architectuur, een groene tuinwijk.

Over een oplossing voor de bewoners van deze sociale woonbuurt wordt veel en regelmatig gesproken en gestudeerd, maar op het terrein gebeurt er (erg) weinig. De leefkwaliteit gaat er dan

ook zienderogen op achteruit en dit in schril contrast met de andere kanaaldorpen. Broodnodige ingrepen tot woningverbetering of vervanging komen evenwel veel te traag op gang. Redenen daarvoor zijn onder meer de ruimtelijk geïsoleerde ligging die de aantrekkelijkheid om in deze wijk te (komen) wonen naar beneden haalt, de erfgoedwaarde en de onduidelijkheid over (de financiering van) de eventuele restauratie van de woningen, de gewestelijke financieringsvoorwaarden inzake sociale huisvesting en de reservatiestrook voor de E34-verbinding en de havenspoorlijn Zeebrugge-Antwerpen.

## **2.2. Globale beschrijving van het gebied**

De gemeente Zelzate omvat het meest noordelijke deel van de Gentse kanaalzone. Klein-Rusland is een geïsoleerde kleine woonbuurt, gelegen in het zuidwestelijk kwadrant van de gemeente, zoals die door de infrastructuur van de E34 en het kanaal Gent-Terneuzen is doorsneden. Het is een woonbuurt uit het interbellum met 220 woningen, waarvan er thans nog 160 bewoond zijn. Op dit ogenblik leven er 268 bewoners. Klein-Rusland is nagenoeg volledig opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed en in de Vlaamse Atlanten van achtergestelde woonbuurten. Vier woningen aan het Kardinaal Mercierplein zijn beschermd als monument.

## **2.3. Doelstellingen van het project**

Het verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van Klein-Rusland is de hoofddoelstelling. Bedoeling is dat de huidige bewoners (zowel huurders als eigenaar-bewoners) zo snel mogelijk in een voor hen betaalbare woning met hedendaags comfort in een leefbare woonomgeving kunnen wonen.

Er dient gewerkt te worden aan een ruimtelijk duurzame en budgettair verantwoorde oplossing die toekomstbestendig is. Er dient onderzocht te worden of een integrale samenhang van alle initiatieven die genomen worden in de omgeving van Klein-Rusland mogelijk is. Eens het pakket aan randvoorwaarden duidelijk gekend is, moet gezocht worden naar de meest kwalitatieve en budgettair verantwoorde oplossing voor de bewoners van Klein-Rusland, met name de realisatie van betaalbare woningen met hedendaags comfort in een leefbare woonomgeving.

## **2.4. Beleidscontext**

In het strategisch plan voor de Gentse Kanaalzone is Klein-Rusland als een van de zes te beschermen en qua leefbaarheid te verbeteren woonkernen omheen de Gentse zeehaven opgenomen. Deze doelstelling is ook in bestemmingsplannen vertaald: de woonkernen zijn ingetekend als woongebied, omringd door meerdere koppelingsgebieden als overgang naar havenbedrijventerreinen. Maar Klein-Rusland is de woonkern waar tot op vandaag de minste vooruitgang is geboekt op het vlak van opwaardering, en zelfs de enige die er in tegendeel op achteruit gaat.

De erfgoedwaarden van de wijk worden erkend. De volledige wijk is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed. Onder andere door de hoge architecturale, stedenbouwkundige en technische erfgoedwaarde zou een bescherming als monument van nagenoeg de volledige woonwijk te verantwoorden vallen. De architecturale waarde weet zich vertaald in de individuele woningen; de stedenbouwkundige waarde in de plan- en groenaanleg van de wijk, in de doordachte positionering van de gebouwen ten opzichte van elkaar, in de open ruimte en in de mix van publieke en private functies; de technische waarde in de experimentele bouwtechnieken.

Om de technische haalbaarheid van het behoud van de erfgoedwaarden te onderzoeken werden 4 woningen beschermd als monument en startte het agentschap Onroerend Erfgoed een proefproject op met het oog op de restauratie van deze woningen. De planfase van het proefproject is gefinaliseerd. De resultaten zijn positief voor wat de technische haalbaarheid van de restauratie betreft. Ook het energetisch aspect speelt een belangrijke rol doordat de woningen als sociale

woningen worden verhuurd. Het afwegen van de financiële haalbaarheid en van de energetische normen (en andere woonnormen) maken bijgevolg eveneens deel uit van dit proefproject.

Omdat deze woningen eigendom zijn van een sociale huisvestingsmaatschappij is ook de financiële haalbaarheid van deze restauratie een belangrijk aandachtspunt. Sociale huisvestingsmaatschappijen 's zijn namelijk gebonden aan bepaalde financieringsregels. Ook de energetische kwaliteiten van de woningen zijn, mits afwijking van de norm wordt toegestaan, goed.

Doordat de volledige wijk is opgenomen in de vastgestelde inventaris kan van de energienormen afgeweken worden. Ook voor beschermd erfgoed kan afgeweken worden van de EPB-regelgeving. Ten gunste van gebouwen uit de vastgestelde inventaris gelden er binnen het onroerend erfgoed-, stedenbouwkundig, woon- en energieprestatiebeleid uitzonderingsmaatregelen, met als doel dit bouwkundig erfgoed zoveel mogelijk te vrijwaren.

De planuitwerkingsfase voor de grote zeesluis op het kanaal Gent-Terneuzen is opgestart in maart 2012. In februari 2015 werd een verdrag met Nederland ondertekend over de sluis in Terneuzen. Er zijn hierin expliciet geen bepalingen of afspraken opgenomen over een eventuele verdieping van het kanaal. Dit is momenteel ook niet aan de orde.

Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) voorziet de aanleg van een havenspoorlijn langs de E34. Daarin zijn nog geen concrete stappen gezet of beleidsbeslissingen voor genomen. Dit is ook niet voorzien in het meerjareninvesteringsprogramma van Infrabel.

## **2.5. Omschrijving van de complexiteit van het project**

Het project voldoet aan de criteria van artikel 7, §1, van het decreet complexe projecten:

- de probleemstelling is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen: infrastructuur, woonkwaliteit, erfgoedwaarden, havenbelangen enzovoort;
- het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit van de inwoners van Klein-Rusland in een leefbare woonomgeving;
- bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
- het project wordt voorzien in een complexe omgeving (gezien de nabijheid van diverse infrastructuren) en er wordt ingezet op een inrichting die versterkend werkt binnen zijn omgeving;
- het project heeft een grote rechtstreekse en onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke en leefmilieugerelateerde impact;
- het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op het vlak van ontwikkeling en beheer, vandaar de keuze om in de onderzoeksfase de kosten en baten van de verschillende mogelijke alternatieven in beeld te brengen.

De procesaanpak van de complexe projecten is voor voorliggend project onontbeerlijk. Een dergelijk project kan alleen maar worden gerealiseerd door een intensief participatief traject. Reeds in de verkenningsfase is er overleg met de inwoners geweest. In de onderzoeksfase, als er onderzoek gebeurt in functie van de keuze voor één van de alternatieven, wordt die participatie verder gezet. Met een voorkeursbesluit wordt het gekozen alternatief beleidsmatig verankerd en wordt er duidelijkheid gecreëerd voor de bewoners van Klein-Rusland. Dit voorkeursbesluit zal een integraal plan omvatten voor de realisatie van een leefbare woonomgeving voor de bewoners van Klein-Rusland. De realisatie van de doelstelling inzake leefbaarheid kan niet gekoppeld worden aan de realisatie van infrastructuurprojecten in de omgeving. Samenhangend hiermee wordt, in samenwerking met de buurtbewoners, ook een fasering uitgewerkt en zal een actieprogramma worden uitgewerkt met een flankerend beleid. Dit flankerend beleid wordt verder vormgegeven tijdens het proces. Onmiddellijk na het projectbesluit kan de uitvoering van de leefbaarheidsacties van start gaan. Na het voorkeursbesluit zal het allicht zinvol zijn om al enkele ondersteunende flankerende maatregelen te nemen.

Volgens artikel 6, §1, van het decreet complexe projecten kan de Vlaamse Regering een startbeslissing nemen. Omwille van de erfgoedwaarde van de wijk, de gewestelijke financieringsvoorwaarden inzake sociale huisvesting en de ligging van de wijk Klein-Rusland in de nabijheid van het havengebied van de Gentse Kanaalzone en talrijke infrastructuren (E34, kanaal, spoorlijn) op gewestelijk niveau, ligt het voor de hand dat de Vlaamse Regering hiervoor in eerste instantie het initiatief neemt.

## **2.6. Eerste zicht op de onderzoeksfase**

Bij de zoektocht naar de realisatie van betaalbare woningen met hedendaags comfort voor de huidige bewoners in een leefbare woonomgeving, wordt de hele waaier van mogelijkheden onderzocht, gaande van volledig behoud (en versterking) tot volledige verwijdering en herlocatie van de wijk of alternatieve invullingsmogelijkheden van de gebouwen. Alle mogelijke alternatieven en deelaspecten, eventueel aangevuld met de voorstellen die uit de inspraak naar voren komen, zullen op een gelijkwaardige wijze worden onderzocht.

- Alternatief 1: volledig behoud en opwaardering van de woonbuurt. Bij de verdere uitwerking van dit alternatief zijn meerdere variante uitwerkingen mogelijk, gaande van enerzijds een volledige restauratie van de wijk tot anderzijds een gedeeltelijke restauratie en een gedeeltelijke nieuwbouw van de woonbuurt.
- Alternatief 2: gedeeltelijk behoud en omvorming tot een gemengde woonbuurt.
- Alternatief 3: volledige verwijdering en herlocatie van het wonen naar één of meerdere kwaliteitsvolle woonbuurten in de omgeving.

Door op verschillende criteria (ruimte, financieel, milieu, woonkwaliteit, duurzaamheid, impact op erfgoedwaarden, ...) de alternatieven met mekaar te vergelijken, kan een onderbouwd voorkeursbesluit voorbereid worden.

## **3. BUDGETTAIRE WEERSLAG**

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

Overeenkomstig artikel 15, §2, 4°, en artikel 6, §5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en -opmaak is het advies van de Inspectie van Financiën respectievelijk het akkoord van de Vlaamse minister van Begroting niet vereist.

Een startbeslissing in het kader van artikel 7, §1, van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten is immers per definitie een beslissing op krachtlijnen, zonder rechtsgevolgen, die een engagement inhoudt van de overheid om een onderzoekstraject op te starten, die voorafgaat aan een definitieve beslissing, in casu het voorkeursbesluit.

## **4. WEERSLAG OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN**

De goedkeuring van de startbeslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten van de Vlaamse Gemeenschap.

## **5. WEERSLAG OP DE LOKALE BESTUREN**

De goedkeuring van de startbeslissing heeft geen weerslag op de lokale besturen.

## 6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

De goedkeuring van de startbeslissing houdt geen regelgeving in en vereist dan ook geen reguleringsimpactanalyse.

## 7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist

1. haar goedkeuring te hechten aan bovengenoemde startbeslissing van het complexe project 'Verbeteren van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland (Zelzate)' in de zin van het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten;
2. de ter zake bevoegde ministers te gelasten met de uitvoering van voornoemde startbeslissing.

Deze nota houdt geen budgettair of financieel engagement in vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest.

Geert Bourgeois  
Minister-president van de Vlaamse Regering en  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Liesbeth Homans  
Viceminister-president van de Vlaamse Regering en  
Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering,  
Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Ben Weyts  
Vlaams minister van Mobiliteit, Openbare Werken,  
Vlaamse Rand, Toerisme en Dierenwelzijn

Joke Schauvliege  
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw