



BPA's in woonuitbreidingsgebied en kansen voor de bouwshift op de helling

RvVb 15 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0152, De Temmerman

In een arrest van 15 oktober 2020 moest de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) zich uitspreken over een annulatieberoep tegen de weigering van een regularisatievergunning voor stallingen en verhardingen en voor een functiewijziging voor de omvorming van een schrijnwerkerij naar traiteur in Eine bij Oudenaarde. De bouwplaats ligt volgens een op 25 juli 1997 goedgekeurd BPA nr. 2/1 'Eine Stationsplein' deels in een zone voor alleenstaande bijgebouwen en deels binnen een zone voor koeren en hovingen. Het onderliggende gewestplan voorziet als bestemming deels woongebied en deels woonuitbreidingsgebied.

Afwijkingsmogelijkheid van een 15 jaar oud BPA in woonuitbreidingsgebied: niets is wat het lijkt

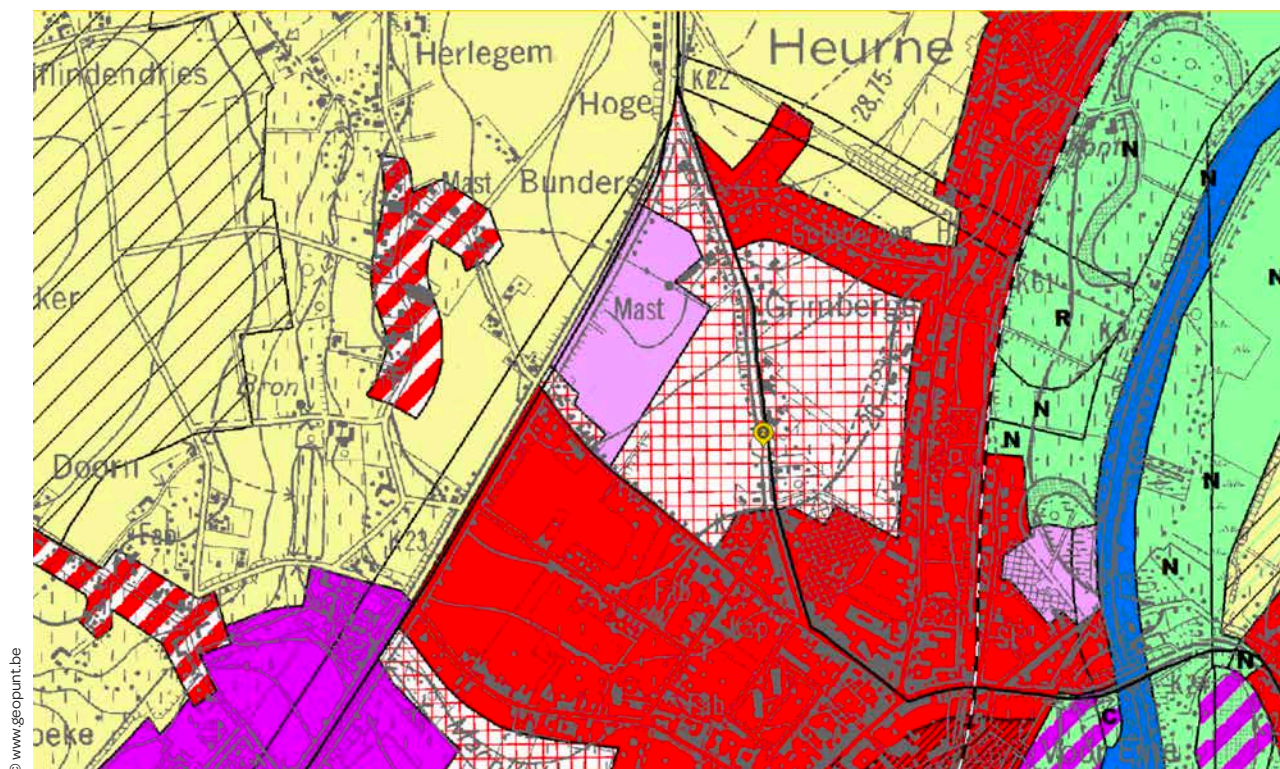
De stad weigert de vergunning en ook in beroep gaat de deputatie van de provincie Oost-Vlaanderen niet mee in het verhaal van de aanvrager. Er kan volgens de deputatie geen toepassing worden gemaakt van artikel 4.4.9/1 VCRO omdat bij een afwijking van het BPA moet worden gekeken naar de onderliggende bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Nu het BPA slechts een (klein) deel bestrijkt van het woonuitbreidingsgebied van het gewestplan gaat het volgens de deputatie om een niet geordend woonuitbreidingsgebied. De aanvraag voorziet geen groepswoningbouw en is dus niet verenigbaar met de voorschriften voor een niet geordend woonuitbreidingsgebied. De deputatie oordeelt dat een afwijking op grond

van artikel 4.4.9/1 VCRO bijgevolg niet mogelijk is.

De RvVb volgt in het besproken arrest de redenering van de deputatie. De Raad stelt dat de duidelijke bewoordingen van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit de ordening van 'het gebied' voorschrijven. Het kan volgens de Raad niet redelijk worden verondersteld dat de regelgever heeft bedoeld dat het volstaat dat slechts een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied is geordend, om een andere invulling te vergunnen dan groepswoningbouw. Dit zou volgens de RvVb de vereiste van een voorafgaande beslissing over de ordening van het gebied zinledig maken. Het arrest verwijst ter ondersteuning van die stelling naar een recent arrest van de Raad van State (RvS) van 17 juni 2020, geveld als bestuurlijke cassatierechter.¹

De RvVb stelt in het geannoteerde arrest vervolgens dat bij toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO voor 15 jaar oude BPA's de aanvraag moet worden getoetst aan de onderliggende gewestplanbestemming. De Raad verwijst naar de parlementaire voorbereiding van de teksten van de Codextrein, waarin staat dat de regeling enkel geldt voor BPA's die een 'aanvulling' vormen op de voorschriften van het Inrichtingsbesluit en dat het mogelijk moet zijn om met toepassing van artikel 4.4.9/1 VCRO terug te grijpen naar de gewestplanbestemming. Die elementen maken volgens de RvVb dat het onderliggende gewestplan nog relevant is bij toepassing van artikel 4.4.9/1 VCRO. Een tweede argument van de Raad is dat

¹ RvS 17 juni 2020, nr. 247.817, nv Extensa.



© www.geopunt.be

zonder toets aan het onderliggende gewestplan de aangevraagde percelen 'bestemmingsvrij' zouden zijn. Dit laatste zou volgens de Raad niet stroken met de bedoeling van de decreetgever en zou mogelijk strijdig zijn met het *standstill* beginsel inzake leefmilieu zoals voorzien in artikel 23 van de Grondwet.

Eén arrest, twee problemen

Het arrest legt in één beweging twee problemen bloot, waarvan de gevolgen veel verder gaan dan de uitspraak over de (in de feiten) eerder banale casus waarover de Raad te oordelen had.

Een eerste probleem is de vaststelling dat een aanvraag binnen een BPA dat slechts een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied bestrijkt volgens de RvVb niet kan worden beschouwd als een aanvraag binnen een geordend woonuitbreidings-

gebied. Een logische consequentie hiervan is dat dergelijke 'gedeeltelijke' BPA's moeten worden beschouwd als van het gewestplan afwijkende BPA's, voor zover ze andere ontwikkelingsmogelijkheden voorzien dan uitsluitend groepswoonbouw. Een volgende stap in die redenering is dat dergelijke BPA's haast altijd onwettig zijn, nu die vermeende afwijking nooit gemotiveerd zal zijn als een afwijking. De plannende overheden waren er zich bij de opmaak van dergelijke BPA's niet van bewust dat de rechtspraak op een later moment zou beslissen dat een BPA alleen de totaliteit van een woonuitbreidingsgebied kan ordenen. Dit heeft tot gevolg dat voor vergunningsaanvragen binnen een dergelijk BPA rechtsonzekerheid dreigt, nu dergelijke aanvragen bij juridictionele procedures altijd kunnen worden bestreden via een exceptie van onwettigheid.

Een tweede probleem is de vaststelling dat een aanvraag die van een 15 jaar oud BPA wil afwijken op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO, bijkomend moet worden getoetst aan het onderliggende gewestplan. Dit betekent dat de mogelijkheid om af te wijken van de bestemmingsvoorschriften van een BPA in de praktijk beperkt wordt tot BPA's gelegen in woongebieden en in enkele weinig voorkomende andere multifunctionele gebieden zoals stedelijke ontwikkelingsgebieden en gebieden voor kernontwikkeling. Een afwijking van de bestemming van een BPA is volgens de stelling van de RvVb niet mogelijk met een onderliggende monofunctionele gewestplanbestemming, wat het geval is bij zo goed als alle gewestplanbestemmingen. Als niet kan worden afgeweken van de bestemmingsvoorschriften van een BPA/gewestplan kan de doelstelling

van ruimtelijk rendement in de meeste gevallen ook niet worden bereikt, nu ruimtelijk rendement niet enkel betrekking heeft op verdichten maar ook (en vooral) op verweven, hergebruik van leegstaande gebouwen en sites en tijdelijk ruimtegebruik.

Eerste probleem: zijn (bijna) alle BPA's in woonuitbreidingsgebied nu plots 'afwijkende' BPA's ...

Het standpunt van de RvVb dat een BPA dat slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied bestrijkt niet kan worden beschouwd als een ordening van 'het gebied' komt niet als een verrassing. De RvVb maakt hier gewoon toepassing van vaste rechtspraak van zowel de RvS,² later overgenomen door de RvVb zelf,³ over de onmogelijkheid om een 'ordenende' verkavelingsvergunning⁴ te verkrijgen voor een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied. In die rechtspraak werden verkavelingsvergunningen die slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied bestreken onwettig verklaard met het argument dat de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit duidelijk is en de ordening vereist van 'het gebied', waarmee volgens de rechtspraak dan *het volledige* woonuitbreidingsgebied wordt bedoeld.

Het hier besproken arrest van 15 oktober 2020 is het eerste arrest waarin de RvVb die redenering toepast op een BPA. De consequentie hiervan is dat alle BPA's die slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied bestrijken afwijken van het gewestplan, tenzij die BPA's uitsluitend groepswooningbouw toelaten (wat omzeggens nooit het geval is).

Over het verschil tussen een van het gewestplan 'afwijkend' en een 'aanvullend' BPA heb ik een bijdrage geschreven in een vorig nummer van *STORM*.⁵

De origines van dit onderscheid liggen in artikel 16, derde lid van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962,⁶ waarin stond dat een BPA zich moest richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het gewestplan 'en het vult ze aan'. Het BPA kon 'desnoods' afwijken van het gewestplan.⁷ Die bijdrage was een commentaar bij een arrest van de RvVb van 3 maart 2020, waarin de Raad oordeelde dat de afwijkmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO enkel geldt als het 15 jaar oude BPA 'aanvullend' is aan het gewestplan. Als het BPA 'afwijkt' van het gewestplan kan artikel 4.4.9/1 VCRO volgens dit arrest geen toepassing vinden.⁸

Dit alles betekent dat de redenering uit het hier geannoteerde arrest van 15 oktober 2020 niet consequent is met het vermelde arrest van 3 maart 2020. De procedure die heeft geleid tot het arrest van 15 oktober 2020 had de Raad moeten brengen tot de vaststelling dat de aanvraag niet in aanmerking kwam voor een toepassing van artikel 4.4.9/1 VCRO, omdat het BPA in kwestie een 'afwijkend' BPA betrof.⁹ Die vaststelling zou in de lijn hebben gelegen van het arrest van 3 maart 2020 en volstond om te besluiten dat artikel 4.4.9/1 VCRO wel toepassing kon vinden, zonder dat bijkomend moest worden onderzocht of de aanvraag verenigbaar was met het onderliggende gewestplan.

... en bovendien onwettig?

Een consequentie van het feit dat BPA's die slechts een deel van een woonuitbreiding bestrijken en meer toelaten dan uitsluitend groepswooningbouw te

beschouwen zijn als van het gewestplan afwijkende BPA's, is dat dergelijke BPA's haast altijd onwettig zullen zijn.

Over de problematiek van 'afwijkend' versus 'aanvullend' BPA bestaat heel wat oudere rechtspraak. De discussies draaiden vaak rond de draagwijdte van het woordje 'desnoods'. Met het beruchte Heylen-arrest heeft de RvS over de

- 2 RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, Polfliet; RvS 17 mei 2011, nr. 213.293, nv Vestabuild en nv Ossegeoor.
- 3 RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0219; RvVb 16 juli 2019, nr. RvVb-A-1819-1217, Logghe (bevestigd na cassatieberoep door RvS 17 juni 2020, nr. 247.817, nv Extensa).
- 4 Waarmee een verkaveling wordt bedoeld die andere ontwikkelingen toelaat dan groepswooningbouw. Een verkaveling die uitsluitend groepswooningbouw toelaat beoogt immers geen 'ordening' van het woonuitbreidingsgebied, maar voert die bestemming onverkort uit en is bijgevolg wel rechtstreeks vergunbaar (zie in die zin RvVb 27 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0582, Fabry en P.-J. DEFOORT, "Verkaveling voor groepswooningbouw: *contradictio in terminis?*", *STORM* 2019/2, bijdrage 15, maar in andere zin RvVb 8 januari 2019, nr. RvVb-A-1819-0461, leidend ambtenaar departement Omgeving).
- 5 P.-J. DEFOORT, "Artikel 4.4.9/1 VCRO in de kiem gesmoord?", *STORM* 2020/2, bijdrage 5.
- 6 Later overgenomen in artikel 14, 4^e lid Coördinatiedecreet RO van 22 oktober 1996.
- 7 Zie voor een situering van de strenge rechtspraak van de RvS over de mogelijkheid met een BPA 'desnoods' af te wijken van het gewestplan B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 147-150.
- 8 RvVb 3 maart 2020, nr. RvVb-A-1920-0608, stad Brugge.
- 9 Zie voor een aantal kritische bedenkingen bij dit standpunt P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening", *TROS* 2018, 123-127, nrs. 42-47.

© Google Maps



voorwaarde dat een BPA slechts ‘desnoods’ kon afwijken van het gewestplan, geoordeeld dat hiervoor moest zijn voldaan aan drie voorwaarden.¹⁰ Latere rechtspraak heeft daar nog drie andere voorwaarden aan toegevoegd.¹¹ De plannende overheid moest de afwijking op elk van die punten goed motiveren. Die (strengere) rechtspraak maakte het zo goed als onmogelijk om op een wettige wijze een afwijkend BPA aan te nemen.¹²

Het staat vast dat omzeggens geen enkel BPA dat slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied ordent en dat meer toelaat dan uitsluitend groepswooningbouw, een motivering bevat omtrent de vermeende afwijking van het gewestplan. De plannende overheden waren zich er immers destijds niet van bewust dat zij enkel ‘ordenende’ BPA’s konden opmaken voor de totaliteit van het woonuitbreidingsgebied.

Dit betekent dat, naar analogie met de rechtspraak over ‘ordenende’ verkavelingsvergunningen, ook ‘ordenende’ BPA’s die slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied bestrijken onwettig zijn. Dit houdt in dat tegen elke vergunning die wordt verleend binnen

een dergelijk BPA een juridictioneel beroep kan worden ingesteld op grond van een middel dat de buitentoepassingverklaring vraagt van het BPA op grond van artikel 159 van de Grondwet. Hierbij kan worden opgemerkt dat de hogervermelde vaste rechtspraak nog niet zo lang bestaat. Het is pas in 2010 dat de – toen nog voor vergunninggeschillen bevoegde – RvS voor het eerst oordeelde dat een verkavelingsvergunning niet slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied kon ordenen.¹³ Voorheen aanvaardde de RvS wél verkavelingsvergunningen voor een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied.¹⁴

Reeds in 2012 heb ik opgemerkt – na met een steekproef te hebben vastgesteld dat er bijna geen BPA’s bestaan die een heel woonuitbreidingsgebied bestrijken¹⁵ – dat een consequente doortrekking van die gewijzigde rechtspraak een gevaarlijke evolutie was: *‘Indien men het standpunt van de Raad van State uit de arresten-Polfliet en Vestabuild en Ossegoor, dat de woorden ‘ordening van het gebied’ uit artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit zo moeten worden geïnterpreteerd dat dit enkel betrekking kan hebben op een ordening van het volledige woonuit-*

10 Met name: 1) de bestemming van het gewestplan moest achterhaald zijn of niet meer kunnen worden gerealiseerd, 2) de nieuwe bestemming van het BPA moest voldoen aan nieuwe dwingende noden die het wachten op een gewestplanwijziging uitsluiten en 3) de nieuwe behoeften moesten precies lokaliseerbaar zijn en mochten de algemene economie van het gewestplan niet aantasten, zo niet drong zich een wijziging van het gewestplan op (RvS 28 januari 1988, nr. 29.254, nv Meubelcentrale Heylen, met noot J. VANDE LANOTTE, “De hiërarchie tussen de plannen van aanleg: het Heylen-arrest vult het Steeno-arrest aan”, *RW* 1988-89, 439-441).

11 Met name: 1) de afwijkende ordening uit het BPA mocht niet bedoeld zijn om het gewestplan te corrigeren, 2) het BPA mocht niet zijn opgesteld met de uitdrukkelijke bedoeling af te wijken van het gewestplan derwijze dat het zich in genen dele richt naar de aanwijzingen ervan en het geenszins aanvult en 3) het vervuld zijn van de voorwaarden moest uitdrukkelijk en formeel zijn gemotiveerd. Zie bv. RvS 27 april 1995, nr. 53.047 en 14 december 1995, nr. 57.035, Rabaey en talrijke andere arresten. Voor een overvloedige lijst van rechtspraak zie B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 148, vn. 5. Ook de RvVb past diezelfde voorwaarden toe bij de beoordeling van excepties van onwettigheid die worden opgeworpen tegen afwijkende BPA’s: bv. RvVb 29 november 2016, nr. A/1617/0356, Valcke, bevestigd in cassatie door RvS 5 oktober 2017, nr. 239.292, cvba De Vlashaard.

12 B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 149; M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)”, *RW* 1998-99, 800.

13 RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, Polfliet.

14 P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 164-166.

15 *Ibid.*, 167, vn. 33.

breidingsgebied, consequent doortrekt naar de ordening via een BPA, dan betekent dit dat alle BPA's die slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied ordenen onwettig zijn. Dit is het overgrote deel van de BPA's in woonuitbreidingsgebied. De juridische gevolgen hiervan zijn niet te overzien, nu dit impliceert dat elke vergunning op grond van een toepassing van artikel 159 van de Grondwet tegen het betreffende BPA, voor een rechter kan worden betwist.¹⁶

Anachronistische rechtspraak

Een anachronisme kan bestaan in het in een onjuiste tijd plaatsen van een concept. In dit geval heeft de rechtspraak het concept dat een woonuitbreidingsgebied de totaliteit moet bestrijken om een wettige ordening uit te maken pas ingevoerd vanaf 2010, terwijl de administratieve praktijk en de rechtspraak intussen al meer dan 35 jaar ervan uitgingen dat een verkaveling en een BPA wél betrekking konden hebben op een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied. Dit standpunt werd voorheen ook aanvaard in de rechtspraak van de RvS, met de volgende standaardzin: *'Uit deze bepaling blijkt voorts dat woonuitbreidingsgebieden niet voor andere in woongebieden toegelaten bestemmingen dan 'groepswooningbouw' kunnen worden aangewend zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist, m.a.w. de ordening voor dat gebied of voor een onderdeel ervan niet is vastgesteld in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of in een globaal verkavelingsplan waarvoor een regelmatige vergunning is afgegeven.'*¹⁷

Het 'nieuwe concept' vanaf 2010 was duidelijk ingegeven vanuit een reflex

in de rechtspraak om de verdere aantasting van open ruimte door de voortschrijdende ontwikkelingen in woonuitbreidingsgebieden een halt toe te roepen,¹⁸ terwijl de ruime inkleuring van de woonuitbreidingsgebieden in de gewestplannen en het voorschrift voor groepswooningbouw aanvankelijk uitgingen van een andere – politiek geïnspireerde – visie. Aanvankelijk waren de ruim bestemde woonuitbreidingsgebieden een bewuste beleidskeuze, bedoeld als een sociaal-economische correctie op de gecreëerde 'schaarste' aan bouwgronden door de invoering van de gewestplannen. Het massaal bestemmen van woonuitbreidingsgebieden en het onmiddellijk bebouwbaar maken met groepswooningbouw, zou in de visie van de toenmalige minister een positief effect hebben op zowel de grondprijs (door het voorzien van een groot aanbod) als op de bouwkost (door de verplichting van groepswooningbouw).¹⁹ Achteraf bekeken is die beleidskeuze desastreus gebleken voor de Vlaamse ruimtelijke ordening, nu dit heeft geleid tot een niet aflatende aantasting van open ruimte, vaak ver van de woonkernen.

De plotse ommekeer in de rechtspraak was niet gesteund op gedegen juridisch onderzoek, maar werd enkel gemotiveerd door te verwijzen naar de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit waarin staat dat zolang de bevoegde overheid over de ordening van 'het' gebied niet heeft beslist, woonuitbreidingsgebied enkel bestemd is voor groepswooningbouw. Het woordje 'het' betekent volgens de gewijzigde rechtspraak dan dat een ordening enkel betrekking kan hebben op het volledige woonuitbreidingsgebied en niet op slechts een deel.

Dat de rechtspraak vanaf 2010 plots zoveel belang hecht aan het woordje 'het' is eigenaardig, nu dat woordje al sinds 28 december 1972 in het Inrichtingsbesluit staat en zowel de administratieve praktijk als de rechtspraak er vanaf de eerste gewestplannen in de jaren 1970 tot 2010 van uitgingen dat een gedeeltelijke ordening van een woonuitbreidingsgebied wél mogelijk was. Dit betekent dat er vanaf 2010 plots (tien) duizenden onwettige verkavelingen en BPA's in omloop zijn die allemaal bloot staan aan excepties van onwettigheid, terwijl ze voorheen beschouwd werden als wettig.

De rechtspraak verantwoordt de beslissing omtrent de lezing van het woordje 'het' vanaf 2010 met de stelling dat niet redelijk kan worden verondersteld dat de regelgever heeft bedoeld dat het voor het vergunnen van een andere invulling dan groepswooningbouw volstaat dat een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied geordend is, omdat dit de vereiste zelf van een voorafgaande beslissing over de ordening van het

¹⁶ *Ibid.*, 169.

¹⁷ (Tot dan) vaste rechtspraak, bv. RvS 3 juni 1998, nr. 74.050, Motmans; RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken; RvS 20 april 2004, nr. 130.386, Nijs; RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tjigtgat; RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders; RvS 15 december 2009, nr. 198.913, bvba Scaevola & Cie; RvS 15 januari 2010, nr. 199.532, Jacobs; RvS 17 mei 2011, nr. 213.293, nv Vestabuild en nv Ossegoor.

¹⁸ P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 164-170 en 175-176.

¹⁹ P.-J. DEFOORT, "Woningbehoefte-studies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-78.

gebied zinledig zou maken.²⁰ Het klopt inderdaad dat het hele woonuitbreidingsgebied niet plots is geordend als een (al dan niet klein) stuk van hetzelfde woonuitbreidingsgebied is geordend met een verkavelingsvergunning of een BPA.

Wat de bepaling m.i. wél bedoelt met *'het' gebied*, is *'het gebied waarbinnen de vergunningsaanvraag is gelegen'*. Dit kan ook een deelgebied zijn van het woonuitbreidingsgebied. Een aanvraag die is gelegen binnen het plangebied van een BPA of van een verkaveling is gelegen binnen een geordend stuk woonuitbreidingsgebied en is niet langer beperkt tot groepswoonbouw, maar moet worden getoetst aan het BPA of aan de verkaveling. De rest van het woonuitbreidingsgebied blijft ongeordend en daar is enkel groepswoonbouw mogelijk.

De eis van een ordening van de totaliteit van een woonuitbreidingsgebied is onmogelijk en onlogisch

Dat de 'ordering' van een woonuitbreidingsgebied een bepaalde schaal vereist,²¹ is m.i. veel beter verenigbaar met de bedoelingen van de plannende overheid van de oorspronkelijke gewestplannen dan de stelling dat enkel de totaliteit van het woonuitbreidingsgebied kan worden geordend. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat woonuitbreidingsgebieden veelal werden voorzien op plaatsen waar in de omgeving reeds een zekere bebouwde of ontsloten bestaande toestand aanwezig was, terwijl woonreservegebieden eerder werden voorzien in vrij intacte en homogene gebieden waar de eigendomsstructuur nog niet was versnipperd.²² De keuze

om woonuitbreidingsgebieden te voorzien op plaatsen waar reeds bebouwing en een versnipperde eigendomsstructuur was, is onverenigbaar met de stelling dat een verkaveling of een BPA enkel mogelijk is als ze de totaliteit van een woonuitbreidingsgebied ordenen. Het is in de praktijk immers onmogelijk om reeds bebouwde gronden op te nemen in een verkavelingsaanvraag, gelet op de meestal versnipperde eigendomsstructuur, en de opmaak van een BPA waar reeds veel bebouwing voorkomt biedt weinig meerwaarde volgens de 'Toelichting bij de toepassing van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972', uitgegeven door het toenmalige Staatssecretariaat voor Streekeconomie, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting in 1976.

De stelling dat een BPA of een verkavelingsvergunning niet slechts een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied zouden kunnen ordenen strookt ook niet met de ruimtelijke visie en de opdeling van de gewestplannen. Er bestaan 25 gewestplannen die werden opgemaakt volgens regio's, los van de gemeentegrenzen. Talrijke woonuitbreidingsgebieden worden doorkruist door een gemeentegrens.²³ De interpretatie van de RvVb en van de RvS dat een gedeeltelijke ordening via een verkaveling of BPA niet mogelijk is, betekent dat de gemeentegrensoverschrijdende woonuitbreidingsgebieden volgens die rechtspraak nooit kunnen worden geordend. Gemeentegrensoverschrijdende verkavelingen of BPA's zijn immers niet mogelijk, nu de gemeente slechts bevoegd is op zijn eigen grondgebied. Het is evident dat dit niet strookt met de bedoelingen van de gewestplannende overheid die steeds de mogelijkheid van

een ordening van een woonuitbreidingsgebied voor ogen heeft gehad.

Sinds het Omgevingsvergunningsdecreet is de deputatie bevoegd voor aanvragen die gelegen zijn op het grondgebied van twee of meer gemeenten (artikel 15, § 5 Omgevingsvergunningsdecreet). Vandaag zou dus wel een gemeentegrensoverschrijdende verkaveling mogelijk zijn, maar het spreekt voor zich dat de gewestplannen uit de jaren 1970 geen rekening hielden met die mogelijkheid die ruim 40 jaar later werd gecreëerd.

Op planningsniveau blijft de onmogelijkheid ook vandaag nog bestaan. Vandaag kunnen geen BPA's meer worden opgemaakt, maar enkel nog RUP's. Volgens artikel 5.6.5 VCRO kan een gemeente een woonuitbreidingsgebied eerst omzetten naar woongebied door mid-

20 RvS17 juni 2020, nr. 247.817, nv Extensa, aangehaald door het geannoteerde arrest.

21 De vroegere rechtspraak sprak in dit verband over een 'globale verkaveling'.

22 Verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl. St.* VI. Parl. 1988, stuk 115, nr. 2, 116.

23 Een snelle zoektocht leverde volgende niet limitatieve voorbeelden op van gevallen waarbij de gemeentegrens een woonuitbreidingsgebied doorkruist in de volgende (deel)gemeenten:

- in de provincie West-Vlaanderen: Gullegem (Wevelgem)/Heule (Kortrijk); Lendelede/Kuurne; Kuurne/Harelbeke; De Panne/St.-Idesbald (Koksijde);
- in de provincie Oost-Vlaanderen: Asper (Gavere)/Zingem (Kruisem); Deinze/Machelen (Zulte);
- in de provincie Antwerpen: Grobbendonk/Pulle (Zandhoven); Beerse/Vosselaar.

del van een ruimtelijk uitvoeringsplan, voor zover een toelichtingsnota bij dat bestemmingsplan een beleidsvisie op het gemeentelijk woonbeleid insluit of naar een bestaande beleidsvisie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verwijst. Volgens artikel 5.6.5 VCRO is de gemeente exclusief bevoegd, en die moet rekening houden met de gemeentelijke beleidsplannen. Dit betekent dat in de redenering van de RvS en de RvVb onmogelijk een RUP kan worden opgemaakt voor de ordening van een gemeentegrensoverschrijdend woonuitbreidingsgebied, nu de gemeentelijke bevoegdheid beperkt is tot het eigen grondgebied. Dit kan onmogelijk de bedoeling zijn geweest van de decreetgever bij de invoering van artikel 5.6.5 VCRO, net zomin als het de bedoeling was van de oorspronkelijke gewestplannende overheid.

Dat blijkt ook uit de allereerste 'Toelichting bij de toepassing van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972', uitgegeven door het toenmalige Staatssecretariaat voor Streekeconomie, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting in 1976, waarin op meerdere plaatsen wordt bevestigd dat niet enkel een ordening van de totaliteit van een woonuitbreidingsgebied mogelijk is, maar ook de ordening van een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied.²⁴ Hoewel omzendbrieven geen voorwaarden kunnen toevoegen of afbreuk kunnen doen aan een gewestplanvoorschrift, toont dit wel aan dat het toenmalige ministerie van Ruimtelijke Ordening – bevoegd voor de opmaak van de gewestplannen – ervan uitging dat woonuitbreidingsgebieden ook gedeeltelijk konden worden geordend. De Omzendbrief dateert van 1976, terwijl de oorspronkelijke gewestplannen wer-

den opgemaakt tussen 1976 en 1980. Nu de Omzendbrief en de gewestplannen door dezelfde overheid werden opgemaakt, mag men ervan uitgaan dat de inhoud en interpretatie van beide documenten op elkaar zijn afgestemd.

Een laatste bedenking is dat er geen enkele stedenbouwkundige of ruimtelijke logica schuilt achter een regeling die het wel mogelijk maakt om voor een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied een vergunning te krijgen voor groepswooningbouw, terwijl het niet mogelijk is om via een verkavelingsvergunning of via een BPA of een RUP een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied te ordenen voor andere ontwikkelingsmogelijkheden.

Tweede probleem: wat nu met de bouwshift?

Met de Codextrein²⁵ heeft de decreetgever een aantal maatregelen ingevoerd voor het verhogen van ruimtelijk rendement binnen het bestaande ruimtebeslag. Een van de belangrijkste maatregelen hierbij met het oog op een *quick win* was de invoering van artikel 4.4.9/1 VCRO dat voorzag in de mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van een 15 jaar oud BPA.²⁶

Die maatregel werd ingevoerd via een amendement, waarvan de hoofddoelstelling werd gemotiveerd vanuit de urgentie om het ruimtelijk rendement te verhogen en zo de druk op de open ruimte te verminderen. De decreetgever was van oordeel dat een snelle oplossing zich opdrong. Via verdichting, renovatie en hergebruik binnen bestaande gebieden met 'harde' functies, wordt volgens de motivering bij het amendement de druk op gebieden met 'zachte' functies verminderd.²⁷

'Gelet op de urgentie om het ruimtelijk rendement te verhogen en zo de druk op de open ruimte te verminderen, dringt een snelle oplossing zich op. Het doorlopen van kostelijke en langdurige herzieningsprocedures van BPA's die meer dan vijftien jaar oud zijn, biedt daarom geen passende oplossing. Bovendien zou een systematische herziening van de voorschriften van de BPA's van aanleg niet noodzakelijk tegemoet komen aan de beoogde doelstelling: het is niet de wens van de decreetgever dat al die plannen van aanleg zouden verdwijnen. Eigenaars van percelen gelegen binnen de betrokken BPA's kunnen nog steeds genieten van het statuut en de rechtszekerheid die van die plannen uitgaan. Er wordt alleen een bijkomende afwijkingsmogelijkheid geboden. Overigens zijn het vooral de gemeenten die bevoegd zijn om de bestaande BPA's te wijzigen. Dit zou bijgevolg een uniforme en snelle

24 Omzendbrief art. 5, p. 19, p. 20-21 en p. 24-25; Zie hierover uitvoerig P.-J. DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-78.

25 Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 20 december 2017.

26 F. DE PRETER, T. EYSKENS, B. SCHELSTRAETE, F. SEBREGHTS, J. VAN LOMMEL en S. VERBIST in F. DE PRETER en B. SCHELSTRAETE (eds.), *De Codextrein 2017, Een eerste analyse*, bijz. nr. *TROS* 2018, 68-76; P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijk rendement in de vergunningverlening", *TROS* 2018, 97-133.

27 Amendement nr. 27, Amendementen, *Parl. St. VI. Parl. 2016-17*, stuk 1149, nr. 3, 25-29.

realisatie van de verhoging van het ruimtelijk rendement bemoeilijken.

Dit amendement past in het beleid omtrent een verdere verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en de zoektocht naar ruimte voor wonen en daarbij aansluitende functies via verdichting, renovatie en hergebruik. Deze mogelijkheid sluit aldus aan bij de invoeging van het criterium van ‘verhoging van het ruimtelijk rendement’ dat artikel 53, 3°, van het ontwerp van decreet in de VCRO invoegt door een wijziging van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2°, b), VCRO.

Om het ruimtebeslag te vermindere- ren, wenst de Vlaamse decreetge- ver verdichting van de bestaande bebouwde of stedelijke ruimte te bevorderen.

Via verdichting, renovatie en herge- bruik binnen bestaande gebieden met ‘harde’ functies, wordt de druk op gebieden met ‘zachte’ functies verminderd.

De voorgestelde vereenvoudiging is ook dienstig voor ingrepen die indif- ferent zijn met betrekking tot ruimte- lijk rendement. Zo kan gedacht wor- den aan het afwijken van verouderde esthetische of materiaalkeuzes.

Dit betekent echter niet dat de be- trokken stedenbouwkundige voor- schriften van bijzondere plannen van aanleg, ouder dan vijftien jaar, ‘verdwijnen’. Ze bestaan nog steeds en wie zich eraan houdt, zal dan ook nog steeds een beroep kunnen doen op de inhoud ervan.’

Ruimtelijk rendement: meer dan alleen maar verdichten

De mogelijkheid om af te wijken van een 15 jaar oud BPA bestaat slechts

als de aanvraag de toets van de goede ruimtelijke ordening doorstaat. Ook hier heeft de Codextrein ingegrepen en een nieuwe toetsgrond voorzien voor de verhoging van het ruimtelijk rendement.

Artikel 4.3.1, § 2 VCRO bepaalt hoe de goede ruimtelijke ordening moet worden beoordeeld, rekening houdend met een aantal opgesomde aandachtspunten en criteria.²⁸ in de eerste plaats moet rekening worden gehouden met de in de omgeving bestaande toestand, maar ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en de bijdrage aan de verhoging van het ruimtelijk rendement kunnen in rekening worden gebracht. Dat laatste voor zover de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving en voor zover de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is.

Belangrijk in dit verband is dat het begrip ‘ruimtelijk rendement’ een concrete inhoud heeft die verder gaat dan enkel maar verdichten. Het begrip komt uit een aantal Vlaamse beleidsdocumen- ten, waarvan de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen het meest recente is.²⁹ Ruimtelijk rende- ment bestaat uit vijf kernbegrippen: intensivering, verweving, hergebruik, tijdelijk ruimtegebruik en groenblauwe dooradering. Ruimtelijk rendement kan niet overal worden toegepast, maar alleen op goed gelegen plekken, geken- merkt door een hoge voorzieningen- graad en een hoge knooppuntwaarde.³⁰

Belangrijk is de vaststelling dat verdich- ting slechts één aspect is van ruimtelijk rendement; verweving en hergebruik zijn minstens even belangrijken in min- dere mate tijdelijk ruimtegebruik. Die

drie doelstellingen vereisen bijna steeds de mogelijkheid om functiewijzigingen vergund te krijgen. Het gaat hierbij vaak over kernvernieuwingsprojecten op verouderde of leegstaande sites (bv. bedrijventerreinen, gemeenschaps- voorzieningen, sportinfrastructuur, enz.). Ruimtelijk rendement beoogt om op dergelijke sites een kwalitatieve stedenbouwkundige ontwikkeling mo- gelijk te maken, met een verweving van functies in plaats van monofunctione- le ontwikkelingen. Een typevoorbeeld is een site met een aantal gebouwen over meerdere bouwlagen, met in de sokkel winkels, kantoren, diensten ... en met eventueel nog een aantal kmo’s of kantoorgebouwen, gemeenschaps- voorzieningen, enz. Bij dit alles wordt voldoende ruimte voorzien voor een groenblauwe dooradering.

Dergelijke ontwikkelingen vereisen een grote vrijheid op het vlak van bestem- mings- en inrichtingsvoorschriften. De hoger geciteerde motivering bij het amendement dat heeft geleid tot arti- kel 4.4.9/1 VCRO wekt de indruk dat het de bedoeling was om met artikel 4.4.9/1 VCRO de mogelijkheid te bieden af te wij- ken van alle voorschriften die ruimtelijk rendement in de weg staan. Dit betekent

28 De functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

29 Goedgekeurd door de Vlaamse rege- ring op 20 juli 2018.

30 Zie hierover uitvoerig P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijk rendement in de vergun- ningverlening”, TROS 2018, 98-113.

de mogelijkheid om af te wijken van zowel bestemmingsvoorschriften als van inrichtingsvoorschriften, voor zover inpasbaar in de goede ruimtelijke ordening en telkens na een openbaar onderzoek.

Vereiste van overeenstemming met onderliggend gewestplan fnuikt reconversie- en verwevingsprojecten

Het besproken arrest maakt de afwijking van bestemmingsvoorschriften van een BPA quasi onmogelijk door de voorwaarde toe te voegen dat een afwijking van het BPA niet mag leiden tot een afwijking van het gewestplan. Zo goed als alle in artikel 4.4.9/1 VCRO opgesomde gewestplannen hebben een monofunctionele bestemming, behalve de woongebieden en nog enkele andere weinig voorkomende bestemmingsgebieden.³¹ Een reconversieproject met een verweving van functies zal buiten woongebied of stedelijk ontwikkelingsgebied zo goed als altijd strijdig zijn met het gewestplan.

De voorwaarde van overeenstemming met het onderliggende gewestplan

staat nochtans niet in de tekst van artikel 4.4.9/1 VCRO, waarvan de toepassingsvereisten beperkt zijn tot de volgende:

- het BPA moet minstens 15 jaar oud zijn op het ogenblik van het indienen van de aanvraag;
- een afwijking kan niet worden toegestaan voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden;
- het BPA moet een aanvulling vormen op een van de limitatief opgesomde 'harde' gewestplanvoorschriften;
- de afwijkingsmogelijkheid geldt niet voor BPA's die voorzien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan of voor gebieden die zijn aangeduid als watergevoelig openruimtegebied volgens artikel 5.6.8 VCRO;
- een aanvraag tot afwijking vereist een openbaar onderzoek;
- de gemeente heeft de mogelijkheid te beslissen dat de afwijkingsmogelijkheid niet geldt voor bepaalde BPA's.³²

Het is ronduit bizar vast te stellen dat de decreetgever ervan uitgaat dat 15 jaar oude BPA's geacht worden verouderd te zijn, terwijl volgens de RvVb de onderliggende gewestplannen wél nog actueel zouden zijn. Die gewestplannen zijn meestal bijna 50 jaar oud en door het bovenliggende BPA hebben ze gedurende al die jaren geen enkele relevantie meer gehad. Op die manier is de realisatie van de nieuwe inzichten over de bouwshift afhankelijk van de oudste instrumenten uit onze ruimtelijke ordening, de gewestplannen. Dit is weinig ernstig en bovenal weinig hoopvol.

De jurisprudentiële toevoeging van de voorwaarde dat bij de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO de aanvraag bijkomend moet worden getoetst aan het onderliggende gewestplan, laat het in de praktijk bijvoorbeeld niet toe om een reconversieproject met verweving te ontwikkelen op een leegstaande bedrijvensite met een 15 jaar oud BPA voor kmo's bovenop een 'postzegelgewestplan' voor industriegebied. Dergelijke sites komen nochtans veel voor, vaak in een stedelijke context, nabij voorzieningen en met een hoge knooppuntwaarde. Bijkomend voordeel van dergelijke sites is dat de eigendom vaak in één hand is verenigd of dat één ontwikkelaar vrij gemakkelijk alle gronden kan aankopen.



31 Bv. stedelijke ontwikkelingsgebieden, gebieden voor duurzame stedelijke ontwikkeling en gebieden voor kernontwikkeling.

32 Toegevoegd door het zogenaamde Verzameldecreet van 29 juni 2019 (zie hierover S. CLAES, F. DE PRETER, T. EYSKENS, A. MAES, M. ROOSEMONT, B. VAN HERREWEGHE en S. VERBIST, "Het verzameldecreet Omgeving 2019", TROS 2019, 93-124).

Dit zijn dus unieke opportuniteiten voor ruimtelijk rendement, maar dit is niet mogelijk met de voorwaarde dat een afwijking van het BPA niet mag leiden tot een afwijking van het gewestplan.³³

Dit impliceert dat het BPA eerst moet worden gewijzigd via een jarenlange RUP-procedure, wat er in de praktijk vaak toe leidt dat de ontwikkelaar tegen dan al heeft afgehaakt. Niemand wil investeren in een grond waarvan niet is geweten wat de bouw mogelijkheden zijn. Omgekeerd is het vaak moeilijk om een RUP op te maken zonder te weten wie de site uiteindelijk zal ontwikkelen, nu een RUP slechts een passief instrument is en het uiteindelijk de grondeigenaar is die instaat voor de concrete realisatie van de site. Als de voorschriften opgesteld zijn op een wijze die geen marktspeler interesseert, zal het RUP dode letter blijven. Soms is de opmaak van een RUP niet eens mogelijk, omdat de bepalingen van het GRS in de weg staan. In veel gemeenten is het GRS achterhaald omdat het nooit werd herzien omwille van de zware procedurelast. Het voordeel van het vergunningenspoor is dat een vergunningsaanvraag niet moet worden getoetst aan het GRS, wat de mogelijkheid biedt om sneller in te spelen op de snel evoluerende en maatschappelijke behoeften en nieuwe beleidsinzichten.

Schending van het *standstill* beginsel inzake leefmilieu?

De RvVb verwijst in het besproken arrest naar het *standstill* beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu zoals vervat in artikel 23 van de Grondwet.³⁴ Dit is een terechte reflex van de Raad, maar het is niet zeker of artikel 4.4.9/1 VCRO zonder meer strijdig is met dat

beginsel. Het is een feit dat het Grondwettelijk Hof (GwH) recent een aantal decreetwijzigingen uit de Codextrein strijdig bevond met het *standstill* beginsel inzake leefmilieu, in combinatie met een schending van het gelijkheidsbeginsel, wegens het ontbreken van een openbaar onderzoek. Het GwH zag problemen in de versoepelingen voor landschappelijk waardevol agrarisch gebied (LWAG)³⁵ en de afwijkingsmogelijkheid voor de mechanische bewerkingen verrijking van de ontgonnen delfstoffen in ontginningsgebied.³⁶

De vraag is of het GwH voor artikel 4.4.9/1 VCRO noodzakelijk tot eenzelfde conclusie zou komen.³⁷ De doelstelling van artikel 4.4.9/1 VCRO is de vrijwaring van open ruimte, terwijl de regels inzake LWAG en ontginningsgebied integendeel een verdere aantasting van openruimtegebieden mogelijk maakten. Artikel 4.4.9/1 VCRO speelt zich af binnen het ruimtebeslag, waar al minstens 15 jaar lang 'harde' BPA-voorschriften gelden bovenop nog veel oudere 'harde' gewestplanvoorschriften. De kans is kortom groot dat er een voldoende bebouwde context is om met de regels voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening een verantwoorde afweging te kunnen maken, die bestemmingsvoorschriften overbodig maakt. Artikel 4.4.9/1 VCRO vereist steeds een openbaar onderzoek, waar belanghebbenden inspraak krijgen. De 'zachte' en structurerende elementen van een BPA zijn uitdrukkelijk uitgesloten van de afwijkingsmogelijkheid.

Het GwH aanvaardde in het verleden reeds dat een (Waals) decreet woonparkgebied omvormde naar woongebied, wat leidde tot de mogelijkheid om

een grotere woningdichtheid te voorzien en minder behoud van groene ruimte. Het Hof kwam tot de vaststelling dat de regeling niet heeft geleid tot een aanzienlijke achteruitgang van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu die niet zou kunnen worden gerechtvaardigd door redenen van algemeen belang. Ook het feit dat geen openbaar onderzoek had plaatsgevonden werd door het GwH niet als problematisch ervaren.³⁸

Kortom, er zijn wel degelijk argumenten om te zeggen dat artikel 4.4.9/1 VCRO niet automatisch een inbreuk vormt op het *standstill* beginsel. Uiteraard zijn er ook argumenten in de andere zin.

33 Voorschriften voor wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden en voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied.

34 Hiermee lijkt de RvVb zich te beroepen op de leer van de Grondwetsconforme interpretatie van een wet of decreet overeenkomstig het arrest-Walleffe van 20 april 1950 van het Hof van Cassatie.

35 GwH 17 oktober 2019, nr. 145/2019, met commentaar J. BELEYN en C. VAN DE VELDE, "Nog maar eens een wagonnetje van de Codextrein ontspoord", *STORM* 2019/4, bijdrage 17 en met noot J. HOOFD, "De laatste lijdensweg van de codextrein. Het nieuwe LWAG eindigt niet in schoonheid. Maar Lazarus mag wel blijven", *TROS* 2019, 203-209.

36 GwH 19 juli 2018, nr. 107/2018 en GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018, met commentaar B. SCHELSTRAETE, "Afwijkingsmogelijkheden op maat: bezint eer ge... ontgint", *STORM* 2019/1, bijdrage 16.

37 Zie ook de bedenkingen van M. BALLEU, "Afwijken van een oud BPA... maar met een nieuw openbaar onderzoek", *STORM* 2020/3, bijdrage 6, p. 3-4.

38 GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017.

De in het arrest aangehangen interpretatie is contraproductief in het licht van de broodnodige bouwshift.

Artikel 4.4.9/1 VCRO is nodig als indirecte bescherming van de open ruimte nu de directe bescherming een zorgenkind blijft

Artikel 4.4.9/1 VCRO moet worden gezien in de context van het meest prangende probleem in onze Vlaamse ruimtelijke ordening: de voortdurende aantasting van open ruimte. De Vlaamse overheid probeert hier al jaren iets tegen te doen, maar de concrete uitwerking hiervan is geen eenvoudige oefening. Aan de ene kant kan de overheid rechtstreekse maatregelen nemen ter bescherming van open ruimte.³⁹ De overheid kan anderzijds ook indirecte maatregelen nemen om de druk op de open ruimte te verminderen, door ontwikkelingsmogelijkheden binnen het bestaande ruimtebeslag te stimuleren.

De eerste soort maatregelen zijn in de praktijk gemakkelijker gezegd dan gedaan, nu dit gepaard gaat met het omzetten van 'harde' bestemmingen naar 'zachte' bestemmingen via RUP's. Dit heeft een grote impact op de waarde van de grond en leidt ertoe dat de eigenaars zich hier vaak fel tegen verzet-

ten. Om de weerstand van eigenaars te verkleinen denkt de Vlaamse overheid eraan om de planschadevergoedingen fors op te trekken.⁴⁰ De keerzijde van die medaille is dat de bestemmingswijzigingen, nog meer dan nu al het geval is, onbetaalbaar dreigen te worden zodat er uiteindelijk niets van in huis komt.

De tweede soort maatregelen om open ruimte te beschermen bestaat uit het stimuleren van de bouw mogelijkheden binnen het bestaande ruimtebeslag. De logica hierachter is dat ontwikkelaars minder snel op zoek zullen gaan buiten de kernen om open ruimte aan te snijden als de drempels om te kunnen ontwikkelen binnen het bestaande ruimtebeslag niet te hoog liggen en men binnen het ruimtebeslag een hoger financieel rendement kan halen. Een projectontwikkelaar redeneert, zoals elke ondernemer, als een *homo economicus* en zoekt de weg van de minste weerstand. Drempels die afschrikkend werken zijn divers, zoals rigide bouwvoorwaarden, voorschriften die niet stroken met de hedendaagse bouw trends, een stroeve of moeilijk bereikbare ambtenarij, bezwaren van omwonenden, saneringskosten die niet opwegen tegen de ontwikkelingsmogelijkheden, enz. Al die problemen bestaan vaak veel minder bij een *greenfield*-ontwikkeling, zeker in het buitengebied, waar enkel het gewestplan geldt, waar je minder omwonenden hebt, waar het ambtelijk apparaat soms minder stroef of makkelijker bereikbaar is, waar er geen afbraak- of saneringskosten zijn, enz. Als het beleid er kan in slagen om ontwikkelaars binnen het ruimtebeslag een aantrekkelijk perspectief te bieden om een voldoende aanbod te voorzien, zal het voor een ontwikkelaar minder

interessant zijn om in open ruimte te ontwikkelen. Door de economische wetmatigheid van vraag en aanbod zal er minder vraag zijn naar woningen in het buitengebied, wat de druk op de bebouwing in het buitengebied vermindert. Een groot voordeel van die piste is dat dit de overheid geen geld kost. Hierdoor is die 'positieve' piste uiteindelijk misschien zelfs efficiënter dan de 'negatieve' rechtstreekse aanpak.

De waarheid zal natuurlijk zoals meestal in het midden liggen en een inzet op de beide sporen vergen. In dit bredere perspectief is de interpretatie die zegt dat bij een afwijking van artikel 4.4.9/1 VCRO een aanvraag bijkomend moet worden getoetst aan het onderliggende gewestplan een gemiste kans voor de bouwshift, waar iedereen die het goed meent met onze ruimtelijke ordening zo hard naar uitkijkt.

Pieter-Jan Defoort

39 Bv. het recent ingediende voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservergebieden betreft (*Parl. St.* VI. Parl. 2020-21, stuk 577, nr. 1).

40 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium (*Parl. St.* VI. Parl. 2019-20, stuk 194, nr. 1 en de talrijke amendementen nrs. 3 en 4).