

Gewestplannen, van groots project tot blok aan het been

Tom Coppens¹, Pascal De Decker², Peter Lacoere³,
Hans Leinfelder², Guy Vloebergh⁴

¹ Universiteit Antwerpen-Faculteit Ontwerpwetenschappen,

² KU Leuven-Faculteit/Departement Architectuur,

³ HOGENT-Vakgroep Vastgoed en Landmeten,

⁴ Universiteit Antwerpen-Faculteit Ontwerpwetenschappen + Omgeving

INLEIDING

De Vlaamse overheid keurde in 2018 de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (Departement Omgeving, 2018) goed, met de ambitie om tegen 2040 het bijkomende ruimtebeslag in Vlaanderen lineair te laten afnemen, van 6 ha per dag in 2017 naar 0 ha per dag in 2040. Dit betekent dat er in Vlaanderen tot 2040 maximaal nog ongeveer 22 000 ha ruimtebeslag mag bijkomen of open ruimte mag verloren gaan. De populaire media vatte deze ambitie met de alom bekende term “betonstop” die op zijn beurt in het huidige Vlaamse regeerakkoord (Vlaamse regering, 2019) werd omgedoopt tot “bouwshift”. Het ruimtebeslag is de ruimte die wordt ingenomen door nederzettingen en omvat naast het wonen ook recreatie, industrie, transportinfrastructuur, serres, parken, recreatiegebieden, ... Het bevat ook parken en de tuinen bij de woningen. Vandaag beslaat het ruimtebeslag in Vlaanderen reeds 33 % van het grondgebied.

Deze politieke ambitie botst evenwel op een planologische erfenis uit een relatief ver verleden: 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, op een kwistige manier ingevuld... op een bepaald moment zelfs tot 12 ha per dag. Meer nog, vandaag laten de gewestplannen nog steeds een verdere inname van de open ruimte toe van 78.950 ha (Poelmans & Engelen, 2014; Pisman et al., 2018) waardoor het totale ruimtebeslag verder zou kunnen stijgen tot 38% van het Vlaamse grondgebied. Pisman et al. (2019) schatten het potentieel aan bijkomend ruimtebeslag in harde bestemmingen zelfs in op 87.346

ha. Binnen dit juridisch potentieel is ongeveer 40.000 ha bestemd voor wonen

Deze bijdrage staat in de eerste plaats stil bij de gewestplannen als een zeer gedurfd project waarvan de ambities evenwel tijdens de opmaak al grondig worden bijgestuurd. Het oorspronkelijke doel, het mogelijk maken van een evenwichtige ontwikkeling van de ruimte, verwatert reeds snel tot het eenzijdig mogelijk maken van economische en demografische groei en het bieden van rechtszekerheid aan individuele eigenaars over de ontwikkelingsmogelijkheden van hun gronden. Gecombineerd met een planschadevergoeding die elke wijziging van gewestplanbestemmingen ten voordele van het behoud van open ruimte tot een dure zaak maakt, verhinderen de gewestplannen in 2020 een hedendaags ruimtelijk beleid dat wil inspelen op nieuwe maatschappelijke uitdagingen. Dit doet de vraag rijzen of Vlaanderen niet beter af zou zijn zonder gewestplannen. Een aantal scenario's voor de afschaffing van de gewestplannen wordt aan het einde van de bijdrage verkend.

GENESE VAN DE GEWESTPLANNEN

De ruimtelijke ontwikkeling in Vlaanderen wordt van oudsher sterk bepaald door de voorkeur voor individueel bouwen. Ruimtelijke ordening, dit is het ruimtelijk beleid van de overheid, heeft hieraan nauwelijks grenzen gesteld.

Hoewel de gemeentewet van 1897 de gemeenten een grote autonomie verschaft in het verlenen van bouwvergunningen, zet dit weinigen onder hen aan om plannen te maken op basis waarvan ze vergunningsaanvragen kunnen beoordelen. De opvatting overheerst dat er langs voldoende uit-



geruste wegen moet gebouwd kunnen worden, rekening houdend met de plaatselijke omstandigheden. Omwille van de explosieve uitbouw van een fijnmazig wegennet kort na de Tweede Wereldoorlog, komt dan ook een zeer groot deel van het Belgisch grondgebied in aanmerking voor bebouwing.

Deze willekeurige ruimtelijke ontwikkeling heeft al tijdens de jaren 1950 grote gevolgen voor de ruimtelijke ordening. Na meerdere pogingen slaagt de regering er uiteindelijk in om op 29 maart 1962 de Stedenbouwwet goed te keuren met als eerste artikel: *“De ruimtelijke ordening van het land, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt met als doel s’ lands natuurschoon ongeschonden te bewaren.”* De Stedenbouwwet is echter voornamelijk een procedurewet en bevat geen ruimtelijke en technische beoordelingscriteria om te bepalen waar wel of niet kan gebouwd worden. Hiervoor voorziet de wet in de mogelijkheid tot opmaak van plannen van aanleg, maar dit is geen verplichting. Bijgevolg heeft eind 1969 drie kwart van de Belgische gemeenten nog geen plan van aanleg opgemaakt. Heel wat gemeenten verkiezen bouwvergunningen af te leveren in plaats van zichzelf grenzen op te leggen met plannen van aanleg.

Naast de bouwvergunning wordt ook de verkavelingsvergunning vanaf 1962 verplicht om delen van een groter ter-

rein te verkopen als bouwgrond. Doelstelling is niet om de ruimte ‘ordening’ te geven, maar om de koper bescherming en rechtszekerheid te bieden over de bebouwbaarheid van het aangekochte bouwperceel. Het zijn echter vooral de eigenaar-verkopers die baat hebben bij een verkavelingsvergunning. De eigenaar weet zijn grond immers definitief als bouwgrond bestemd waardoor de vastgoedwaarde ervan aanzienlijk verhoogt. Het bestaan van een gemeentelijk plan van aanleg is voor de goedkeuring van een verkavelingsaanvraag niet vereist en, aangezien de procedure veel eenvoudiger en sneller verloopt dan deze van een plan van aanleg, worden duizenden verkavelingsaanvragen ingediend vanaf 1962. In de eerste zes jaar worden er reeds 46.000 verkavelingsvergunningen ‘in het wilde weg’ afgeleverd (Teerlynck, 1972), meestal gelegen buiten een plan van aanleg en dus zonder enige ruimtelijke samenhang met bijvoorbeeld de kern van de gemeente (figuur 1). De ruimtelijke ‘ordening’ wordt in de jaren 1960 zo in hoofdzaak gedomineerd door private verkavelingsplannen in plaats van door publieke plannen van aanleg.

De ruimtelijke chaos als gevolg van de verspreide bouwvergunningen en speculatieve verkavelingsvergunningen wordt al gauw zichtbaar in alle delen van het land. Het besef groeit dat België ruimtelijk in sneltempo wanordelijk ontwikkelt (Van Havre, 1967). Eind 1971 zijn er in Vlaanderen al 47.594 verkavelingsvergunningen afgeleverd. Op tien jaar tijd is er op deze wijze een oppervlakte van 33.344



Figuur 1. Verspreide verkavelingsvergunningen 1962-1971 (grijze zones) in gemeente Grimbergen. (Lagrou, 1971)

ha bouwgrond juridisch vastgezet (Teerlynck, 1972). Deze wildgroei zet de Belgische overheid aan om zelf ruimtelijk begrenzendende plannen op te maken. In 1966 beslist Minister De Saeger (CVP) om over te gaan tot de opmaak, op nationaal niveau, van bodembestemmingsplannen die het volledige grondgebied van België moeten bedekken.

1. Gebiedsdekkende plannen

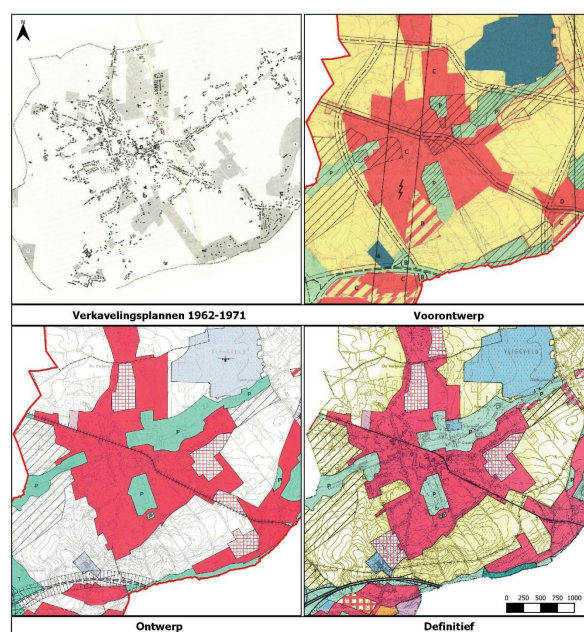
Het planproces start met de opmaak van gewestplannen op het niveau van stedenbouwkundige 'gewesten'. Deze zijn echter finaal een indeling van België die helemaal niet aansluit bij een of ander ruimtelijk geïntegreerd functionerend geheel. De 48 gewesten sluiten veel meer aan bij de arrondissementen.

De uitwerking van de gewestplannen kent drie grote fasen (figuur 2). In de voorontwerpfase worden de eerste plannen in opdracht van de overheid uitgetekend door private studiebureaus, in de ontwerpfasen worden alle plannen gecentraliseerd en aangepast door het Bestuur Stedenbouw van de Belgische overheid, en in de goedkeuringsfase neemt vooral het kabinet van de staatssecretaris de touwtjes in handen.

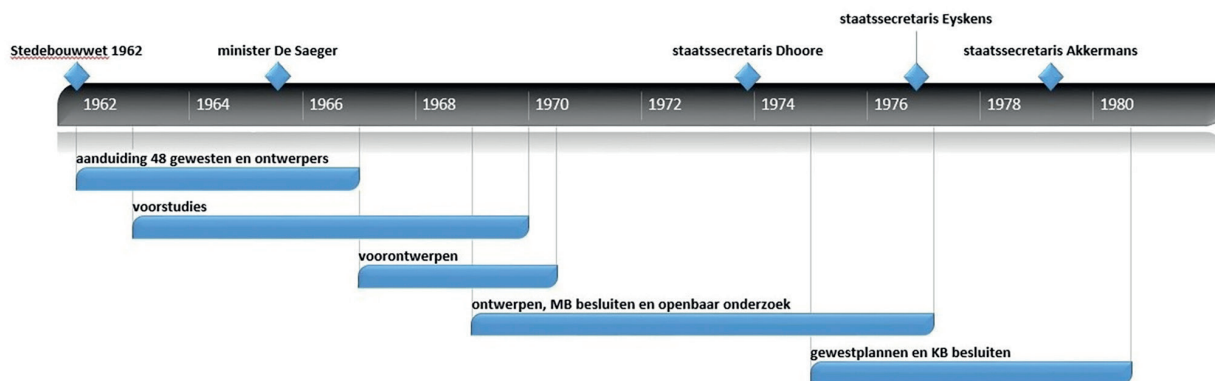
Minister De Saeger wil echter vermijden dat de uitwerking van de gewestplannen op een te theoretisch en visionair niveau blijft steken. Hij wenst concretere plannen die als toetsingskader voor de vergunningverlening kunnen dienen. Waar de wet van 1962 nog een inhoudelijk onderscheid maakt tussen 'algemene maatregelen' – lees grotere ruimtelijke structuren – in de nationale gewestplannen en 'algemene bestemmingen' – lees concrete regels met betrekking tot de ruimtelijke ordening – in de gemeentelijke plannen van aanleg, geeft de minister de studiebureaus de opdracht om de 'algemene bestemmingen voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik' reeds op de gewestplannen aan te duiden. De voorontwerpen worden zo bestemmingsplannen op een ondergrond van topografische kaarten op schaal 1/10.000. Volgens de letter van de

wet zouden de gemeenten dergelijke gedetailleerde plannen moeten opmaken (Lagrou, 1983).

De studiegroepen trachten in de voorontwerpen de ruimtevragen van de verschillende overheidssectoren te combineren met de bestaande en vergunde toestand. Vooral de verspreide verkavelingsvergunningen vormen hierbij echter een probleem. De ontwerpers concipiëren daarom 'compacte' woonzones als omhullende afbakeningen rond de verkavelingen (figuur 3). Grote, ingesloten oppervlakten die tussen de verkavelingen in zijn gelegen, worden plots eveneens bebouwbaar. Niemand houdt in deze fase rekening met het totaalbeeld en de gecreëerde bouwcapaciteit. De kloof tussen de eerste visionaire planningsmodel-



Figuur 3. Ontwikkeling van verkavelingsplannen en bestemmingszones in de gemeente Grimbergen (gewestplan Halle-Vilvoorde) (1962-1977). (Lagrou, 1971 en Ministerie Openbare Werken, bewerking: Oscar Zurita, HoGent)



Figuur 2. Tijdlijn voor de opmaak van de gewestplannen in Vlaanderen (1962-1980).

len van de studiebureaus en de dringende nood aan een afwegingskader voor het vergunningenbeleid is groot. De opdrachten van de studiebureaus worden dan ook stopgezet en de centrale administratie DABRO¹ neemt de verdere uitwerking op zich.

2. Bruuske goedkeuring

De gemeenten zijn in het algemeen ontevreden over de voorontwerpen. Ze zijn verrast door de hoge detailleringsgraad en de uitwerking ervan als bodembestemmingsplannen (Pattyn, 1971). Er worden meerdere consultatierondes gehouden bij de gemeenten, waarbij er telkens tegemoetkomingen gedaan worden door het ministerie en het kabinet. Toch blijven de lokale besturen meer inspraak vragen in de aanduiding van de zones voor woningbouw en bedrijvigheid en blijven ze meer bebouwbare oppervlakte eisen om het belang van en de inkomsten voor hun gemeente op te krikken (Deprez, 1972). Door de mate van detail van de voorontwerpen wordt bovendien elke grondeigenaar een belanghebbende in de opmaak van de gewestplannen. Dit veroorzaakt een stroom van amendementen en tussenkomsten van eigenaars tot op het kabinet van de staatssecretaris.

Kort na zijn aantreden verrast de nieuwe staatssecretaris Dhoore (CVP) vriend en vijand door de goedkeuringsprocedure van de gewestplannen aan te vatten. Tijdens de openbare onderzoeken over de ontwerp-gewestplannen loopt het aantal bezwaarschriften hoog op (44.475 bezwaarschriften), hoofdzakelijk van grondeigenaars (Liekens, 2012). Dhoore probeert bij de verwerking van de bezwaren een inhoudelijke lijn aan te houden, maar dit verwatert onder zijn opvolger, staatssecretaris Marc Eyskens. Deze verkiest vooral een realistisch gewestplan in plaats van helemaal geen gewestplan. Er ontstaan spanningen tussen de administratie en het kabinet van de staatssecretaris over de tijdige afwerking en de inhoud van de definitieve gewestplannen, met als gevolg dat het kabinet de verwerking van de bezwaren naar zich toetrekt. In deze laatste fase wordt er vlot ingestemd met de vragen van gemeenten en particulieren waardoor de definitieve gewestplannen sterk 'verrommelen' door een versnippering van woonzones. Voorstellen tot schrapping van woonzones worden veel minder gewaardeerd. In de begeleidende toelichtingsnota's bij een aantal gewestplannen wordt hierbij gewezen op het risico van 'planschade' en bijgevolg gepleit voor de bestemming van bestaande verspreide bebouwing en gronden waarover juridische en fiscale discussies woeden (Lagrou, 1983; Saey, 1988). Met de goedkeuring van de eerste gewestplannen duiken immers reeds de eerste rechtszaken op waarbij grootgrondbezitters onrealistisch hoge schadeclaims indienen.

¹ DABRO: Dienst Algemeen Beleid Ruimtelijke Ordening, deel van het Bestuur Stedenbouw.

Het eerste gewestplan dat in 1976 definitief wordt vastgesteld, is dat van Mechelen, de regio van minister De Saeger die de opmaak van de gewestplannen destijds startte. In 1980 wordt het gewestplan Limburgs Maasland als laatste in Vlaanderen vastgesteld. Op het moment dat deze opmaakperiode van 12 jaar wordt afgesloten, is de oorspronkelijke planhorizon van de gewestplannen eigenlijk al bereikt.

OVERAANBOD EN VERSNIPPERING AAN BOUWZONES

In het vorige hoofdstuk is al min of meer duidelijk geworden dat de woonzones in de definitieve gewestplannen eerder ruimer dan beperkter worden afgebakend. Dit is een understatement. Meerdere factoren hebben geleid tot een enorm overaanbod.

1. Groei en rechtszekerheid

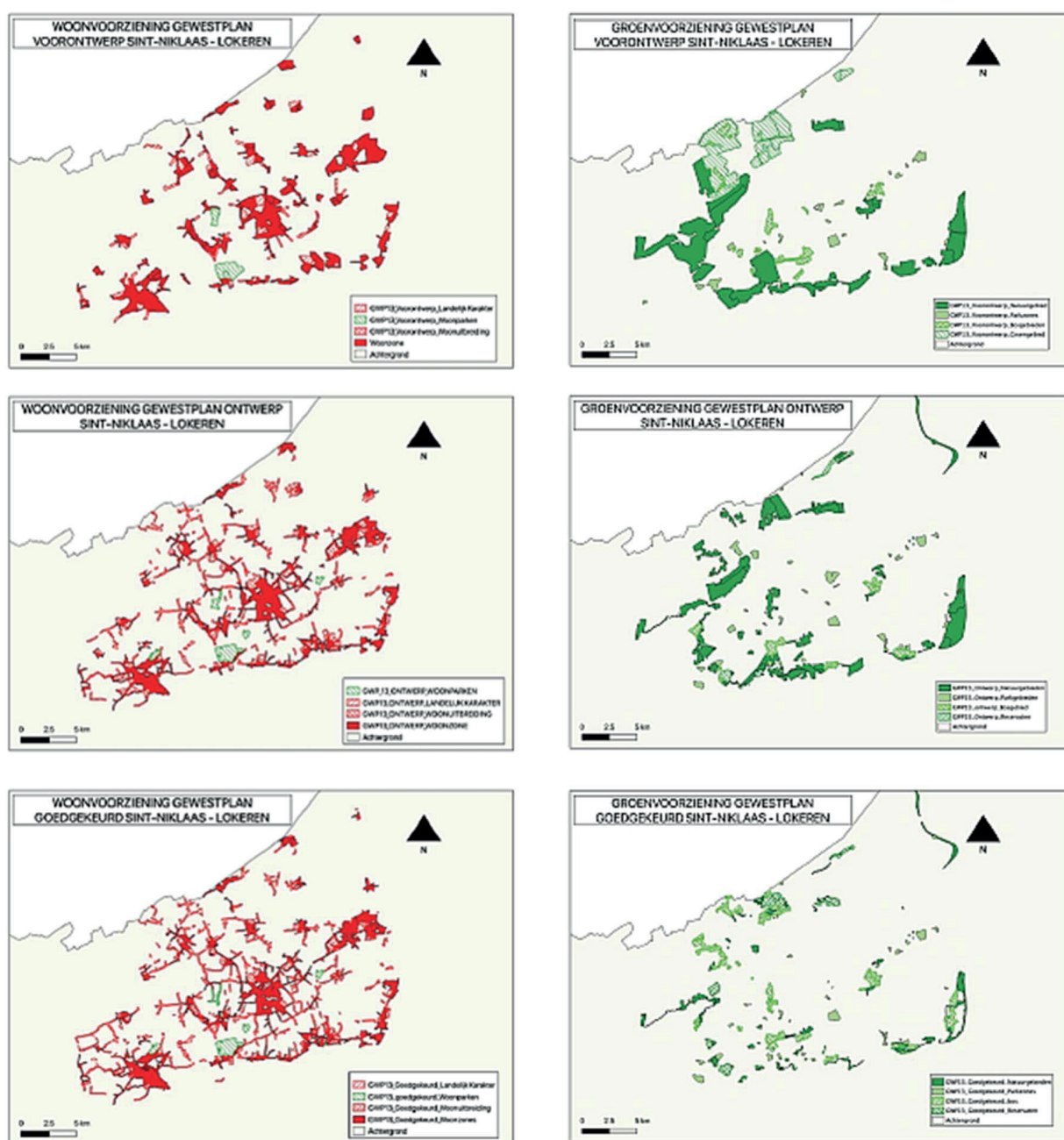
De economische tijdsgeest waarin de gewestplannen opgesteld werden, heeft ontegensprekelijk zijn neerslag gekend in de inhoudelijke keuzes die aan de basis liggen van de plannen. Eind jaren 1960 lijken er geen grenzen aan de economische groei. De ruime woongebieden en bedrijfszones op de gewestplannen worden verantwoord vanuit een extrapolatie van de demografische en economische groei uit de 'golden sixties'. Nochtans slaat de tijdsgeest tijdens de verdere opmaak van de gewestplannen om door de oliecrisis van 1973 en 1979 en ontstaat in die periode de moderne milieubeweging. Er wordt ook voor het eerst gewezen op de limieten die onze planeet stelt aan ongebreidelde economische groei. Ondanks deze nieuwe inzichten en een stokkende economie volhardt de Belgische overheid en houdt ze de overgedimensioneerde bouwzones en megalomane weg- en waterwerken aan in de planvorming. De grootse plannen moeten dienen tot de economische 'relance' van het land en moeten de bouwsector, als barometer van onze globale economie, van voldoende zuurstof voorzien.

Onder meer de omhullende intekening van woongebieden resulteert bij de opmaak van de voorontwerpen meteen in een voorraad aan bouwpercelen voor bijna één miljoen woningen. De studiegroepen motiveren dit overaanbod aan de hand van ruime bevolkingsprognoses die zijn gebaseerd op de groei in de jaren 1960, met toevoeging van zeer hoge marges (50% toeslag). Grosso modo leidt dit tot woongebieden op de voorontwerpen die al een verdubbeling of meer van het bestaande ruimtebeslag inhouden. Op deze wijze wordt er naar schatting een capaciteit aangeduid voor gemiddeld 23 jaar, terwijl de planperiode eigenlijk maar 10 jaar bedraagt (Teerlynck, 1972). Er wordt echter politiek niet bijgestuurd. Voor de lobby van de bouwsector is dit

aanbod aan bouwzones immers nog niet voldoende. De Saeger moet zelfs meermaals in het parlement aantonen dat er wel degelijk een voldoende groot aanbod in de plannen zit.

Andere motieven die zowel door de studiebureaus, de administratie als het kabinet worden ingeroepen, zijn vrije marktargumenten. Om private (grond)monopolies te vermijden en kopers voldoende keuzevrijheid te geven, moet er volgens hen voldoende 'speling' op het aanbod aan bouw-

grond zijn zodat de vrije markt ten volle kan spelen. Het is duidelijk dat de overheid geen actieve rol wil opnemen in het ontwikkelen van (schaarser, maar compacter gelegen) gronden. Onder meer de vakbonden dringen wel aan op dergelijk actief grondbeleid waarbij de hogere overheid en de gemeenten het aankopen en ontwikkelen van strategische gronden zelf in handen zouden nemen. Waar hij aanvankelijk zowel passieve bestemmingsplannen als een actief grondbeleid wilde opzetten, laat De Saeger begin jaren 1970 zijn ideeën over het grondbeleid helemaal varen. Er



Figuur 4. Evolutie van woongebieden en groene bestemmingen in het gewestplan Sint-Niklaas Lokeren, 1966-1978 (Hulpiau, 2020), onuitgegeven HOGENT.

wordt verwacht dat de markt alle noden zal ondervangen, doch dit vereist volgens de immo- en bouwsector veel 'speling' op het woonaanbod. Politici hopen door middel van het overaanbod lage grondprijzen te bekomen, wat zowel de koper als de bouwsector ten goede komt. In werkelijkheid komt echter niet alle grond meteen op de markt. Door voor de plannen geen vervaltermijn te voorzien, worden vele bestemde gronden als betrouwbare belegging achter de hand gehouden en aan de markt onttrokken.

Tenslotte heeft ook het voorheen lakse vergunningenbeleid sporen nagelaten in de gewestplannen. Het merendeel van de verleende verkavelingsvergunningen is op het moment van de opmaak van de gewestplannen nog niet gerealiseerd, maar er is (nog) geen vervaltermijn aan deze vergunningen gekoppeld. De vergunde verkavelingen behouden bijgevolg hun speculatieve en juridische waarde. Sommige ontwerpers proberen de slecht gelegen verkavelingen buiten de compacte woonzones te bestemmen als open ruimte (b.v. in West-Vlaanderen), maar onder politieke en juridische druk worden vele, slecht gelegen verkavelingen finaal toch bevestigd als woongebied, ook al zijn ze nog niet gerealiseerd en moeilijk inpasbaar in de macro-planologische visies. De rechtszekerheid primeert met andere woorden op de goede ruimtelijke ordening.

Tussen het voorontwerp- en definitief gewestplan worden dus systematisch harde bestemmingen toegevoegd, zowel woongebieden als bedrijventerreinen en recreatiegebieden. Een voorbeeld is het gewestplan Sint-Truiden-Tongeren waarop de oppervlakte woongebied finaal meer dan verdubbelt ten opzichte van het voorontwerp. Waar het duidelijk wordt dat een overaanbod echt niet langer gewenst is en/of op ernstig protest stuit, zet de Belgische overheid zones eerder om naar 'reservegebied' (b.v. noordelijke helft van de Waaslandhaven), naar voorwaardelijke bestemmingen zoals woonuitbreidingsgebied (b.v. Mechelen) of naar bestemmingen met lagere bouwdichtheid zoals woonpark (b.v. Brusselse rand). Bij de goedkeuring van de gewestplannen is de 'opvulling' van de woongebieden hierdoor opgelopen tot gemiddeld 36 jaar (Liekens, 1984).

Daarnaast is er een versnippering van de bestemmingen op de gewestplannen. Gaandeweg worden vele kleine fragmenten en onregelmatige snippers aangeduid zodat de globale ordening niet langer afleesbaar is uit de plannen. De meest opvallende en schadelijke toevoegingen op de goedgekeurde gewestplannen zijn de zogenaamde 'woongebieden met landelijk karakter', een juridisch eufemisme voor lintbebouwing (figuur 4). Op 20 van de 25 goedgekeurde gewestplannen wordt in de laatste fase zelfs meer oppervlakte voor lintbebouwing aangeduid dan bijkomend woon- en woonuitbreidingsgebied. In deze laatste ontwerpstep wordt naar schatting 374 kilometer woonlint toegevoegd op de gewestplannen op Vlaams grondgebied (Cabus, 1983)!

Pas in de vroege jaren 1980 worden het definitieve eindbeeld van de gewestplannen en de totaalcapaciteit duidelijk. De totale omvang van de gronden bestemd als woongebied bedraagt bijvoorbeeld 228.217 ha, terwijl het bestaande ruimtebeslag van het wonen op dat moment minder dan de helft ervan bedraagt (Lacoere, 2020).

2. Natuur onder druk

Vanaf 1980 wijzigt er weinig fundamenteels aan de gewestplannen. Er volgen weliswaar talloze kleine wijzigingen door vonnissen van rechtbanken en door nieuwe lokale behoeften, maar de grote verdeling tussen de diverse harde en zachte bestemmingen wordt niet meer herzien. De enige noemenswaardige verschuiving is de toename aan gebied dat is bestemd voor natuur en bos. Tussen 1994 en 2019 wordt 19.700 ha bijkomende groene bestemming vastgelegd in uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (Vlaamse overheid, 1997) en het natuurbeleid. Dat is slechts een verschuiving van 1,5 % op de totale oppervlakte van Vlaanderen. Bovendien gaat het hier vaak om de bevestiging en bescherming van bestaande natuurwaarden, niet om een uitbreiding in functie van bijkomende natuurontwikkeling.

Natuur werd trouwens reeds bij de opmaak van de gewestplannen onderbestemd. Het kent de omgekeerde beweging van de harde bestemmingen. Waar er aanvankelijk nog grote natuurlijke structuren voorkomen op de voorontwerp-gewestplannen, verschrompelt en versnipperd de bestemming 'natuur en bos' zienderogen tijdens het verdere ontwerpproces (zie b.v. de inkrimping van natuurgebieden langs de Schelde op het gewestplan Sint-Niklaas-Lokeren, figuur 4). Veel natuur gaat verloren en de terreinen worden te gelde gemaakt. Tot op vandaag woedt bijvoorbeeld het debat over de zogenaamde 'zonevreemde bossen'. Dit zijn bossen, vaak ouder dan de gewestplannen, maar toch zijn ze in hun voortbestaan bedreigd omdat de rechtszekerheid over hun kwalificatie als bouwgrond primeert boven de natuurwaarde op het terrein.

PLANSCHADEREGELING ALS ZWAARD VAN DAMOCLES

Met het vastleggen van de bestemming van gronden bij de opmaak van de gewestplannen krijgen gronden onmiddellijk ook een potentiële ontwikkelingswaarde. Als een perceel wordt bestemd als woongebied, is de kans op een vergunning voor het bouwen van een woning of andere constructie zeer reëel terwijl dit niet het geval is voor percelen die bestemd worden als agrarisch gebied (enkel bebouwing voor landbouwdoeleinden) of natuurgebied. De potentiële ontwikkelingswaarde vertaalt zich vervolgens bijna van-

zelfsprekend in de vastgoedwaarde van het perceel bij de verkoop, overdracht of erfenis ervan.

De Belgische Senaat beseft dit reeds in 1962 bij de opmaak van de stedenbouwwet. De wet voorziet immers niet alleen in de opmaak van bestemmingsplannen, maar ook in een schadevergoeding voor de eigenaar wanneer een overheid de bestemming van een perceel wijzigt van een 'harde' naar een 'zachte' bestemming. Deze bestemmingswijziging brengt, vanuit vastgoedperspectief, namelijk een waardevermindering voor de eigenaar met zich mee. De combinatie van deze zogenaamde planschadevergoeding en het overaanbod aan 'harde bestemmingen' in de gewestplannen heeft vandaag tot gevolg dat het een kostelijke onderneming is voor de overheid om een ambitie zoals de 'betonstop' of 'bouwshift' te realiseren. De overheid wordt afgeschrikt door een enorme, potentiële schadepost. Deze kost neemt bovendien alleen maar toe wanneer er, vanuit politiek pragmatisme, wordt geopteerd om de berekening van de schadevergoeding aan te passen ten voordele van de grondeigenaar... de haalbaarheid van de ambities van dezelfde politici wordt omgekeerd alleen maar kleiner. Dit wordt onmiddellijk duidelijk.

In omgekeerde zin resulteert een wijziging van een 'zachte' naar een 'harde bestemming' trouwens in een waardevermeerdering voor de eigenaar van het perceel. Slechts in 1999 wordt een solide systeem van planbatenheffing geïntroduceerd, gebaseerd op het principe dat de eigenaar gedeeltelijk belast wordt als hij/zij een meerwaarde realiseert als gevolg van een bestemmingswijziging. Dat is het geval wanneer een overheid onbebouwbare gronden herbestemt tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Dit eerste systeem van planbatenheffing is echter zo complex dat het wachten is op een vereenvoudiging van de regelgeving in 2009 vooraleer effectief planbaten kunnen worden geïnd (Palmans et al., 2018). Belangrijk om te weten is dat de planbatenheffing slechts een klein deel van de meerwaarde (1 tot 30%) belast en bijgevolg maar een gedeeltelijke recuperatie van de meerwaarde is. "Het overgrote deel ervan wordt de eigenaar gewoon in de schoot geworpen." (Lievos, z.d.: 2)

1. Een oorspronkelijk redelijke planschadevergoeding

De huidige planschaderegeling uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stemt nog in grote mate overeen met deze uit de wet van 1962. Het uitgangspunt is dat een eigenaar van een grond naar aanleiding van een bestemmingswijziging een vergoeding kan vorderen bij de rechtbank van eerste aanleg. De berekening van de vergoeding gaat uit van een aantal belangrijke uitgangsprincipes (Vandevyvere, 2018).

In de eerste plaats moet de grond bebouwbaar zijn: hij moet gelegen zijn langs een verharde weg met voldoende nutsvoorzieningen en hij moet bouwtechnisch en stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing. Deze twee laatste voorwaarden houden bijvoorbeeld in dat de grond niet elk jaar overstroomt of dat de perceelsbreedte het toelaat om een gebouw in te planten.

Wat de vergoeding betreft, moet de eigenaar van de grond aanvaarden dat deze beperkt wordt tot 80 % van de waardevermindering door bestemmingswijziging. Het 'verlies' van 20 % van de waardevermindering wordt beschouwd als een 'redelijke' tegemoetkoming van de individuele grondeigenaar aangezien de bestemmingswijziging wordt doorgevoerd in het algemeen belang, ten dienste van de ganse samenleving. Bovendien wordt in de bestemming woongebied enkel de waardevermindering van de grond binnen de eerste 50 meter uit de rooilijn van de uitgeruste weg vergoed. De waardevermindering is tenslotte het verschil tussen de (op basis van de index van de consumptieprijzen) geactualiseerde verwervingswaarde van de grond en de marktwaarde of venale waarde van de grond volgens de nieuwe bestemming. Rekening houdend met een stijging van de index van de consumptieprijzen met een factor 1,23, is de planschadevergoeding 83 euro per m² voor een bestemmingswijziging van bouwgrond naar landbouwgrond in Sint-Pieters-Leeuw over een periode van tien jaar tussen 2004 en 2014 (tabel 1).

Marktwaarde bouwgrond in 2004	89 euro/m ²
Geactualiseerde marktwaarde bouwgrond in 2014: 89 * 1,23	109 euro/m ²
Marktwaarde landbouwgrond in 2014	5 euro/m ²
Planschadevergoeding: 0,8*(109-5)	83 euro/m ²

Tabel 1. Planschadevergoeding in Sint-Pieters-Leeuw volgens de huidige planschaderegeling (Scheppers, 2019).

2. Naar een royale planschadevergoeding

Wanneer in 2017 minister Joke Schauvliege een voorlopige versie van de zogenaamde boskaart in openbaar onderzoek brengt, raakt deze decenniaoude berekeningswijze van de planschadevergoeding evenwel in nauwe schoentjes. De boskaart geeft de zonevremde bossen binnen harde bestemmingen weer die de Vlaamse Regering wil beschermen tegen kap. Behalve over de jammere fouten in de kaart, ontstaat er echter maatschappelijk vooral commotie over de slechts gedeeltelijke planschadevergoeding op het moment dat een bouwverbod op deze gronden in werking zou treden door een bestemmingswijziging. Als gevolg van deze commotie werkt de Vlaamse regering een nieuwe regeling uit die als onderdeel van het zogenaamde Instrumentendecreet aan het Vlaams Parlement ter goedkeuring is voorgelegd. Dit decreet moet helpen om de ambities uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte

Vlaanderen, waaronder de betonstop of bouwshift, waar te maken. De vraag is echter of de nieuwe planschaderegeling net niet het averechtse effect zal hebben aangezien deze vooral op verregaande wijze tegemoetkomt aan de verzuchtingen van de eigenaars van alle potentiële bouwgronden, niet alleen de beboste bouwgronden.

Belangrijkste wijzigingen in de nieuwe regeling zijn dat de volledige waardevermindering zal worden vergoed en dat de waardevermindering zal worden berekend als het verschil tussen de actuele marktwaarde volgens de oude bestemming en de actuele marktwaarde volgens de nieuwe bestemming. De verwervingswaarde, hoe groot of klein deze ook mag geweest zijn, verdwijnt bijgevolg uit de berekening. Dit betekent voor dezelfde grond in Sint-Pieters-Leeuw een aanzienlijk verschil in planschadevergoeding van 99 euro/m² (tabel 2).

Marktwaarde bouwgrond in 2004	89 euro/m ²
Geactualiseerde marktwaarde bouwgrond in 2014: 89 * 1,23	109 euro/m ²
Marktwaarde bouwgrond in 2014	187 euro/m ²
Marktwaarde landbouwgrond in 2014	5 euro/m ²
Planschadevergoeding: 1,0*(187-5)	182 euro/m ²

Tabel 2. Planschadevergoeding in Sint-Pieters-Leeuw volgens de nieuwe planschaderegeling uit het Instrumentendecreet (Schepers, 2019).

In de wetenschap dat bovendien de ligging langs een uitgeruste weg, de technische en stedenbouwkundige bebouwbaarheid en de ligging binnen de eerste 50 meter vanuit de uitgeruste weg niet langer uitsluitende voorwaarden zijn, zal de oppervlakte die in aanmerking komt voor deze verhoogde planschadevergoeding eveneens drastisch toenemen. Deze kenmerken zullen uiteindelijk nog wel een rol spelen in de nog uit te werken waardebeoordeling van gronden; waterzieke gronden of smalle percelen langs een niet-uitgeruste weg en verder afgelegen gronden zullen met andere woorden ook worden vergoed, zij het in mindere mate. Tenslotte zullen planschadevergoedingen in de toekomst niet langer voor de rechtbank moeten worden gevorderd, maar via een administratieve procedure bij de overheid. Niet alleen verdwijnt de appreciatiemarge van de rechter, ook de drempel om een vergoeding aan te vragen zal verlagen (Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten, 2018).

De beoogde wijziging van de planschaderegeling door de Vlaamse regering is ingegeven door de maatschappelijke onvrede bij grondeigenaars die hun, al dan niet speculatief, verworven gronden ten gelde willen maken. Tegelijk zal door deze nieuwe regeling de kost voor overheden om bestemmingswijzigingen door te voeren aanzienlijk toenemen. Het zal hen bijgevolg twee keer doen nadenken alvorens een harde bestemming om te zetten naar een zachte. Waar het Instrumentendecreet de uitvoering van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zou

moeten vergemakkelijken, zal ze net het tegenovergestelde effect genereren. De betonstop of bouwshift, laat staan de afschaffing van de gewestplannen, wordt een haast onoverkomelijke financiële operatie.

AFSCHAFFEN VAN GEWESTPLAN

De combinatie van het overaanbod aan harde bestemmingen dat in de jaren 1970 met de gewestplannen werd gecreëerd en de budgettaire impact van bestemmingswijzigingen als gevolg van de (huidige en eventueel toekomstige) planschaderegeling vormt vandaag een groot obstakel voor een vernieuwend ruimtelijk beleid. In een business as usual (BAU) scenario is het weinig waarschijnlijk dat de resterende open ruimte in Vlaanderen wordt gevrijwaard van verdere verstedelijking. Overheden hebben immers onvoldoende instrumenten om vergunningsaanvragen te weigeren in 'harde' bestemmingen.

Vele lokale besturen zien bestemmingswijzigingen echter niet zitten. Ten eerste is de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan complex en tijdrovend. In sommige gevallen moet eerst nog een ruimtelijk beleidsplan (de opvolger van een ruimtelijk structuurplan) worden opgemaakt en goedgekeurd, alvorens een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de bestemmingswijziging kan zorgen. Ten tweede zijn er dus de belangrijke financiële consequenties verbonden aan een herbestemming. De totale kost voor het herbestemmen van de nog niet-ontwikkelde bouwzones wordt geschat op meer dan 5 miljard euro (Stec Group et al., 2018). Tot slot is het schrappen van juridisch aanbod voor lokale besturen ook zelden een populaire politieke maatregel. Nagenoeg 77% van de onbebouwde percelen zijn in handen van eigenaars die één perceel bezitten (Loris, 2009). Deze eigenaars van deze gronden zijn tevens kiezers.

1. Vier scenario's

Met financiële steun vanuit het BWMSTR-label van het Team Vlaamse Bouwmeester, verkende het project "Inspire to expire" van Universiteit Antwerpen en KU Leuven vier alternatieve scenario's (tabel 3) voor de (gedeeltelijke) afschaffing van het gewestplan. Hoewel dat op het eerste gezicht erg radicaal lijkt, zijn er reeds precedents in het buitenland waarbij er op grote schaal ontwikkelingsrechten werden ingetrokken of bestaande plannen werden geschrapt. Zo nationaliseerde de Britse regering de ontwikkelingsrechten in Groot-Brittannië in 1947, samen met de goedkeuring van de Town and Country Act (Booth, 2007). Alle eigenaars verloren daarbij het recht om nog te bouwen op hun grond. Wie voortaan nog wilde bouwen, moest een 'development charge' betalen om een ontwikkelingsrecht te bekomen. Met deze inkomsten werden de eigenaars ver-

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 3. Scenario's voor de afschaffing van de gewestplannen.

goed die niet meer konden bouwen. In Nederland werd recenter in krimpregio's, waar de bevolking onder invloed van verminderende werkgelegenheid daalt, het bestaand aanbod aan ontwikkelingsmogelijkheden in bestemmingsplannen geschrapt. De Nederlanders noemen dit het "wegbestemmen van plancapaciteit". Het Nederlandse systeem voorziet daarbij zelfs de mogelijkheid om reeds uitgegeven vergunningen terug in te trekken. Maar ook in eigen land is er een precedent. Toen in begin de jaren 1990 ecologisch waardevolle duingebieden dreigden volgebouwd te geraken, werden de ontwikkelingsmogelijkheden uit het gewestplan afgeschaft door het zogeheten Duinendecreet.

In 2013 lanceert Maes (2013) als eerste het idee om het gewestplan af te schaffen. Maes stelt voor om via een besluit van de Vlaamse regering de oude koninklijke besluiten te schrappen die destijds de 25 gewestplannen in Vlaanderen definitief vaststelden. Zonder het gewestplan blijven wel de later opgemaakte bijzondere plannen van aanleg en uitvoeringsplannen onverminderd van kracht. In andere gebieden zijn er echter 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 er van uit dat er geen planschade verschuldigd is omdat er geen bestemmingswijziging plaatsvindt.

Enkele jaren later herhalen Coppens en Vloebergh (2018) 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 woongebied (buiten de afgebakende stedelijke gebieden) en woonuitbreidings- en woonreservegebied om te zetten naar een blanco bestemming. De openruimtebestemmingen op het gewestplan blijven behouden waardoor hun bescherming minstens gegarandeerd blijft. Bouwen op onbebouwde percelen kan dus nog enkel 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 o.a. een beleidsplan en de nodige ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken. Eigenaars die na de overgangstermijn geen omgevingsvergunning meer krijgen, worden gecompenseerd. Het voorstel van Coppens en Vloebergh gaat uit van twee onderliggende assumpties. De eerste is dat deze werkwijze lokale besturen toelaat om verantwoordere keuzes te maken. In plaats van onpopulaire beslissingen te moeten nemen om bebouwbare terreinen onbebouwbaar te maken, kunnen lokale besturen in dit voorstel blanco gebieden terug openstellen voor bebouwing, uiteraard enkel wanneer dit voldoende kan gemotiveerd worden vanuit

de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Daarnaast geloven Coppens en Vloebergh dat de aankondiging van het verval van de gewestplannen een neerwaartse correctie op de grondprijzen zal teweegbrengen. Momenteel kunnen grondeigenaars immers haast eeuwig wachten op betere marktomstandigheden voor de ontwikkeling van hun gronden. Bijgevolg komen gronden slechts mondjesmaat op de markt wat de grondprijs omhoog duwt. Het werken met een vervaldatum zet eigenaars aan om deze speculatieoptie te lichten waardoor de prijzen dalen. Als de overheid de eigenaars moet compenseren na een bouwverbod, gebeurt dit dan ook aan een correctere marktwaarde.

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 grosso modo samen vallen met stedelijke gebieden, kernen, woonconcentraties en bedrijventerreinen met uitzondering van geïsoleerde bedrijfssites. Alle gebieden buiten de gebouwde gebieden worden beschouwd als onbebouwd gebied waar een versterking van de open ruimte wordt nagestreefd. In de bebouwde gebieden worden een zekere flexibiliteit en regelluwigheid aangeboden, terwijl het beleid in de onbebouwde gebieden restrictief is. Het aansnijden van nieuwe open ruimte, zelfs indien reeds bestemd voor wonen of andere harde functies, wordt in de onbebouwde gebieden gebonden aan een motivering waaruit moet blijken dat de behoefte op geen enkele andere manier te realiseren valt. In wezen schrapt de omzendbrief het bestaande aanbod in het gewestplan niet, maar de realisatie ervan wordt voor onbepaalde tijd uitgesteld. In de korte tijd dat deze omzendbrief werd toegepast deed zich echter het omgekeerde voor en werd de omzendbrief aangegrepen om harde ontwikkelingen in de openruimtegebieden te versnellen. Het deel van de omzendbrief dat een behoeftestudie verplicht, is ondertussen vernietigd door de Raad van State.

Binnen het “Inspire to expire”-project werd nog een vierde piste, het zogenaamde “Engels scenario”, verkend. Het baseert zich op het Britse planningssysteem waarin bestemmingsplannen geen bindend maar een richtinggevend statuut kennen. Vergunningen worden weliswaar afgetoetst aan de verenigbaarheid met bestaande plannen, maar in de beoordeling wegen andere factoren evenveel door. Elke vergunning wordt op zijn eigen merites beoordeeld en bestaande plannen geven zeker geen “recht” op ontwikkeling. Het Engelse scenario houdt in dat de bestemmingsplannen, ook de gewestplannen, in Vlaanderen blijven bestaan, maar slechts een richtinggevend karakter kennen. Bij de

beoordeling van vergunningsaanvragen gaat dan de subjectieve beoordeling van de goede ruimtelijke ordening 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 de “Plans de secteur” (de vroegere gewestplannen) blijven daar nog juridisch verordenend.

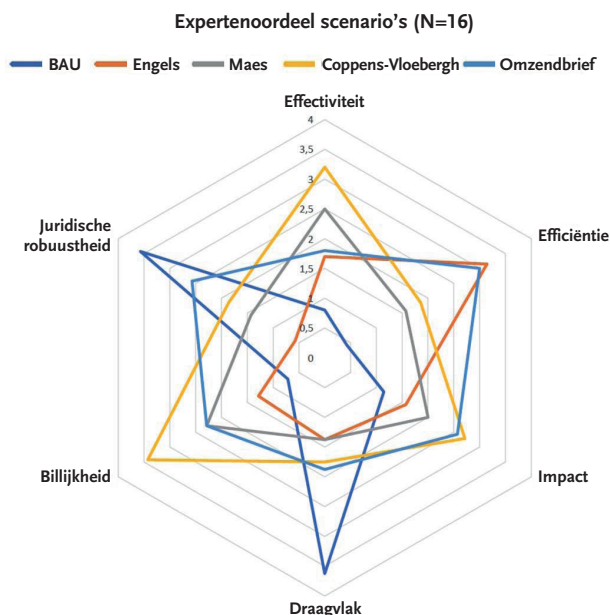
2. Hindernissen

De verschillende scenario's werden in het kader van het “Inspire to expire”-project tijdens twee werktafels voorgelegd aan zestien Vlaamse experts en bevraagd op hun haalbaarheid en wenselijkheid. De experts waren academici (planning, recht, economie), ambtenaren en vertegenwoordigers uit het werkveld. Er werd vooral gekeken naar effectiviteit, efficiëntie, impact, draagvlak, billijkheid en juridische robuustheid (figuur 5).

- Effectiviteit: In hoeverre is het scenario in staat om het doel van de betonstop te realiseren?
- Efficiëntie: Wat is de verhouding tussen de middelen (planlast, 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?

Op het vlak van efficiëntie zijn de experts het alvast roepend eens dat het BAU-scenario weinig kans heeft op slagen. Het scenario Coppens-Vloebergh wordt als het meest effectief ingeschat. De scenario's Omzendbrief en Engels systeem worden het meest efficiënt geacht aangezien ze de opmaak van nieuwe tijdrovende bestemmingsplannen en dus op het eerste gezicht ook planschade vermijden. De juridische experts benadrukken echter dat geen enkel scenario volgens hen zonder compensaties aan de getroffen eigenaars kan verlopen. Het juridische principe van gelijkheid van burgers bij openbare lasten stelt immers dat individuele burgers geen buitenproportionele beperkingen aan hun eigendomsrecht kunnen opgelegd worden in functie van het algemeen belang. De scenario's die de planschaderegeling uitschakelen (Engels systeem, Maes en Omzendbrief) moeten dus wel degelijk een compensatieregeling uitwerken voor eigenaars van wie de gronden definitief onbebouwbaar worden of die disproportioneel lang moeten wachten voor ze de gronden in ontwikkeling kunnen brengen. Inzake effectiviteit pleiten de meeste ex-

perten ook voor een regionaal initiatief in plaats van vele lokale initiatieven. Vooral het BAU en het Engels scenario (en in mindere mate de omzendbrief) laten de beslissingen inzake het neutraliseren van juridisch aanbod vooral over aan lokale besturen.



Figuur 5. Bevraging van experts over haalbaarheid en wenselijkheid van scenario's voor afschaffing van gewestplannen.

De eventueel negatieve impact van de scenario's blijkt moeilijk in te schatten voor de experts. Het scenario Coppens-Vloebergh en het scenario Omzendbrief scoren goed, 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. Vooral over het Engelse scenario bestaan heel wat vragen. In het Engelse plannings-systeem wordt de motiveringsplicht bij de beoordeling van vergunningsaanvragen zeer ernstig genomen, waarbij er een grote inbreng is van administraties en experts. Ook kent Engeland een publieke debatcultuur in de ruimtelijke ordening met ruime inspraakmogelijkheden. Indien deze randvoorwaarden niet vervuld zijn, menen de experts dat het risico op dienstbetoon en ad hoc beleid groot is.

Over het draagvlak voor de afschaffing van de gewestplannen zijn de experts vrij pessimistisch. Er is weinig geloof dat er momenteel een maatschappelijk en politiek draagvlak bestaat voor scenario's die radicaal verschillen van het BAU-scenario. Ze geven wel aan dat dit draagvlak niet per sé statisch hoeft te zijn of dat een gebrek aan draagvlak alternatieve scenario's moet uitsluiten. Zo was er tien jaar geleden nauwelijks draagvlak voor een verbod op roken in

de horeca. In 2015 blijkt 82 % van de bevolking voorstander te zijn van een rookvrij café (Stichting tegen kanker, 2015).

De billijkheid geeft weer in welke maten lasten en lusten in een scenario eerlijk verdeeld zijn. Over dit criterium was er minder eensgezindheid. Er moet een eerlijk evenwicht gevonden worden tussen de publieke kosten van deze vergoedingen enerzijds en de private verliezen voor de eigenaars anderzijds. Wel bestaat er een consensus dat de eigenaars niet aan het volle markttarief moeten vergoed worden, onder meer omdat de overheid geen publieke middelen hoeft aan te wenden om speculatie te vergoeden en omdat eigenaars een zeker maatschappelijk risico moeten aanvaarden. Ook komt naar voor dat het profiel en de houding van de eigenaar een rol kunnen spelen in de hoogte van de vergoeding. 53% van de oppervlakte aan onbebouwde percelen in handen van eigenaars die meerdere gronden bezitten (Loris, 2009). Het is niet billijk om deze groot- en veelgrondbezitters aan volle marktprijs te vergoeden. Tegelijk moet er rekening gehouden worden met het tijdstip van verwerving van de grond. Eigenaars die zeer recent een bouwgrond kochten met de intentie te bouwen, moeten op een andere manier vergoed worden dan eigenaars die gronden reeds zeer lang slapend in bezit hebben.

Tot slot stellen de experts dat elk alternatief scenario een juridisch risico inhoudt. Zo is er onder meer onzekerheid over de noodzaak van een milieueffectenrapportage bij de afschaffing van gewestplannen en onzekerheid over de interpretaties van het gelijkheidsprincipe bij de uitwerking van compensatievergoedingen. Tekenend is dat het scenario Omzendbrief als een vrij juridisch robuust systeem wordt beschouwd, maar dat de omzendbrief enkele weken na de consultatie van de experts door de Raad van State gedeeltelijk werd vernietigd.

Een doortastende aanpak dringt zich op. De urgentie om de ruimtelijke impact van veertig jaar oude gewestplannen te verminderen stelt zich tot ver buiten het ruimtelijk beleid zelf en staat in relatie tot uitdagingen in onder meer het klimaat-, energie- en gezondheidsbeleid. Buiten kijf staat alleszins dat de recente aankondigingspolitiek van de betonstop en/of bouwshift, zonder een onmiddellijke koppeling aan concrete maatregelen, nefaste gevolgen kent. In deze context moeten dan ook de hierboven geschetste scenario's voor de (gedeeltelijke) afschaffing van de gewestplannen worden gelezen. Ongetwijfeld is een aantal slimme combinaties van maatregelen uit verschillende scenario's denkbaar.

BRONNEN

- Booth, P. (2007). The control of discretion: planning and the common-law tradition. *Planning Theory*, 6 (2), p. 127–145.
- Cabus, P. (1983). Het gewestplan en de verstedelijking. GERV-berichten nr. 38, p. 57–100.
- Coppens, T. & Vloebergh, G. (2018). Wonen in de stad? Schaf eerst het gewestplan af. De Standaard, 9 oktober 2018.
- Departement Omgeving. (2015). *Conceptnota voor de woonreservegebieden*.
- Departement Omgeving (2018). Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
- Deprez, C. (1972). De gewestplannen als instrument van de ruimtelijke ordening in België. RUG verhandeling (niet gepubliceerd).
- Hulpiau, J. (2020). De evolutie van het gewestplan Sint-Niklaas Lokeren. Bachelorproef, HoGent, Gent (niet gepubliceerd).
- Lacoere, P. (2020). De 25 gewestplannen, een collage van ruimtelijk overaanbod, Ruimte & Maatschappij, 11 (4), p. 38–67
- Lagrou, E. (1971). Ruimtelijke ordening... ook in België? Leuven, Davidsfonds.
- Lagrou, E. (1983). De gewestplannen 1962–1980: de gemiste kans. Ruimtelijke planning, Afl. 8., II.A.2.b.
- Liekens, R. (1984). Kwantificering van de huisvestingsmogelijkheden versus de ruimtelijke beleidsopties in Vlaanderen. Eindverhandeling, KU Leuven, Leuven (niet gepubliceerd).
- Liekens, R. (2012). Geen schoonheidsprijs, wel een stap in de goede richting. Ruimte, 4 (13), p. 32–39.
- Lievois, G. (z.d.). Planbaten voor gevorderden. <https://bral.brussels/sites/default/files/bijlagen/planbatenvoorgevorderden.pdf>, geraadpleegd op 5 juni 2020.
- Loris, I. (2009). Particulier bezit meester bouwgrond. Ruimte 1 (4), p. 50–51.
- Maes, P. (2013). En wat als, ... we nu eens de gewestplannen zouden afschaffen?, p. 477–483. In: Filius, F., Vanempten, E., Uittenbroek, C. & Bouma, G. (red.). Planning is niet waarde(n)loos, bijdragen aan de Plandag 2013. Stichting Planologische Discussiedagen.
- Mertens, G., Engelen, G., & Willems, P. (2016). Een derde van Vlaanderen vernieuwen. *Verruimen – Maatschappelijk rendement met ruimtelijk talent*, Delft.
- Palmans, R., Boes, M. & Verrijdt, W. (eds.) (2018). Planschade en planbaten. Intersentia, Antwerpen-Cambridge.
- Pattyn, J. (1971). Enkele reacties van de gemeentebesturen op de ontwerpen van gewestplannen. Stero nr. 6, p. 23–24.
- Pisman, A., Vanacker, S., Willems, P., Engelen, G. & Poelmans, L. (2018). Ruimterapport Vlaanderen (RURA). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen. Brussel, Departement Omgeving.
- Pisman, A., Vanacker, S., Strosse, V., Vervoort, P., Vermeiren, K., & Bieseman, H. (2019). Meer ruimtebeslag en minder open ruimte in Vlaanderen: een meer gedetailleerde analyse van de feiten, p. 62–71. In: Bouma, G., Boonstra, B. & Vanempten, E. (red.). Meer met Meer, bijdragen aan de Plandag 2019. Stichting Planologische Discussiedagen.
- Poelmans, L. & Engelen, G. (2014). Verklarende factoren in de evolutie van het ruimtebeslag. VITO, Mol.
- 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, RUG.
- Schepers, J. (2019). Verkennend onderzoek naar de obstakels bij het schrappen van woonuitbreidingsgebieden in Vlaanderen. Paper in het kader van het onderzoeksseminarie ruimtelijke planning. KU Leuven-Faculteit Architectuur, Gent (niet gepubliceerd).
- Stec Group, Zwarte Hond, & Zjak Consult (2018). Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse. Vlaams Planbureau voor Omgeving, Brussel.
- Stichting tegen kanker. (2015). Rookenquête 2015. <https://www.kanker.be/kankerpreventie/de-gevaren-van-tabak/rookenquêtes>, geraadpleegd op 10 juli 2020.
- Teerlynck, V. (1972). De bouwreserves in België. Brussel, Ministerie van Openbare Werken (niet gepubliceerd).
- Vandevyvere, W. (2018). Een betonstop: wat mag dat kosten, en wie zal dat betalen? Over de planschaderegeling en de zoektocht naar evenwicht tussen collectief en individueel belang, p. 404–420. In: Opdebeek, I., Vermeir, D., Rutten, S. & Van Zimmeren, E. (eds.). Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau. Die Keure, Brugge.
- Van Havre, D. (1967). Verkavelingen en bodembeleid. Stero nr. 1, p. 13–20.
- Vlaamse overheid (1997). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Vlaamse overheid, Brussel.
- Vlaamse regering (2019). Regeerakkoord 2019–2014. Vlaamse overheid, Brussel.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (2018). Standpunt Instrumentendecreet. VVSG, Brussel.