

Tijdeloze



Tot op vandaag bepalen de gewestplannen uit de jaren 1970 in sterke mate de Vlaamse ruimtelijke ordening. Met alle gevolgen van dien. Hoe is het mogelijk dat deze meer dan 40 jaar oude plannen onze ruimtelijke ordening nu al generaties lang blijven domineren en dat het beleid deze impact niet bijgestuurd lijkt te krijgen?

ruimte

Planning voor onbepaalde duur, of hoe de gewestplannen tot stand kwamen

PETER LACOERE [HOGENT, VAKGROEP VASTGOED EN LANDMETEN]
HANS LEINFELDER [KU LEUVEN, FACULTEIT ARCHITECTUUR]

Om een antwoord op die vraag te vinden, moeten we even terugkeren in de tijd. De bodembestemmende gewestplannen vormden niet het beginpunt van de ruimtelijke verrommeling van Vlaanderen, maar waren net een poging om de chaotische ontwikkeling van onze regio te beteugelen. Vóór de totstandkoming van de gewestplannen had Vlaanderen immers al decennia van ongebreideld bouwen achter de rug.

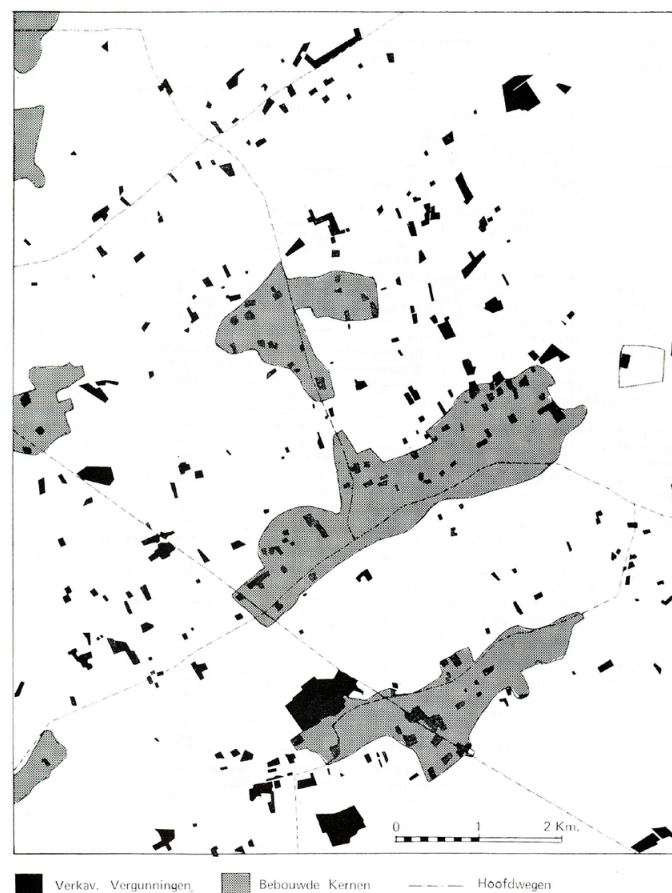
Uitgeruste wegen als toetsingsgrond

Gemeenten leveren lange tijd autonoom vergunningen af, vaak zonder dat deze worden getoetst aan een voorafgaandelijk opgemaakt plan. Bovendien is enkel voor bebouwing binnen een 'aaneengesloten gebied' een 'bouwtoelating' verplicht, voor nieuwbouw in de open ruimte is helemaal geen toelating vereist. Het algemeen principe om te bouwen 'binnen de bebouwde kom' krijgt geen wettelijke of planologische omschrijving. Gemeenten interpreteren dit uitgangsprincipe dan ook naar believen, waardoor in de vergunningsverlening weinig streven naar compactheid te bespeuren valt. In de praktijk hanteren de gemeenten en het ministerie voornamelijk de technische toetsingsgrond van de 'verkeersweg': de vraag of het nieuwe gebouw bereikbaar is vanaf en aansluitbaar op een voldoende uitgeruste weg. Het dichte wegennet van België, dat bij de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog in snel tempo verhard en uitgerust raakt, wordt zo de katalysator voor een eerste golf van verspreide bebouwing die tijdens de jaren 1950 over Vlaanderen heen rolt. *'Gans België was bouwgrond geworden!'*¹

Wild verkavelen

De ruimtelijke chaos grijpt snel om zich heen en na enige pogingen ziet de eerste Belgische Stedenbouwwet het licht in 1962. De wet brengt meer helderheid en hiërarchie in de planvorming en de plannings- en vergunningsprocedures, maar bevat geen inhoudelijke richtlijnen of verplichtingen om de ruimtelijke wan-

TOEGESTANE VERKAVELINGEN



Verspreide verkavelingsvergunningen 1962-1967, Van Havre (1967)

orde in België actief bij te sturen. Zo wordt de bouwvergunning verplicht gesteld, maar ontbreken in de wet concrete ruimtelijke en technische beoordelingscriteria om te bepalen waar wel of niet kan gebouwd worden. De wet voorziet daartoe wel in de mogelijkheid tot opmaak van gemeentelijke plannen van aanleg, maar dit is geen verplichting. Van ruimtelijke ordening op het gemeentelijk niveau komt dan ook weinig in huis: eind jaren 1960 heeft driekwart van de gemeenten nog geen enkel plan van aanleg gemaakt.

¹ Anselin, 1971

Jos De Saeger, de man van de daad!



Minister De Saeger bron: Repro KADOC-KU Leuven (KCB2664)

Van bij de start sluipen er echter twee 'systeemfouten' in de Stedenbouwwet, die later grote ruimtelijke gevolgen zullen hebben: de verkavelingsvergunning van onbepaalde duur en de planschaderegeling.

De verplichte verkavelingsvergunning wordt ingevoerd om deelpercelen als bouwgrond te koop te kunnen stellen. Doelstelling is niet zozeer om de ruimte ermee te 'ordenen', maar om de koper van een bouwgrond bescherming en rechtszekerheid te bieden. Dit systeem draait echter verkeerd uit: de verkavelingsvergunning wordt een speculatief vehikel, dat vooral de verkopers voor onbepaalde duur juridische zekerheid biedt over een hogere waarde van hun gronden. Het massaal verlenen van verkavelingsvergunningen zorgt voor een tweede golf van verspreide bebouwing tijdens de economische boom van de 'golden sixties'. Verkavelingsaanvragen worden door gemeenten en gewestelijke gemachtigd ambtenaren vlot ingewilligd zonder dat het ruimtelijk totaalplaatje in de gaten wordt gehouden. Om te vermijden dat het hele land verkaveld raakt, wordt een vervaltermijn van vijf jaar ingevoerd op niet-gerealiseerde plannen. Het aantal verkavelingsvergunningen daalt meteen, maar het kwaad is begin jaren 1970 al geschied: in tien jaar tijd zijn maar liefst 71.163 verkavelingsaanvragen ingediend en werd 33.344 ha

aan verkavelingen vergund². Met deze tweede golf aan verspreide bebouwing is elk publiek planinitiatief voor woningbouw eigenlijk al bij voorbaat overbodig geworden. Volgens de ramingen is er op dat moment al een gefragmenteerde juridische voorraad tot het jaar 2000 vastgelegd op vraag van eigenaars en promotoren³.

Deze juridische voorraad herzien en eventueel inkrimpen, wordt bovendien erg bemoeilijkt door de planschaderegeling. Hoewel stedenbouwkundige voorschriften in principe geen recht op schadevergoeding doen ontstaan, voegt het parlement in 1962 toch een planschadevergoeding aan de wet toe in het geval van een bouw- of verkavelingsverbod. De vrees voor planschade zal de ruimtelijke planning in de daaropvolgende decennia sterk verlammen⁴.

Een ambitieus, nationaal project

Minister van Openbare Werken Jos De Saeger ergert zich eind jaren 1960 aan de lakse vergunningverlening door de gemachtigde ambtenaren en gemeenten. Door de snelle uitbreiding van verspreide bebouwing verdwijnt veel landbouwruimte. De landbouwsector en het betrokken ministerie dringen bij de CVP-minister aan op het bindend beschermen en bestemmen van de landbouwgebieden. Maar ook andere sectoren ijveren voor de techniek van bodembestemming: onder meer de havens, de nationale huisvestingsmaatschappijen, het ministerie van Openbare Werken eisen voldoende ontwikkelingsruimte in plannen voor de realisatie van hun grootse ambities. De minister besluit dat bindende bodembestemmingsplannen voor ruimtelijke pacificatie tussen de 'sectoren' kunnen zorgen en meer duidelijkheid kunnen scheppen voor zowel grondeigenaars als toekomstige bouwheren.

Fragmentatie in 25 plannen

Hoewel het bodembestemmingsplan in de Stedenbouwwet oorspronkelijk is ingevoerd als gemeentelijk beleidsinstrument, wordt het door de beslissing van de minister opgekrikt tot het nationale niveau. Er worden bestemmingsplannen opgemaakt die het volledige Belgische grondgebied dekken.

² Van Naelten, 1973 en Teerlynck, 1972

³ Teerlynck, 1972

⁴ Verté, 1990

Hoewel de voorschriften meer duidelijkheid creëren, zorgen afwijkingsregels in het Koninklijk Besluit, zoals de befaamde opvulregel, al meteen voor achterpoortjes, nog vóór het eerste gewestplan is goedgekeurd.

Omwille van communautaire redenen, komt er geen nationaal plan om het geheel van de 48 gewestplannen inhoudelijk af te stemmen. Ook het verdelen van het analyse- en ontwerpwerk onder talrijke studiegroepen draagt niet bij tot een samenhangende opmaak. Aanvankelijk maken ze algemene richt- en structuurplannen op, maar er wordt hen uiteindelijk door de overheid een detailuitwerking op een schaalniveau van 1:10.000 opgelegd, een detailschaal die veeleer geschikt is voor gemeentelijke plannen. De focus verschuift zo van een ruimtelijk visionair project naar de opmaak van een praktisch afwegingskader voor vergunningen⁵. De gewestplannen krijgen hiermee een dermate hoge detailgraad dat die al van bij aanvang onbeheersbaar is op landelijke schaal, wat voor vele discussies zal zorgen met gemeenten en eigenaars.

Eind jaren 1960 leveren de studiegroepen voor het Vlaamse deel 25 voorontwerpen af, die 1980 als planhorizon hebben. Deze voorontwerpen zijn niet afgestemd en van wisselende kwaliteit en inhoud. De opdrachten van de studie bureaus worden door de minister stopgezet en DABRO⁶ neemt de verdere uitwerking op zich.

Druk van het gemeentelijke niveau

Toch missen de voorontwerpen hun effect niet. Vanaf 1969 beschikken alle gemachtigde ambtenaren over deze plannen en het aantal vergunde verkavelingen neemt meteen af. Met de goedkeuring van het Koninklijk Besluit van 1972, waarin de stedenbouwkundige voorschriften per bestemmingscategorie worden gedefinieerd, verkleint de interpretatiemarge voor de gemachtigde ambtenaren nog verder. Maar hoewel de voorschriften meer duidelijkheid creëren, zorgen afwijkingsregels in het koninklijk besluit, zoals de befaamde opvulregel, al meteen voor achterpoortjes, nog vóór het eerste gewestplan is goedgekeurd.

Begin jaren 1970 willen de vele kleine gemeenten allemaal groeien. Ze eisen meer woongebieden, woonuitbreidingsgebieden en bedrijvzones om aan belang te winnen in hun streek. Het lokale bestuursniveau hekelt daarom vooral het beperkende karakter van de gewestplannen; vele gemeentebesturen achten zich onderbedeeld⁷. De opmerkingen van de gemeenten op de

voorontwerpen lezen dan ook als bestellijstjes voor de overheid om bijkomende harde bestemmingen aan te duiden. Hoewel de bouwcapaciteit dan al op circa een miljoen bijkomende woningen wordt geraamd, krijgt DABRO het, onder druk van gemeenten, bouwsector en eigenaars, moeilijk om het geheel van de gewestplannen te bewaken en grenzen te stellen. Zelf stuurt de minister ook niet aan op het bewaken van bovengrenzen, maar op het bereiken van een ‘compromis à la Belge’: *‘de Minister denkt er niet aan de Koning voor te stellen om streek- en gewestplannen vast te stellen, waarmede tenminste 2/3^{de} van de belanghebbenden het niet eens zouden zijn’*.⁸ Minister De Saeger talmt zo lang met de definitieve goedkeuring van de gewestplannen dat ze, door het voortdurend bevragen en amenderen, in planologisch opzicht verwateren.

Het goedkeuringstraject

De nieuwe staatssecretaris voor streekeconomie en ruimtelijke ordening Luc Dhoore slaat wel meteen de hand aan de ploeg en keurt bij wijze van test het ontwerp voor het kleine gewestplan Veurne-Westkust voorlopig goed. Met de goedkeuring van de ontwerpen is de bodembestemming voor het eerst een formeel bijkomend toetsingscriterium voor de bouw- en verkavelingsaanvragen. De finale goedkeuring van de plannen moet echter binnen drie jaar gebeuren, zo niet vervalt het gewestplan – en bijgevolg de bodembestemming – als toetsingsgrond. Er is dus tijdsdruk mee gemoeid: de goedkeuringen van de andere gewestplannen volgen elkaar onder Dhoore snel op en daarmee komen ook de zwaktes van de gedetailleerde gewestplannen naar boven.

Tijdens de openbare onderzoeken loopt het aantal bezwaarschriften immers hoog op (44.475). Meer dan 95 procent van de bezwaren slaat daarbij op de bodembestemming van individuele percelen, die door de gehanteerde detailgraad duidelijk afleesbaar is⁹. Eigenaars, vaak grootgrondbezitters, brengen een stroom van rechtszaken op gang, vaak met torenhoge schadeclaims. Ze beroepen zich daarbij op de planschaderegeling uit 1962 en dreigen naar de Raad van State te stappen om het gewestplan te laten vernietigen.

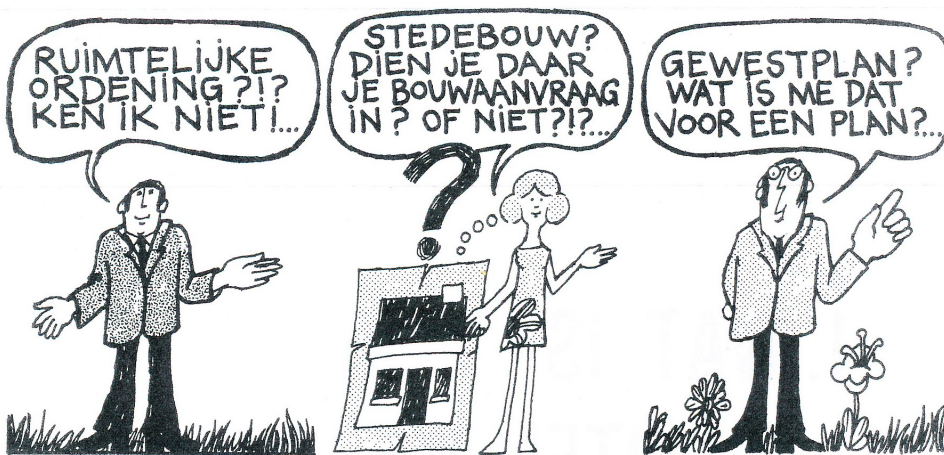
⁵ Saey, 1988

⁶ DABRO: Dienst Algemeen Beleid Ruimtelijke Ordening, deel van het Hoofdbestuur Stedenbouw van het Ministerie van Openbare Werken

⁷ Pattyn, 1971

⁸ Parl. Verslag, Senaat 1969-1970

⁹ Liekens, 2012



Infobrochure openbaar onderzoek Ontwerp gewestplan Oostende-Middenkust (1974)
bron: Ministerie van Openbare Werken, Bestuur Stedenbouw

Op eenzelfde oppervlakte als waar in 1980 5,6 miljoen inwoners gehuisvest waren, werden in de 36 jaren nadien slechts een miljoen bijkomende inwoners gehuisvest.

Na het openbaar onderzoek resten nog slechts enkele maanden voor de verwerking ervan in planaanpassingen. In deze cruciale periode in 1976-1977 is het politiek klimaat echter zeer onstabiel en wijzigen zowel de staatssecretaris als de directeur-generaal. Er ontstaan fundamentele meningsverschillen tussen het ministerie en het kabinet over het finale statuut en de inhoud van de gewestplannen. Het ministerie wil de gewestplannen niet 'betonneren' als gemeentelijke plannen van aanleg en wil ontwikkelingsvoorwaarden stellen aan onder meer de woonuitbreidingsgebieden. Onder tijdsdruk wil staatssecretaris Mark Eyskens daarentegen zekerheid over de tijdige afwerking en goedkeuring van de plannen. Om te voorkomen dat de gewestplannen zouden vervallen, neemt het kabinet de verwerking van de laatste wijzigingen zelf in handen. Er wordt op vele individuele gevallen ingebonden. Nog in de laatste maanden van het goedkeuringsproces worden lokale vragen, bezwaarschriften en adviezen ingewilligd, waardoor de finale gewestplannen verder verrommelen. Voorstellen tot schrapping van woon- en industriezones worden daarentegen afgevoerd. Uit vrees voor planschade wordt gepleit voor het bevestigen van plannen van aanleg en van vervallen verkavelingsvergunningen die eerder om planologische redenen geweigerd werden¹⁰. In 1980, onder staatssecretaris Paul Akkermans, wordt het laatste gewestplan Limburgs Maasland goedgekeurd en is, na een zeer langdurig opmaakproces, de oorspronkelijke planhorizon van de gewestplannen al bereikt.

Ruimteverspilling

Vroege sceptici voerden aan dat de gewestplannen een te sterke beperking van het bouwpotentieel inhielden ten opzichte van de ongelimiteerde situatie ervoor. De bebouwbaarheid werd immers gereduceerd van nagenoeg de volledige Vlaamse ruimte tot 22 procent aan harde bestemmingszones. In die zin zijn de gewestplannen inderdaad grensstellend en hebben ze (nog) erger voorkomen.

Anderzijds werden de harde bestemmingen zo ruim uitgezet dat ze na een halve eeuw nog steeds niet helemaal zijn 'ingevuld'. Dit overaanbod was bij de opmaak van de gewestplannen geen doel op zich, maar eerder het resultaat van een planproces dat te lang duurde, waardoor vele partijen hun wensen wisten door te drukken. Mocht er een fasering zijn ingevoerd voor de harde bestemmingen, dan had de ruimtelijke ontwikkeling nog enigszins gecoördineerd en gebundeld kunnen verlopen. Zonder fasering of behoefteonderzoek werden de bouwbestemmingen evenwel onmiddellijk en onvoorwaardelijk vrijgegeven¹¹. Daardoor stond er geen rem op de verdere verspreiding van bebouwing en het extreem hoge ruimtebeslag, de meest kwalijke eigenschappen die de Vlaamse ruimte nu zo kenmerken.

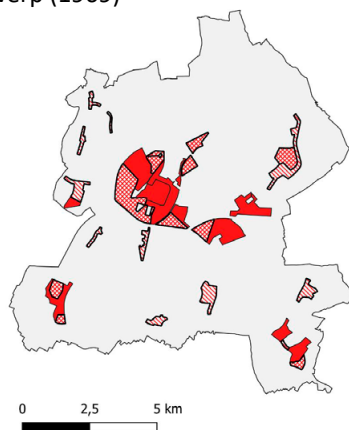
Deze hoge ruimteconsumptie stond reeds in 1980 in de sterren geschreven. Zo bedroeg de totale reserve in woonbestemmingen in 1980 meer dan het dubbele van het bestaande ruimtebeslag aan wonen op dat moment. Deze overmaat aan bouwaanbod werd nadien helaas slordig en aan een zeer lage dichtheid ontwikkeld omdat er geen evenredige nood aan deze capaciteit bestond. Op eenzelfde oppervlakte als waar in 1980 5,6 miljoen inwoners gehuisvest waren, werden in de 36 jaren nadien slechts een miljoen bijkomende inwoners gehuisvest. Het overaanbod aan bestemde (woon)oppervlakte heeft met andere woorden ruimteverspilling veroorzaakt¹².

¹⁰ Lagrou, 1983

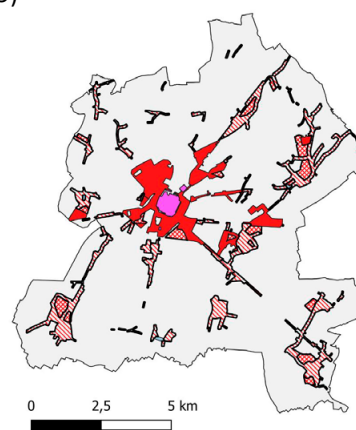
¹¹ De enige uitzondering hierop vormde de Omzendbrief RO 1997/03, nadien weer uitgehold met de Omzendbrief RO 2002/03, Codex 2009 enz.

¹² Lacoere, 2020

Voorontwerp (1969)



Huidig (2019)



Evolutie van de woonbestemmingen Sint-Truiden, voorontwerp gewestplan versus huidig gewestplan

bron: bachelorproef Lore Baelen, HOGENT (2020)

De vergeten tijdsfactor

De inhoud van de gewestplannen zou op zich geen probleem vormen als deze plannen vlot aan veranderende noden zouden kunnen worden aangepast of na een bepaalde periode zouden vervallen. In de wet van 1962 en de latere decreten werd echter geen vervalt termijn of vaste herzieningsperiode voor de gewestplannen voorzien. De plannen blijven bijgevolg voor onbepaalde duur van kracht, zolang ze niet vervangen worden door nieuwe plannen. Door de rechtszaken en planschadeclaims die meteen volgden op de goedkeuring van de gewestplannen, zat de schrik er bij het ministerie en het kabinet dan ook goed in. Enkel waar de nood of druk hoog was, werden de plannen door middel van gedeeltelijke herzieningen aangepast. Hoewel de behoefte aan grootschalige herzieningen beperkt bleef door het overaanbod aan harde bestemmingen, werden vooral bijkomende bedrijfszones en recreatiegebieden bestemd ten koste van zachte bestemmingen¹³.

Zo wijzigde er sinds 1980 weinig fundamenteels aan de 25 gewestplannen. Medio jaren 1980 verschuift de aandacht naar de veelbelovende structuurplanning. Veertig jaar later is het originele gewestplan voor 80 procent van het Vlaamse grondgebied nog steeds het enige verordenende plan¹⁴. Op de overige 20 procent werd voornamelijk een bestemmingsdetailering doorgevoerd, voor een beperktere oppervlakte kwam er een bestemmingswijziging. De belangrijkste verschuiving in de periode 1994 - 2019 was de herbestemming tot 19.700 ha natuur- en bosgebied, dit in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en vaak ter bevestiging van een bestaande situatie. Op een kwart eeuw tijd is dit slechts een verschuiving van anderhalf procent binnen de totale planologische boekhouding. De veranderlijkheid van de gewestplannen blijkt dus in de praktijk bijzonder laag.

¹³ Pisman et al., 2018

¹⁴ Pisman et al., 2018

In een snel veranderende wereld is het onredelijk om bestemmingsplannen bindende kracht te verlenen voor onbepaalde duur.

Bij de ontwikkeling van de gewestplannen werd de factor 'tijd' met andere woorden schromelijk over het hoofd gezien: *'Er wordt uitsluitend gedacht in termen van "ruimte". De "tijd" wordt nagenoeg volledig verwaarloosd. Wat nog meer is, de tijd wordt als een statisch object beschouwd: het peiljaar 1980. De denkkategorie "ruimte" wordt aldus primair gesteld, de denkkategorie "tijd" is in het planningsgebeuren niet te onderkennen. Aldus wordt bij de feitelijke opstelling van het gewestplan met mogelijke "onverwachte" en "onvoorziene" maatschappelijke ontwikkelingen geen rekening gehouden.'*¹⁵

In een snel veranderde wereld is het onredelijk om bestemmingsplannen bindende kracht te verlenen voor onbepaalde duur. Daardoor is het evenwicht tussen de noden vanuit het algemeen belang in de samenleving en het verzekeren van het eigendomsrecht van het individu verstoord geraakt in het voordeel van het laatste. Door zowel voor onbepaalde duur veel bouwrechten toe te kennen als het terugschroeven ervan onbetaalbaar te maken, heeft Vlaanderen zichzelf schaakmat gezet. Wil de Vlaamse regering de ruimte echt toekomstbestendig maken, dan moet de herzienbaarheid of de gehele of gedeeltelijke afschaffing van de gewestplannen hoog op de agenda van de minister terechtkomen.

¹⁵ Vermeersch, 1977

BRONNEN Anselin, M. (1971), De gewestplannen in België: ontstaan en evolutie, *Stero* nr. 6, p.8-10 ■ Lacoere, P. (2020), De 25 gewestplannen, een collage van ruimtelijk overaanbod, *Ruimte & Maatschappij*, 11 (4), p.38-67 ■ Lagrou, E. (1983), De gewestplannen 1962-1980: de gemiste kans, *Ruimtelijke planning*, Af8., II.A.2.b. ■ Liekens, R. (2012), Geen schoonheidsprijs, wel een stap in de goede richting, *Ruimte*, nr 13, p.32-39 ■ Pattyn, J. (1971), Enkele reacties van de gemeentebesturen op de ontwerpen van gewestplannen, *Stero* nr. 6, p.23-24 ■ Pisman A., Van Acker S., Willems P., Engelen G. & Poelmans L. (2018) *Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen*, Brussel, departement Omgeving ■ Saey, P. (1988), *De eerste generatie projecten van ruimtelijke ordening op macro-niveau in Vlaanderen*, Publikaties van het seminarie voor menselijke en economische geografie der Rijksuniversiteit Gent, nr.17, Gent, UGent ■ Teerlynck, V. (1972), *De bouwreserves in België*, Ministerie van Openbare Werken, niet gepubliceerd ■ Van Naelten, M. (1973), *Makro-planologische Systembenadering*, doctoraatsverhandeling KUL, niet-gepubliceerd ■ Vermeersch, C. (1977), *De structuurplanning als type ruimtelijke planning: een geldig alternatief*, Brussel ■ Verté, D. (1990), Een evaluatie van de 'gewestplannen' vanuit de gezichtshoek van de gemeentebesturen, *Planologisch Nieuws*, jg. 10, nr.3, p.160-162