



kunnen we het gewestplan afschaffen?

Een verkenning van vier scenario's

TOM COPPENS, GUY VLOEBERGH [UANTWERPEN], PASCAL DE DECKER, HANS LEINFELDER [KULEUVEN]

De Vlaamse overheid keurde in 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen¹ goed, met de ambitie om tegen 2040 het bijkomende ruimtebeslag in Vlaanderen lineair te laten afnemen, van zes hectare per dag in 2017 naar nul per dag in 2040. Dit betekent dat er in Vlaanderen tot 2040 maximaal nog ongeveer 22 000 ha ruimtebeslag mag bijkomen of open ruimte verloren mag gaan. De populaire media bedachten voor deze ambitie de term 'betonstop', die vervolgens in het huidige Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota van de minister² werd omgedoopt tot 'bouwshift'. Het ruimtebeslag is de ruimte die wordt ingenomen door nederzettingen en omvat naast het wonen (met de daarbij behorende tuinen) ook transport-infrastructuur, serres, parken, industrie- en recreatiegebieden. Vandaag bedraagt het ruimtebeslag in Vlaanderen reeds 33% van het grondgebied³.

Deze politieke ambitie botst evenwel op een planologische erfenis van de gewestplannen. In deze plannen werd in de jaren 1970 voor het volledige Belgische grondgebied de bodembestemming van elke vierkante meter grond juridisch bindend vastgelegd. De voorbije decennia werd het enorme aanbod aan zogenaamde 'harde' bestemmingen, zoals zones voor onder meer woningbouw, bedrijvigheid en gemeenschapsvoorzieningen, kwistig ingevuld – op een bepaald moment zelfs tot 12 ha per dag. Meer nog, vandaag laten de gewestplannen nog steeds een verdere inname van open ruimte toe van 78.950 ha⁴, waardoor het totale ruimtebeslag verder zou kunnen stijgen tot 38% van het Vlaamse grondgebied. Pisman et al.⁵ schatten het potentieel

aan bijkomend ruimtebeslag in harde bestemmingen zelfs op 87.346 ha. Binnen dit juridisch potentieel is ongeveer 40.000 ha bestemd voor wonen.

Met financiële steun vanuit het BWMSTR-label van het Team Vlaams Bouwmeester verkende het project *Inspire to expire* van Universiteit Antwerpen en KU Leuven vier scenario's (tabel 1) voor de (gedeeltelijke) afschaffing van het gewestplan. Deze vier scenario's, die ontwikkeld werden aan de hand van twee denktafels met een multidisciplinair team van experts, werden vervolgens beoordeeld op hun wenselijkheid en haalbaarheid.

Aanmodderen via herbestemmingen?

Met het huidige instrumentarium is het bijzonder moeilijk om bijkomend ruimtebeslag te verhinderen binnen harde bestemmingen, zeker in het juridisch beschikbare aanbod binnen de woongebieden. Besturen die deze gebieden definitief onbebouwbaar wensen te maken, moeten in principe een planningsinitiatief nemen voor een herbestemming naar een openruimtefunctie door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Maar dat is niet erg aantrekkelijk. De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan is immers complex en tijdrovend. In sommige gevallen moet er naast een milieueffectenrapport ook nog een ruimtelijk beleidsplan worden opgemaakt en goedgekeurd alvorens een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de bestemmingswijziging kan zorgen. De operatie om het volledige overaanbod weg te bestemmen zou vele decennia duren.

Bovendien zijn er belangrijke financiële consequenties verbonden aan een herbestemming. Wanneer hun gronden door de bestemmingswijziging niet langer bebouwbaar zijn, hebben de betrokken eigenaars immers recht op een planschadevergoeding. Binnen de huidige regeling wordt die vastgesteld op 80% van het verschil tussen de geactualiseerde verwervingswaarde en de waarde na herbestemming. Voor lokale besturen is die factuur vaak onbetaalbaar. De totale kost voor het herbestemmen van

Ze zijn intussen al meer dan 40 jaar oud. En toch hebben de gewestplannen ook vandaag nog altijd een zeer grote impact op het ruimtelijk beleid. Vooral het overaanbod aan ontwikkelingsmogelijkheden in harde bestemmingen voor wonen, recreatie en bedrijvigheid vormt een haast onoverkomelijke hindernis voor de realisatie van de aangekondigde bouwshift. Moeten we ons ruimtelijk beleid nog laten leiden door planologische beslissingen die meer dan 40 jaar geleden genomen werden? Wordt het niet stilaan tijd om die gewestplannen af te schaffen? Of is dat een planologische en juridische fictie?

1 gemeenschap, M. van de V. *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen: strategische visie*. (2018).

2 Zuhai, D. *Beleidsnota Omgeving 2019-2024*. (2019).

3 Pisman Ann. Ruimterapport Vlaanderen: kernbegrippen. (2018).

4 Poelmans, L., Van Esch, L., Janssens, L. & Engelen, G. *Indicatoren Ruimtelijk Rendement*. (2016).

5 Pisman, A. et al. Meer ruimtebeslag en minder open ruimte in Vlaanderen: Een meer gedetailleerde analyse van de feiten. in *Meer met Meer* (Stichting Planologische Discussiedagen, 2019).

Het schrappen van juridisch aanbod is voor lokale besturen zelden een populaire politieke maatregel.

de nog niet-ontwikkelde bouwzones wordt ruw geschat op meer dan 5 miljard euro⁶. Maar ondanks de hoge publieke kosten is de huidige schaderegeling voor vele individuele eigenaars dan weer ondermaats. Er zit vaak een behoorlijk verschil tussen de geactualiseerde verwervingswaarde en de huidige marktwaarde, waarvan de eigenaar dan ook nog eens 20% zelf moet dragen. De Vlaamse regering wil in het huidige instrumentendecreet de vergoeding wel optrekken naar 100% van de marktwaarde, maar dat zou herbestemmingen nóg onbetaalbaarder maken. Daarenboven is het schrappen van juridisch aanbod voor lokale besturen ook zelden een populaire politieke maatregel. 77% van de onbebouwde percelen is in handen van eigenaars die slechts één perceel bezitten⁷. Voor lokale besturen zijn dat vaak hun kiezers, die ze graag te vriend willen houden.

Hoewel er hier en daar wel lokale besturen zijn die de beslissing hebben genomen om woonuitbreidingsgebieden te schrappen (zie onder andere de bijdrage ‘Hoe schrap ik een WUG?’ in dit katern), is het weinig waarschijnlijk dat ze massale herbestemmingsoperaties zullen uitrollen, zeker wanneer de kosten voor de planschade door de nieuwe regelgeving nog zouden stijgen. Tijd voor meer radicale alternatieven dan?

Scenario's voor de afschaffing

Het afschaffen van het gewestplan mag dan wel vrij gewaagd klinken, er zijn precedentes in de planningsgeschiedenis. In 1947 besliste de Britse overheid bijvoorbeeld om alle ontwikkelingsrechten te nationaliseren. In Nederland wordt in bepaalde krimpregio's overtollige plancapaciteit wegbestemd. Maar ook in eigen land is er een belangrijk precedent: het duinendecreet van 14 juli 1993, waarmee een bouwverbod werd afgekondigd in de duingebieden, ongeacht het bestaande juridisch statuut van die gronden.

In 2013 lanceert Paul Maes⁸ als eerste het idee om het gewestplan af te schaffen. Hij stelt voor om de oude koninklijke besluiten, die destijds de 25 gewestplannen in Vlaanderen definitief vaststelden, via een besluit van de Vlaamse regering te schrappen. Zonder het gewestplan blijven de later opgemaakte

bijzondere plannen van aanleg en uitvoeringsplannen evenwel onverminderd van kracht. In andere gebieden zijn er dan weer geen bestemmingsplannen meer en geldt er een tijdelijk bouwverbod tot een overheid een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt. Tenslotte stelt Maes voor om, door middel van een multifunctioneel voorschrift, bouwen toch mogelijk te maken in de stedelijke gebieden die door de Vlaamse overheid in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn afgebakend. De openruimtegebieden zijn volgens hem hoe dan ook voldoende beschermd via de natuurwetgeving of bestaande uitvoeringsplannen. Maes gaat ervan uit dat er geen planschade verschuldigd is omdat er geen bestemmingswijziging plaatsvindt.

Enkele jaren later herhalen Tom Coppens en Guy Vloebergh⁹ de oproep van Maes, zij het in een licht gewijzigd scenario. In plaats van het gehele gewestplan te laten vervallen, stellen ze voor om alle niet-gerealiseerde woongebieden (buiten de afgebakende stedelijke gebieden), woonuitbreidings- en woonreservegebieden om te zetten naar een blanco bestemming. De openruimtebestemmingen op het gewestplan blijven daarentegen behouden, waardoor de bescherming minstens gegarandeerd blijft. Bouwen op onbebouwde percelen kan dus enkel nog binnen bestaande bijzondere plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen of vergunde verkavelingen. In de blanco bestemmingen kan er niet meer worden gebouwd, tenzij lokale besturen overgaan tot de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.

Coppens en Vloebergh voorzien ook een overgangsregeling van enkele jaren, zodat lokale besturen kunnen anticiperen door onder meer een beleidsplan en de nodige ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken. Eigenaars die na de overgangstermijn geen omgevingsvergunning meer kunnen krijgen, hebben recht op compensatie. Het voorstel van Vloebergh en Coppens laat lokale besturen toe om beter verantwoorde keuzes te maken. In plaats van onpopulaire beslissingen te moeten nemen om bebouwbare terreinen onbebouwbaar te maken, kunnen ze in dit voorstel blanco gebieden terug openstellen voor bebouwing, op voorwaarde natuurlijk dat dit voldoende gemotiveerd kan worden vanuit de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en voor zover er niet méér wordt herbestemd dan voorzien in de bouwshift (22 000 ha).

Voorts menen Vloebergh en Coppens dat de aankondiging van het verval van de gewestplannen een neerwaartse correctie op de grondprijzen zal teweegbrengen. Momenteel kunnen

Scenario	Maatregelen	Overgangsmaatregel	Compensatie voor eigenaars
Business as usual (BAU)	Lokale besturen schrappen aanbod door opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen	Niet van toepassing	Planschaderegeling
Maes	Algemene afschaffing van de gewestplannen. Bouwen kan nog binnen RUP's, BPA's en binnen afgebakende stedelijke gebieden. Andere gebieden kunnen pas aangesneden worden na opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.	Geen	Geen
Coppens-Vloebergh	Afschaffing van de gewestplannen voor onbebouwde percelen in woongebied. Bouwen kan nog binnen RUP's, BPA's en binnen afgebakende stedelijke gebieden. Niet-bebouwd woongebied kan pas worden aangesneden na herbevestiging door opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.	Vijf jaar	Compensatie voor blijvend blanco gebied
Omzendbrief	Gewestplannen blijven bestaan, met een aanduiding van bebouwde en onbebouwde gebieden. Opmaak van behoeftestudie is vereist voor aansnijding van bestaande harde bestemmingen in onbebouwd gebied.	Geen	Geen compensatie, tenzij na bestemmingswijziging
Engels scenario	Gewestplannen, bijzondere plannen van aanleg en RUP's worden richtinggevend. Vergunningen worden beoordeeld op basis van eigen merites	Geen	Geen

Tabel 1: Scenario's voor de afschaffing van de gewestplannen.

grondeigenaars immers eindeloos blijven speculeren op betere marktomstandigheden voor de ontwikkeling van hun gronden. Bijgevolg komen die gronden slechts mondjesmaat op de markt, wat de grondprijs kunstmatig opdrijft. Maar als er een vervaldatum is voorzien, zullen eigenaars sneller geneigd zijn hun optie te lichten, waardoor de prijzen dalen, en zal de overheid na een bouwverbod de eigenaars kunnen compenseren tegen een meer correcte marktwaarde. Vloebergh en Coppens veronderstellen overigens dat deze aankondiging niet meteen zal leiden tot een rush op de nog resterende gronden. Omdat het bouwen van woningen op onbebouwde percelen extra investeringen vergt, lopen bouwheren immers het risico dat er onvoldoende vraag naar nieuwbouw zal zijn, waardoor ze die extra investeringen ook dreigen te verliezen.

Ook binnen de Vlaamse overheid zelf wordt nagedacht over manieren om de juridische reserves in de gewestplannen te neutraliseren, zij het minder radicaal. Een ministeriële Omzendbrief uit 2017 met als titel ‘Een gedifferentieerd ruimtelijk transformatiebeleid in de bebouwde en de onbebouwde gebieden’ pleit voor een beleidsmatig onderscheid tussen bebouwde en onbebouwde gebieden. De gebouwde gebieden zijn ‘compacte en samenhangende’ gehelen van gebouwen, die goeddeels samenvallen met stedelijke gebieden, kernen, woonconcentraties en bedrijven-terreinen (met uitzondering van geïsoleerde bedrijfssites). Alle gebieden daarbuiten worden beschouwd als onbebouwd gebied, waar een versterking van de open ruimte wordt nagestreefd. In de bebouwde gebieden wordt een zekere flexibiliteit en regelluwhheid aangeboden, terwijl het beleid in de onbebouwde gebieden restrictief is. In de onbebouwde gebieden mag nieuwe open ruimte, ook al is die reeds bestemd voor wonen of andere harde functies, enkel worden aangesneden als de behoefte onmogelijk op een andere manier kan ingevuld worden. In wezen schrappt de omzendbrief het bestaande aanbod in het gewestplan niet, maar de realisatie ervan wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld. Hierdoor zou er ook geen planschadevergoeding verschuldigd zijn.

Binnen het *Inspire to expire*-project werd nog een vierde denkspoor, het zogenaamde ‘Engels scenario’, onderzocht. Het baseert zich op het Britse systeem, waarin bestemmingsplannen niet langer een bindend, maar nog slechts een richtinggevend karakter kennen. Bij vergunningsaanvragen gaat de subjectieve beoordeling van wat goed is voor de ruimtelijke ordening dan zwaarder doorwegen dan de juridisch objectieve bestemming. De evolutie naar meer richtinggevende plannen is overigens in verschillende landen en regio's merkbaar. De Waalse *Code du Développement Territorial* uit 2017 veranderde alle lokale bestemmingsplannen en verordeningen in richtinggevende documenten. Enkel het *Plan de Secteur* (het vroegere gewestplan) blijft daar nog juridisch verordenend.

Haalbare scenario's

De verschillende scenario's werden in het kader van het *Inspire to expire*-project voorgelegd aan twee werktafels van Vlaamse experts (academici uit verschillende disciplines zoals planning, economie en recht, maar ook ambtenaren en vertegenwoordigers uit het werkveld) om ze te toetsen op hun wenselijkheid en haalbaarheid. Er werd daarbij vooral gekeken naar effectiviteit, efficiëntie, impact, draagvlak, billijkheid en juridische robuustheid).

- **Effectiviteit:** In hoeverre is het scenario in staat om het doel van de betonstop te realiseren?
- **Efficiëntie:** Wat is de verhouding tussen de middelen (planning, financiële middelen) en de doelbereiking?
- **Impact:** Welke zijn de mogelijke (ongewenste) neveneffecten van het scenario?
- **Draagvlak:** Hoe schatten de experts het politieke draagvlak in voor dit scenario?
- **Billijkheid:** In welke mate zijn de lusten en lasten eerlijk verdeeld?
- **Juridische robuustheid:** In welke mate voldoet het scenario aan bestaande rechtsregels?

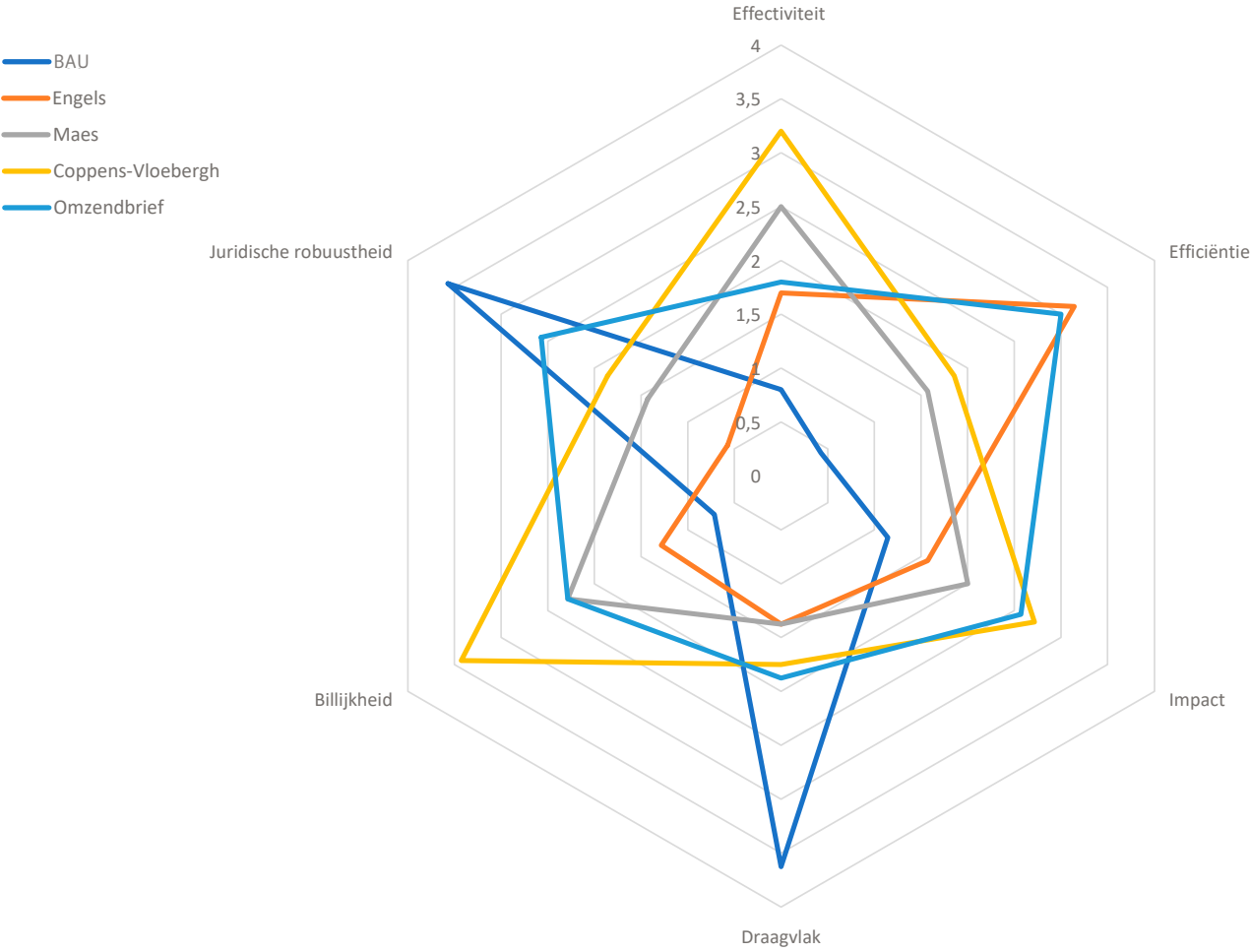
6 Stec Group, Zwarte Hond & Zjak Consult. *Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse*. <https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9222> (2018).

7 Loris, I. Particulier bezit meester bouwgrond. *Ruimte* 50–51 (2009).

8 Maes, P. En wat als,... we nu eens de gewestplannen zouden afschaffen? in 477–483 (Stichting Planologische Discussiedagen, 2013).

9 Coppens, T. & Vloebergh, G. Wonen in de stad? Schaf eerst het gewestplan af. *www.standaard.be* (2018).

Beoordeling scenario's door experts (N=16)



Op het vlak van effectiviteit zijn de experts het er roerend over eens dat het BAU-scenario weinig kans op slagen heeft. Ze delen de vrees dat er bij lokale besturen weinig animo zal bestaan om met het huidige instrumentarium massaal planologisch aanbod te herbestemmen. Het scenario Coppens-Vloebergh is naar hun inschatting het meest effectieve: het bevriest meteen het niet-bebouwde planologische aanbod in de woongebieden, waardoor de overheid controle kan houden over de uitvoering van de bouwshift. De experts wijzen er wel op dat moeilijk te definiëren valt wat een ‘onbebouwd’ perceel is, en dat met deze aanpak het ruimtebeslag in andere planologische bestemmingen (zoals industrie en recreatie) ongemoeid wordt gelaten. Ook het scenario Maes wordt effectief bevonden, al zijn er twijfels of de sectorale wetgeving de bestaande openruimtegebieden wel voldoende bescherming zal bieden wanneer het gewestplan wegvalt. Inzake effectiviteit pleiten de meeste experts ook voor een regionaal initiatief in plaats van vele lokale initiatieven. Zeker het BAU- en het Engels scenario (en in mindere mate de Omzendbrief) laten de beslissingen inzake het neutraliseren van juridisch aanbod goeddeels over aan lokale besturen.

Qua efficiëntie scoren de scenario's Omzendbrief en Engels systeem het best, omdat ze de opmaak van nieuwe tijdrovende bestemmingsplannen en – althans op het eerste gezicht – ook planschade vermijden. De juridische experts benadrukken evenwel dat het principe van gelijkheid van burgers bij openbare lasten (GBOL-principe) stelt dat het eigendomsrecht van indivi-

duële burgers geen onredelijke beperkingen kan worden opgelegd zonder compensatie. De scenario's die de planschaderegeling uitschakelen (Engels systeem, voorstel Maes en Omzendbrief) moeten dus wel degelijk een compensatieregeling uitwerken voor eigenaars wier gronden definitief onbebouwbaar worden of die disproportioneel lang moeten wachten voor ze hun gronden kunnen ontwikkelen.

Bevraging van experts over haalbaarheid en wenselijkheid van scenario's voor afschaffing van gewestplannen.

De ongewenste effecten van de scenario's blijken voor de experts moeilijker in te schatten. Het scenario Coppens-Vloebergh en het scenario Omzendbrief lijken beperkt in neveneffecten, maar er zijn twijfels of lokale besturen niet massaal blanco gebieden terug naar woongebied zullen bestemmen of heel ruime contouren zullen hanteren voor de afbakening van de bebouwde gebieden. Ervaring met de Omzendbrief leert dat die ook kan worden aangewend om harde ontwikkelingen in de openruimtegebieden net te versnellen. Vooral over het Engelse scenario rijzen heel wat vragen. In het Engelse planningssysteem wordt de motiveringsplicht bij de beoordeling van vergunningsaanvragen zeer ernstig genomen, waarbij er een grote inbreng is van administraties en experts. Engeland kent bovendien een publieke debatcultuur in de ruimtelijke ordening met ruime inspraakmogelijkheden. Maar zolang deze randvoorwaarden niet vervuld zijn, vrezen de experts dat het risico op dienstbetoon en ad hoc beleid groot is.

De huidige planschaderegeling lijkt voor vele eigenaars onvoldoende rechtvaardig, maar een compensatie op basis van de marktwaarde is dan weer onbetaalbaar voor de overheid en belooft speculatie.

Besluit

Wie de bouwshift en de doelstellingen uit het Beleidsplan Ruimte ernstig neemt, kan niet tevreden zijn met een aanmodderend beleid. De urgentie om de ruimtelijke impact van 40 jaar oude gewestplannen te verminderen, betreft niet alleen het ruimtelijk beleid, maar staat ook in relatie tot uitdagingen in onder meer het klimaat-, energie- en gezondheidsbeleid. Een doortastende en gecoördineerde aanpak is nodig.

Een massale neutralisering van ontwikkelingsmogelijkheden door een gedeeltelijke afschaffing is evenwel zeker niet evident. Uit de werktafels kwam naar voren dat er hoe dan ook een compensatieregeling voor de grondeigenaars nodig zal zijn, in ieder scenario. Die compensatie zal het evenwicht moeten zoeken tussen billijkheid en betaalbaarheid. De huidige planschaderegeling lijkt voor vele eigenaars onvoldoende rechtvaardig, maar een compensatie op basis van de marktwaarde is dan weer onbetaalbaar voor de overheid en belooft speculatie. Voor een meer fijnmazige regeling kan er wellicht inspiratie worden opgedaan in andere Europese landen (zie ook de bijdrage van Kelly Cautreels elders in dit nummer). Een belangrijke vraag is ook of de neutralisering van het overvloedige aanbod onmiddellijk dient te gebeuren, of beter gespreid kan worden in de tijd. Een onmiddellijke regeling, al dan niet met een overgangstermijn, is effectief en creëert duidelijkheid. Maar anderzijds zorgt een regeling met overgangperiode voor een correctie op de vastgoedprijzen die eventuele compensaties betaalbaar maken. Het nadeel van een grootschalig initiatief is dan weer dat de kosten voor plancompensaties in een korte tijd sterk oplopen. Bij een aanmodderende aanpak is er weinig sturing mogelijk, maar worden de kosten beter gespreid.

Dat de recente aankondigingspolitiek van de betonstop en/of bouwshift, zonder een onmiddellijke koppeling aan concrete instrumenten en maatregelen, nefaste gevolgen heeft, staat buiten kijf. In deze context moeten dan ook de hierboven geschetste scenario's voor de (gedeeltelijke) afschaffing van de gewestplannen worden gelezen. Ze verkennen de consequenties van de aangekondigde bouwshift. Ongetwijfeld is een aantal slimme combinaties van maatregelen uit verschillende scenario's denkbaar.

10 Stichting tegen kanker. *Rookenquête 2015*, <https://www.kanker.be/kankerpreventie/de-gevaren-van-tabak/rookenquetes> (2015).
11 Raad Van State, arrest 247.759 van 10 juni 2020. vol. 2020 (2020).