

# WONINGBEHOEFTESTUDIES VOOR VERGUNNINGSAANVRAGEN IN WOONUITBREIDINGSGEBIED: EEN HISTORISCHE MISVATTINGI



Pieter-Jan Defoort, Advocaat LDR,  
Erkend ruimtelijk planner

*In de onderstaande bijdrage komt de auteur aan de hand van een historisch onderzoek tot de vaststelling dat het reservekarakter van woonuitbreidingsgebieden nooit juridisch werd verankerd in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Hoewel bij de opmaak van de voorontwerpen van de gewestplannen aanvankelijk (via overdrukken) was voorzien in echte reservegebieden, te ontwikkelen via de opmaak van BPA's en met actieve maatregelen van grondbeleid, is die doelstelling verdwenen bij de opmaak van het Inrichtingsbesluit en bij de definitieve opmaak van de gewestplannen. Hierbij speelden voornamelijk politieke motieven, in de eerste plaats de doelstelling om de grond- en bouwrijzen niet te laten stijgen door een gevreesde schaarste aan bouwgrond. Vrij snel is de overheid tot de vaststelling gekomen dat de ongebreidelde ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden ruimtelijk en planologisch niet wenselijk is. Hiertegen heeft de overheid dubbelzinnig opgetreden door enerzijds via pseudowetgeving (richtlijnen, toelichtingsnota's, omzendbrieven) bijkomende voorwaarden op te leggen voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied, zoals het eisen van een woningbehoeftestudie. Tezeldertijd creëerde de overheid ook – maar slechts in beperkte mate – aanvullende gewestplanvoorschriften, waarin de voorwaarde van de opmaak van een BPA en/of het aantonen van een woningbehoefte juridisch werden verankerd. De pseudowetgeving is juridisch niet afdwingbaar in een gerechtelijke procedure. Indien de overheid die planologische doelstellingen uit het RSV juridisch hard wil maken – inzonderheid de 60/40-trendbreuk voor bijkomende woningen in de stedelijke gebieden, respectievelijk het buitengebied –, zal zij moeten afstappen van het uitvoeren van pseudowetgeving, maar zal zij dringend juridisch sluitende maatregelen moeten nemen, zoals de opmaak van RUP's of een decretaal initiatief.*

**1** In eerdere publicaties heb ik reeds uitvoerige analyses gemaakt van de ontwik-

kelingsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied<sup>2</sup>. Hieruit is gebleken dat voor

de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied sinds de inwerkingtreding van de VCRO op 1 september 2009 een aantal bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden werden gecreëerd via artikel 5.6.6 VCRO, met name de ordening via een RUP, de ontwikkeling door een sociale woonorganisatie of de afgifte van een principeel akkoord door de deputatie. Die instrumenten kwamen niet in vervanging van de ontwikkelingsmogelijkheden van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit<sup>3</sup> maar waren hierop een aanvulling. De

- 
- 1 Mijn dank gaat uit naar Emma Vanderstraeten, master in de geschiedenis en student master in de stedenbouw en de ruimtelijke planning aan de UGent, die op mijn vraag historisch onderzoekswerk heeft verricht in de archieven van toenmalig minister De Saeger bij het KADOC en in de handbibliotheek van het Departement Ruimte Vlaanderen.
  - 2 P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 161-176; P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 4-29.
  - 3 KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen en de ontwerp-gewestplannen.

ontwikkelingsmogelijkheden van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit bleven onverminderd bestaan, met name hetzij groepswooningbouw, hetzij een ordening van het gebied<sup>4</sup>. Dit wordt (nogmaals) expliciet bevestigd in beide geannoteerde arresten<sup>5</sup>.

Deze bijdrage gaat dieper in op de vraag of voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied op grond van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit kan worden geëist dat er een woningbehoefte moet worden aangetoond via het voorleggen van een woningbehoeftestudie. Beide arresten handelen over een andere situatie: het eerste arrest gaat over een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voor groepswooningbouw, het andere arrest handelt over de “ordening” van het gebied via een verkavelingsaanvraag.

- In het arrest nr. A/2014/0769 van 18 november 2014 bevestigt de RvVb dat een stedenbouwkundige vergunning voor groepswooningbouw bestemmingsconform is met artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, en dat er voor de verwezenlijking van de basisbestemming voor groepswooningbouw geen bijkomende beslissingen of voorwaarden kunnen wor-

den geëist, zoals het voorleggen van een woningbehoeftestudie<sup>5bis</sup>.

- In het arrest nr. A/2014/0682 van 7 oktober 2014 stelt de RvVb dat een woonuitbreidingsgebied dat niet wordt ontwikkeld voor groepswooningbouw, weliswaar in principe kan worden geordend via een verkavelingsvergunning, maar dat het woonuitbreidingsgebied in de hypothese van de ordening een reservegebied is, wat impliceert dat de overheid in haar beslissing de redenen moet omschrijven die het aansnijden van het woonuitbreidingsgebied rechtvaardigen. Merk op dat de RvVb in dit arrest niet expliciet zegt dat voor de ordening via een verkavelingsvergunning een woningbehoeftestudie vereist is, maar enkel dat de overheid moet motiveren of er redenen zijn die het aansnijden van een reservegebied van het woongebied verantwoordt.

In mijn vorige bijdragen heb ik reeds uitvoerig geargumenteed dat het eisen van woningbehoeftestudies volgens de methodiek van de omzendbrief RO/2002/03 (voorheen omzendbrief RO/97/03) niet wettig is, nu omzendbrieven geen verordende kracht hebben en geen bijko-

mende voorwaarden kunnen toevoegen aan het Inrichtingsbesluit. De eis van woningbehoeftestudies voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied zoals uitgewerkt in de structuurplanning is evenmin wettig, nu artikel 2.1.2, § 7 VCRO uitdrukkelijk stelt dat structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Dit geldt niet alleen voor het principe van de eis van een woonbehoeftestudie, maar nog meer voor de zeer specifieke methodiek die is voorgeschreven in de omzendbrieven en in de structuurplannen<sup>6</sup>. Voor de opmaak van RUP's die woonuitbreidingsgebied omzetten in woongebied, werken de regels uit de structuurplannen in principe wel door, nu de overheid bij het opstellen van een RUP – behoudens de decretale afwijkingmogelijkheden – is gebonden door de bepalingen uit het richtinggevende en bindende deel van een structuurplan<sup>7</sup>.

In deze bijdrage wordt aan de hand van een beknopt historisch onderzoek<sup>8</sup> onderzocht of woonuitbreidingsgebieden inderdaad te beschouwen zijn als “reservegebieden”, en of voor vergunningsaanvragen al dan niet een woningbehoeftestudie kan worden geëist.

Om na te gaan wat de precieze bedoeling was van de toenmalige (federale) Belgische regering met het gewestplanvoorschrift ‘woonuitbreidingsgebied’, heb ik een onderzoek gedaan naar de voorbereidende werkzaamheden enerzijds van het KB van 28 december 1972 en anderzijds van een aantal (voorontwerpen van) gewestplannen<sup>9</sup>. Veel informatie is er niet terug te vinden. Verbazend genoeg bestaat voor het KB van 28 december 1972 geen Verslag aan de Koning. Het KB is zelfs niet in de ministerraad overlegd. Daarom kon geen informatie worden gevonden bij de (federale) Kanselarij. De schaarse informatie over de voorbereidingen bij het KB van 28 december 1972 is terug te

4 P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 161-176; dit werd expliciet of impliciet reeds bij herhaling bevestigd in de rechtspraak, bv. RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329; RvVb 21 mei 2013, nr. A/0251/2013; RvVb 17 december 2013, nr. A/2013/0760; RvVb 16 december 2014, nr. A/2014/0876; RvVb 29 april 2014, nr. A/2014/0310 bevestigd in cassatie RvS 19 december 2014, nr. 229.632, Van Den Broeck.

5 RvVb 18 november 2014, nr. A/2014/0769; RvVb 7 oktober 2014, nr. A/2014/0682.

5bis Zie in dezelfde zin RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221.

6 P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 167-168, nr. 7; P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 15-16, nrs. 15-16 en 23-24, nr. 2.

7 Artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO.

8 Het historisch onderzoek pretendeert geen volledigheid, maar aan de hand van de bestudeerde stukken kan wel een voldoende beeld worden gevormd over de achterliggende planologische en politieke motieven die hebben meegespeeld bij de totstandkoming van de gewestplannen en het Inrichtingsbesluit.

9 Mijn dank gaat hiervoor uit naar Emma Vanderstraeten, zie vn. 1.

vinden in het advies van de Afdeling Raad van State bij het ontwerp van het KB<sup>10</sup>, en in enkele documenten uit het persoonlijke archief van de toenmalige bevoegde minister van Openbare Werken Jos De Saeger (CVP). Daarnaast valt ook in de (voor)ontwerpen van de diverse gewestplannen interessante achtergrondinformatie te vinden die inzicht geeft in de planologische visie achter de kwantitatieve opties voor de woongebieden. Er is voor de woonuitbreidingsgebieden een fundamenteel verschil vast te stellen tussen de aanvankelijke planologische visie achter de voorontwerpen en de politieke visie die heeft geleid tot het Inrichtingsbesluit en de definitieve gewestplannen.

**2** Uit de lezing van een aantal **voorontwerpen van gewestplannen** komt het volgende beeld naar voren<sup>11</sup>. In voorontwerpen van de gewestplannen werden de behoeftes voor de woongebieden kwantitatief geraamd. De planhorizon die men voor ogen had was 1980, dit betekende een planperiode van ongeveer 12 jaar. Bij die raming werd zo veel mogelijk rekening gehouden met de op-

merkingen en de ontwikkelingswensen van de gemeenten, waarbij uitdrukkelijk voldoende uitbreidingsmogelijkheden werden voorzien voor de vele kleine gemeenten. Er werd heel bewust uitgegaan van een meer dan ruime behoefteberekening. Er werd rekening gehouden met het feit dat in de woongebieden ook alle aan het wonen complementaire functies hun plaats moesten vinden (sociale en culturele voorzieningen, sport en recreatie, groen, ambacht, handel enz.). Globaal werd uitgegaan van brutowoningdichtheden variërend tussen maximum 8 (in gebieden waar naar een lage dichtheid werd gestreefd) over 8 tot 15 of 15 tot 25 woningen per hectare, tot minimum 25 woningen per hectare (in verstedelijkte gebieden)<sup>12</sup>. Het ministerie van Openbare Werken maande de studie bureaus aan om de woonzones “te beperken” tot de behoefte, vermeerderd met een reserve van 50 %<sup>13</sup>. Het voorzien van 150 % woongebied werd dus beschouwd als een “beperking”.

Het “vrijgeven” van 50 % extra woongebied boven op de theoretische behoefte

was bedoeld om een monopolievorming op de markt van de bouwgronden te vermijden en om te garanderen dat kandidaat-bouwers voldoende keuzemogelijkheden zouden hebben op het vlak van de grootte van de kavels, de ligging en de aard van de bebouwing. Het vermijden van monopolievorming moest ook gegarandeerd blijven op het einde van de planperiode<sup>14</sup>. Vooral bij de gemeenten werd het tekort aan bouwgronden als een van de belangrijkste problemen aangevoeld<sup>15</sup>. De gewestplannen zouden deze nood nog doen groeien. De gewestplannen impliceerden sowieso een beperking van de bouw mogelijkheden, nu voorheen alle gronden in theorie dienstig waren voor bebouwing.

In een aantal voorontwerpen valt te lezen dat als tegengewicht voor de (bewust) veel te ruim afgebakende woongebieden een overheidsbeleid voor gronden nodig zou zijn. Hiervoor werden uitbreidingszones voor woongebieden aangeduid die door de gemeenten zouden kunnen worden ingericht als woongebied op basis van een BPA en met een grondbeleid<sup>16</sup>. Een actief grondbeleid werd als een noodzakelijk complement van het gewestplan beschouwd, door aan de gemeenten en de intercommunales meer mogelijkheden te geven voor grondverwerving, faciliteiten bij de realisatie van de BPAs en het creëren van bijkomend aanbod om de prijzen van de niet-braakliggende bouwgronden in de vergunde verkavelingen binnen redelijke grenzen te houden<sup>17</sup>.

Op die manier werden in de voorontwerpen van de gewestplannen effectieve woonzones afgebakend en daarnaast reservegebieden die enkel op overheidsinitiatief konden worden ontwikkeld. Die reservegebieden werden in de voorontwerpen als een overdruk op een andere basisbestemming voorzien.

10 Adv.RvS (afd.wetg.) nr. L. 11.712/1.

11 Zie de voorontwerpen van de gewestplannen voor Antwerpen, Oudenaarde, Roeselare-Tielt, Ieper-Poperinge, Halle-Vilvoorde-Asse. De voorontwerpen dateren van de jaren 1968-1970 en werden opgemaakt door verschillende studie bureaus, die hiervoor een aantal richtlijnen hadden gekregen van de Dienst Algemeen Beleid van de Ruimtelijke Ordening van het Ministerie van Openbare Werken.

12 Vergelijkbare dichtheden zijn opgenomen in artikel 5.1.2.1 van het Inrichtingsbesluit, maar in de praktijk werd daar zogoed als geen gebruik van gemaakt.

13 Bv. Voorontwerp gewestplan Oudenaarde (p. 67).

14 Bv. voorontwerpen van de gewestplannen Roeselare-Tielt (p. 26) en Ieper-Poperinge (p. 31).

15 Voorontwerp gewestplan Antwerpen (p. 35). De ontwerpers van dit voorontwerp wezen erop dat dit tekort in de meeste gevallen te wijten was aan het feit dat de natuurlijke bouwgronden om speculatieve redenen niet werden aangeboden, of omdat de gevraagde bouwprizen te hoog waren (p. 35). Gemiddeld bleken in 1968 slechts 22,3 % van de kavels uit goedgekeurde verkavelingen bebouwd te zijn (p. 34).

16 Bv. Voorontwerp gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (p. 17) en Antwerpen (p. 35).

17 Bv. Voorontwerp gewestplan Antwerpen (p. 35). In dit voorontwerp werd gewezen op het prangende probleem dat amper 20 tot 25 % van het aantal kavels in de vergunde verkavelingen bebouwd was, waaruit men concludeerde dat een vergroting van het woongebied geen waarborg is voor een oplossing van de bouwnood.

- In bepaalde voorontwerpen heetten die reservegebieden “uitbreidingszones”, met een aanduiding als overdruk met een rode boord met zwarte arcering op de “grondtoon” (bv. landbouw). In deze gebieden gold de basisbestemming (“grondtoon”), waarbij werd voorzien dat geen nieuwe constructies konden worden opgericht om de toekomstige bestemming niet in het gedrang te brengen. Het gebied kon worden omgevormd tot woongebied via een BPA dat het ganse gebied in één geheel moest ordenen, en/of binnen deze gebieden moest de huisvesting worden gerealiseerd via een actie van grondbeleid door de overheid<sup>18</sup>.
- In andere voorontwerpen werden de reservegebieden voor woningen bestemd als “Agrarisch overleggebied – Klasse A”, met een aanduiding als een zwarte arcering in vierkanten op een gele achtergrond. De hoofdbestemming was landbouw, maar met een APA of een BPA konden de gebieden worden bestemd voor bewoning, met alles wat tot een “woonwijk” kon worden gerekend, o.a. speelruimten,

groenaanleg, school, beperkte winke-  
loppervlakte, enz.<sup>19</sup>

Uit de voorontwerpen blijkt dus dat het de bedoeling was om een overaanbod van woongebied te voorzien om een schaarste aan bouwgrond en hoge grondprijzen te vermijden. Een deel van het overaanbod werd ingekleurd als reservegebieden die enkel door de overheid konden worden ontwikkeld via BPA's en/of via actief grondbeleid. De achterliggende idee was dat de overheid op die manier actief kon optreden om monopolievorming te voorkomen en om de grondprijzen op een redelijk niveau te houden. De idee van het afstemmen van een aanbod in functie van een reële woningbehoefte zat hier niet in vervat. Er was integendeel een grote schrik dat een te krap aanbod, slechts afgestemd op een reële behoefte zou leiden tot kunstmatige schaarste en tot hoge grondprijzen. In vergelijking met de toen bestaande situatie impliceerde het vastleggen van bestemmingen sowieso een beperking van de bouw mogelijkheden, nu zonder de gewestplannen in theorie overall kon worden gebouwd. Zoals hierna zal blijken waren de politieke verantwoordelijken zich daar sterk van bewust,

en waren zij bevreesd voor de reacties van de publieke opinie hierop.

3 Over de wordingsgeschiedenis van het **Inrichtingsbesluit** heb ik weinig juridische informatie teruggevonden. Zoals hoger gezegd werd dit KB niet in de ministerraad overlegd, en evenmin bestaat er een Verslag aan de Koning.

Het enige voorbereidende document dat ik kon terugvinden is het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State<sup>20</sup>. Het advies zelf bevat geen relevante informatie, maar uitermate interessant is de vaststelling dat zowel het opschrift als het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 5.1.1 in de ontwerp tekst anders luiden: “*De uitbreidingszones voor woningbouw zijn bestemd voor de bouw van gegroepeerde woningen zodra de structuur van de zone en de uitrustingen ervan gekend zijn.*”

De woonuitbreidingsgebieden heetten dus oorspronkelijk “uitbreidingszones voor woningbouw”, maar dit is juridisch niet zo relevant, nu een opschrift geen verordenende kracht heeft maar enkel het stedenbouwkundige voorschrift zelf<sup>21</sup>. Wel relevant is de vaststelling dat de uiteindelijke tekst van het voorschrift voor woonuitbreidingsgebied op twee punten verschilt van de oorspronkelijke tekst:

- de bestemming (groepswooningbouw) kon volgens de oorspronkelijke tekst slechts worden gerealiseerd nadat “de structuur en de uitrustingen van de zone gekend waren”. Er was dus een strikte chronologie voorzien tussen ordening en uitvoerbaarheid van de bestemming. Bovendien was de bestemming beperkt tot “gegroepeerde woningen”, ook na de ordening van het gebied;
- in de uiteindelijke tekst is die verplichte chronologie weggefallen, en is de mogelijkheid geboden om andere

18 Bv. Voorontwerp gewestplannen Antwerpen (p. 60), Oudenaarde (p. 87 en 99), Halle-Vilvoorde-Asse (p. 80). In een toelichting bij dit voorschrift in het laatstgenoemde voorontwerp staat in een voetnoot te lezen dat dit voorschrift is bedoeld om de gemeenten de mogelijkheid te geven de ruimtelijke ordening en grondbeleid ter hand te nemen. De uitvoeringsmodaliteiten moesten geval per geval worden bepaald.

19 Bv. Voorontwerp gewestplannen Leper-Poperinge (p. 55) en Roeselare-Tielt (p. 47-48).

20 Adv.RvS (afd.wetg.) nr. L. 11.712/1.

21 In tegenstelling tot de regels van het dispositief is het opschrift van de tekst geen rechtsregel. In geval van tegenstrijdigheid tussen het opschrift van de tekst en een regel van het dispositief, primeert bijgevolg de laatstgenoemde (Raad van State, *Beginnelsen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, 2008, 35, nr. 13, zie: [www.raadvst-consetat.be/?page=technique\\_legislative&lang=nl](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl)). De opschriften die aan een bestemmingszone worden gegeven hebben geen normatieve maar slechts een indicatieve draagwijdte (RvS 30 juni 2009, nr. 194.980, Maene; vgl. RvS 4 februari 2010, nr. 200.483, Ebert-Lange, i.v.m. een opschrift in verkavelingsvoorschriften). Een op inadequate wijze geformuleerd opschrift van een stedenbouwkundig voorschrift hoeft niet te leiden tot de onwettigheid van het voorschrift, indien dit laatste zelf maar duidelijk en rechtszeker is opgesteld (RvS 15 juni 2010, nr. 205.242, nv De Brabandere).

bestemmingen dan “gegroepeerde woningen” te voorzien. De “groeps-woningbouw” is rechtstreeks mogelijk geworden ook zonder een voorafgaande ordening van het gebied. Eens het gebied wordt geordend, zijn alle bestemmingen mogelijk die mogelijk zijn in “gewoon” woongebied (art. 5.1.0), dit wil zeggen ook individuele woningbouw en ook voorzieningen eigen aan het wonen (handel, diens-ten, ambacht, groen, sociale en culturele voorzieningen enz.).

Net zoals bij de voorontwerpen van de gewestplannen moet worden vastgesteld dat voor de ontwikkeling van de “uitbreidingszones voor woningbouw” of van de “woonuitbreidingsgebieden” geen sprake is van de vereiste van een woningbehoefte.

De aandachtige lezer zal hebben opgemerkt dat van de aanvankelijke planologische idee om de reservegebieden exclusief te laten ontwikkelen door de overheid via de opmaak van BPA's en/of via een actief grondbeleid, niet veel is overgebleven in de uiteindelijke tekst voor de woonuitbreidingsgebieden. Dit blijkt niet alleen uit de tekst van het gewestplanvoorschrift, maar evenzeer uit de grafische vertaling ervan. Daar waar de reservegebieden aanvankelijk waren opgevat als een overdruk boven een andere basisbestemming (“grondtoon”), krijgt het woonuitbreidingsgebied nu een eigen volwaardige grondtoon. De Raad van State heeft in

latere arresten bevestigd dat het bestemmingsvoorschrift “woonuitbreidingsgebied” uit zichzelf rechtsgevolgen creëert, nu dit gebied, zonder dat over de ordening ervan voorafgaandelijk door de bevoegde overheid is beslist, reeds een onmiddellijk uitvoerbare bestemming heeft, met name groeps-woningbouw<sup>22</sup>.

Dat woonuitbreidingsgebieden in de uiteindelijke versie van het KB van 28 december 1972 – in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften uit de voorontwerpen van de gewestplannen – nog waren opgevat als ‘reservegebieden’ wordt dus tegengesproken door de juridische vertaling ervan. Van enig grondbeleid, wat bij de voorontwerpen als een essentieel instrument werd beschouwd voor het gecontroleerd activeren van de reservegebieden, is evenmin nog sprake<sup>23</sup>.

**4** Wegens het ontbreken van een verslag aan de Koning of een verslag van een bespreking in de ministerraad is het raden naar de precieze motivering voor deze koerswijziging. In het persoonlijke archief van minister De Saeger zijn wel een paar documenten terug te vinden waaruit de vermoedelijke redenen kunnen worden afgeleid die een **politieke verklaring** kunnen vormen voor het feit dat de regering de woonuitbreidingsgebieden toch niet als echte reservegebieden wou blokkeren, maar integendeel als een reëel aanbod wou bestemmen.

Op 13 september 1971<sup>24</sup> organiseerde minister De Saeger een vergadering met de (Vlaamse) ambtenaren van de administratie van het hoofdbestuur van stedenbouw en ruimtelijke ordening en de auteurs van de (Vlaamse) (voor)ontwerp gewestplannen (de mensen van de studiebureaus). Uit het verslag van die vergadering blijkt dat de minister in zijn inleiding een grote bezorgdheid toonde over de toenmalige crisis in de bouwsector, inzonderheid in de woningbouw. Deze crisis baarde de minister zorgen, omdat hij de bouwsector als de motor van de economie beschouwde. Tegenover de ambtenaren van ruimtelijke ordening wees de minister erop dat het aantal bouwvergunningen in het laatste jaar drastisch was gedaald, en hij hield een pleidooi om meer “economisch minded” te worden in plaats van louter technisch te denken en om meer aandacht te schenken aan de gevolgen van de crisis in de bouwsector op de tewerkstelling. De minister wees op de kritiek in de publieke opinie op de verstrakking van de politiek inzake Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening, inzonderheid op de opmaak van de gewestplannen met het aflijnen van bouwzones, wat zou bijdragen tot het schaarser en duurder maken van de bouwgronden. De minister vreesde dat de politiek verantwoordelijken door de publieke opinie mede als de oorzaak van de achteruitgang in de bouwactiviteit zouden worden aangewezen<sup>25</sup>.

De minister verdedigde zich door erop te wijzen dat bij de afbakening van de bouwzones de behoeften aan woongelegenheden werden geraamd tot 1980 en dat men daarop een verhogende coëfficiënt had toegepast om te garanderen dat er voldoende bouwgrond zou zijn om te voldoen aan om het even welke vraag van bouwactiviteit<sup>26</sup>.

Vervolgens kondigde de minister aan om op korte termijn een aantal maatregelen

22 RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; RvS 28 juni 2010, nr. 205.886, Parmentier.

23 Hierover blijkt destijds een meningsverschil te zijn gerezen tussen de administratie en het kabinet. In een nota ‘ontwerp-gewestplannen – juridische problemen’ van 14 mei 1976 blijkt vanuit de administratie kritiek te zijn uitgebracht op het ontbreken van een grondbeleid (Verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl.St.* Vl.R., BZ 1988, nr. 115/2, 76). De nota zelf is niet terug te vinden in het archief van minister De Saeger of in de handbibliotheek van het Departement RWO.

24 Ruim een jaar voor de definitieve vaststelling van het Inrichtingsbesluit van 28 december 1972.

25 Verslag vergadering 13 september 1971, 2-6.

26 *Ibid.*, 6.

te nemen inzake een grondbeleid. Een van de maatregelen waaraan de minister dacht, was het opleggen van de verplichting aan de houder van een verkavelingsvergunning om mee te delen tegen welke prijs zijn bouwpercelen te koop zouden worden aangeboden, waarna er in principe geen wijziging meer kon worden aangebracht aan de verkoopprijs, behoudens een indexering. Een andere maatregel die de minister voor ogen had was het opleggen van een verplichting tot bouwen binnen een korte termijn na het verkrijgen van een verkavelingsvergunning, bij gebreke waaraan de grond van rechtswege te koop zou staan<sup>27</sup>.

Met een combinatie van beide maatregelen – het voorzien van een overaanbod aan bouwgronden en de maatregelen van grondbeleid – hoopte de minister de bouwactiviteit opnieuw op gang te brengen.<sup>28</sup>

Op een vraag of de ‘uitbreidingsgebieden’ – die volgens een aanwezige op de vergadering met een coëfficiënt van 1,8 boven op de reële behoefte waren berekend – al dan niet moesten inbegrepen zijn in het onmiddellijke aanbod om te voldoen aan de behoefte tot 1980, antwoordde de minister dat wat hem betrof de inlijving van de uitbreidingsgebieden in de

bouwzone de beste oplossing was<sup>29</sup>. Aanvankelijk waren alle woongebieden “volrood” ingekleurd, maar later heeft men “in de rode vlekken” uitbreidingsgebieden aangeduid<sup>30</sup>. De minister betreurde deze werkwijze, die volgens hem was gebeurd op vraag van een aantal gemeenten, die er volgens de minister “een beetje ballast wilden uitgooien” (*sic*). Om toch te kunnen inspelen op een eventuele toekomstige noodzakelijke uitbreiding van de woongebieden werden die geschrapte woongebieden behouden als uitbreidingszone. De minister vond het systeem van uitbreidingsgebieden geen goed idee omdat dit de prijs van die gronden zou doen stijgen in vergelijking met een “zuivere” landbouwbestemming. Om de steun van de gemeenten niet te verliezen aanvaardde de minister deze werkwijze niet-temin<sup>31</sup>.

Anderzijds stelde de minister in de vergadering van 13 september 1971 dat de uitbreidingszones volgens hem niet konden worden ontwikkeld voor een privé-verkaveling, maar enkel via een totaal-BPA, desnoods gefaseerd, en enkel voor gegroepeerde woningbouw. Het mocht volgens de minister niet enkel om goedkope woningen gaan, ook een collectieve werf voor woningen van een hogere standing of een villawijk moest mogelijk

zijn. Afzonderlijke individuele initiatieven gespreid in de tijd waren uitgesloten. De minister streefde een actieve stedenbouwkundige politiek na, waarbij de garantie bestond dat de woningen ineens of per fasen zouden worden gerealiseerd. Ruimtelijk zouden de uitbreidingszones moeten worden aangesneden beginnend vanaf de woonzones<sup>32</sup>. Zoals in het vorige randnummer is gebleken, was de idee dat enerzijds de uitbreidingszones enkel konden worden ontwikkeld door de opmaak van een BPA (en niet op privaat initiatief) en dat anderzijds in de uitbreidingszones sowieso enkel groepswooningbouw toegelaten was, opgenomen in de ontwerptekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, maar werden deze randvoorwaarden verlaten bij de uiteindelijke tekst.

Dat minister De Saeger er alles aan deed om te bewijzen dat er meer dan voldoende aanbod was om betaalbare grondprijzen te garanderen blijkt een half jaar later uit een brief van 5 april 1972 van de minister aan de afgevaardigd beheerder van het studiebureau ‘Mens en Ruimte’<sup>32bis</sup>. De brief was een reactie op de studie ‘Het Grondbeleid’ in opdracht van het Hoofdbestuur van Stedenbouw en Ruimtelijke ordening. De minister beklagde zich er in de brief over dat het studiebureau bij de woningplanning enkel rekening hield met bouwgronden in openbaar bezit, en niet met privébezit. De minister legde uit dat slechts 16 % van de gronden in privé-verkavelingen bebouwd was, terwijl er 376.000 kavels beschikbaar bleven. Maar meer nog, benadrukte de minister, werden in de huidige stand van de gewestplannen de woonbehoeften geraamd tot 1980, waarbij een coëfficiënt van 2 à 2,5 werd toegepast, om zo de bouwzones af te bakenen. De minister vroeg aan Mens en Ruimte de studie aan te vullen met een betrouwbare raming van de bouwrijpe percelen binnen de bouwzones. De minister benadrukte dat hij die gegevens zeer

27 *Ibid.*, 6-7. In het persoonlijke archief van minister De Saeger steekt een (voor)ontwerp van een wet ‘inzake grondbeleid met betrekking tot bouwgronden voor woningbouw’ die de principes bevat die de minister in de vergadering van 13 september 1971 heeft uiteengezet. Voor zover ik heb kunnen nagaan werd dit wetsontwerp nooit ingediend in het parlement, maar in de commissiebespreking van de begrotingsbespreking 1972 voor het ministerie van Openbare Werken werd het wetsontwerp wel aangekondigd en kort toegelicht (Verslag, *Parl.St. Kamer* 1971-72, 4-XVI, nr. 2, 25-26). Enkele jaren later werd door R. VAN ROMPAEY een vergelijkbaar wetsvoorstel ingediend ‘tot regeling van de prijzen van in verkavelingen gelegen bouwgronden’ (*Parl.St. Kamer* 1977-1978, nr. 222/1).

28 Verslag vergadering 13 september 1971, 8.

29 *Ibid.*, 59.

30 *Ibid.*, 58.

31 *Ibid.*, 87-89.

32 *Ibid.*, 89-90.

32bis Bron: persoonlijk archief minister De Saeger, KADOC.

dringend nodig had om een antwoord te kunnen geven op de “absurde bewering” dat er te weinig bouwgrond is in België en dat de gewestplannen de gronden nog duurder zouden hebben gemaakt.

In dit verband kan tevens worden verwezen naar een (niet-gedateerde) handgeschreven kabinetsnota aan minister De Saeger waarbij wordt opgemerkt dat de raming van beschikbare bouwgronden slechts de mogelijkheden bevat “binnen de bouwperimeter”, maar dat bij het aanbod nog moet worden toegevoegd: verkavelingen buiten de bouwzone, bouwmogelijkheden in de “afwerkingsgebieden” en bouwmogelijkheden in de landbouwzones (opvulregel)<sup>32ter</sup>.

Die twee laatste documenten bevestigen dat de minister er alles aan deed om het aanbod van bouwgronden zo ruim mogelijk te voorzien, en dat hij de woonuitbreidingsgebieden zonder meer rekende tot het beschikbare aanbod.

De bekommernis over de recessie in de woningbouw en de stijgende grondprijzen blijkt ook uit een antwoord van minister De Saeger op een interpellatie

van volksvertegenwoordiger De Croo in verband met het grondbeleid. Het grootste deel van het antwoord gaat over het reeds vermelde voornemen van de minister om een wetsontwerp in te dienen voor een grondbeleid teneinde slapende bouwgronden in verkavelingen te activeren. De minister benadrukte hierbij dat er meer dan voldoende aanbod aan bouwgronden was om te voldoen aan de behoefte tot het jaar 2000, maar dat veel van die bouwgronden niet op de markt komen. De interessantste passage uit het antwoord is evenwel de stelling van de minister dat, om de stijging van de bouwkosten te drukken, hij het meeste heil verwacht van de groepswoningbouw, naast massaproductie van gestandaardiseerde en gemoduleerde bouwelementen en de rationele organisatie van de bouwondernemingen<sup>33</sup>.

In een antwoord op een parlementaire vraag van de heer Kuypers van 21 maart 1972 bleek nogmaals dat minister De Saeger een groot voorstander was van groepswoningbouw: “( ) *Mag ik er evenwel op wijzen dat die actieve stedenbouw reeds volop aan de gang is? Elke nieuwe sociale woonwijk is een voorbeeld van actie-*

*ve stedenbouw. Elke groepswoningbouw – ook op initiatief van de gemeenten of van privé-ondernemingen, gerealiseerd onder het stelsel “belofte van aankoop” – is actieve stedenbouw, en ik kan alleen de gemeenten aansporen veel initiatieven in die zin te nemen.*”<sup>34</sup>

Belangrijk om te weten, is dat op het ogenblik van het antwoord op de parlementaire vraag van Kuypers het Inrichtingsbesluit nog in opmaak was. Volgens het Inrichtingsbesluit (zowel de ontwerp-tekst als de definitieve tekst) zou groepswoningbouw de natuurlijke bestemming worden in woonuitbreidingsgebied. Op dit punt verschilde het voorschrift voor woonuitbreidingsgebied van de voorschriften uit de voorontwerpen van de gewestplannen voor de reservezones, waar de idee van groepswoningbouw nog niet aanwezig was. Het lijkt erop dat de minister, die in groepswoningbouw en in een groot aanbod van bouwgronden de oplossing zag om respectievelijk de bouw- en de grondprijzen laag te houden, een actieve ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden nastreefde. De minister was een voorstander van wat hij een “actieve stedenbouw” noemde, een stedenbouw die er actief voor zorgde dat er snel een groot aanbod aan woningen op de markt werd gebracht om zo de woningkostprijs te drukken.

**5** De 25 gewestplannen van het Vlaams Gewest werden vastgesteld van 1976 tot 1980<sup>35</sup>. Vanaf 1973 werd reeds praktijkervaring opgedaan aan de hand van de **ontwerp-gewestplannen**<sup>36</sup>. Een vergunning kon immers worden geweigerd of geschorst door de gemachtigde ambtenaar en vernietigd door de minister als die onverenigbaar was met een voorlopig vastgesteld ontwerp van gewestplan, voor zover het gewestplan bindende kracht verkreeg binnen drie jaar na de inwer-

32ter Bron: persoonlijk archief minister De Saeger, KADOC.

33 Antwoord op de interpellatie van de heer volksvertegenwoordiger De Croo in verband met het grondbeleid, 1. Ik heb de officiële publicatie van dit antwoord niet kunnen terugvinden in de gedrukte stukken van de Kamer, maar de tekst van het antwoord stak in het persoonlijke archief van minister De Saeger.

34 Antwoord geciteerd in het verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl.St. Vl.R.*, BZ 1988, nr. 115/2, 41.

35 Het eerste gewestplan was dat van Mechelen, goedgekeurd bij KB 5 augustus 1976, *BS* 28 september 1976. Het laatste gewestplan was dat van de Limburgse Maaskant, goedgekeurd bij KB 1 september 1980, *BS* 15 november 1980.

Voor een overzicht van alle data van goedkeuring, publicatie en inwerkingtreding van de 25 Vlaamse gewestplannen, zie het antwoord van Philippe Muyters, Vlaams minister van Ruimtelijke Ordening, op schriftelijke vraag nr. 110 van 7 december 2009 van Dirk De Kort.

36 1 ontwerp-gewestplan werd vastgesteld einde 1973, 11 ontwerp-gewestplannen in 1974, 7 in 1975, 5 in 1976, en 1 in 1977. Rekening houdend met het feit dat de ontwerpers werden aangeduid in 1966, werden de ontwerp-gewestplannen vastgesteld na verloop van respectievelijk 8, 9 en 10 jaar, dit is na meer dan het dubbele van de oorspronkelijk voorziene tijd (Verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl.St. Vl.R.*, BZ 1988, nr. 115/2, 41).

kingtreding van het ontwerp-gewestplan<sup>37</sup>.

Het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied bleek in de praktijk heel wat vragen op te roepen, zoals blijkt uit het verslag over de begroting voor het ministerie voor Openbare Werken voor 1976<sup>38</sup>. De minister kreeg onder meer de volgende vragen voorgeschied: wat zijn de criteria voor woonuitbreidingsgebieden? Zijn woonuitbreidingsgebieden uitsluitend voor sociale woningen bestemd? Moet er een BPA bestaan vooraleer de bouwvergunningen worden verleend? Bij die laatste vraag werd de bedenking toegevoegd dat dit tot juridische onzekerheid zou leiden. In zijn antwoord kondigde de minister aan dat de staatssecretaris voor Ruimtelijke Ordening samen met het Hoofdbestuur een voorstel van richtlijnen had uitgewerkt dat na zijn ministeriële goedkeuring aan de provinciale directies “ter uitvoering” zou worden overgemaakt. De minister stelde hiervoor de datum van 1 maart 1976 voorop. De minister stelde vervolgens in zijn antwoord op de gestelde vra-

gen dat een woonuitbreidingsgebied ook gerealiseerd kon worden zonder goedgekeurd BPA, wanneer andere voorwaarden vervuld waren, bijvoorbeeld een goedgekeurde verkaveling over een homogeen gedeelte van het gebied<sup>39</sup> of een goedgekeurd voorontwerp van BPA. Het lag volgens de minister niet in de bedoeling om de woonuitbreidingsgebieden enkel voor groepswoningbouw of sociale woningbouw voor te behouden. Het lag volgens de minister in de lijn van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit dat ook aan private personen voor individuele percelen bouwtoelatingen zouden worden gegeven, op voorwaarde dat voor de ordening van het gebied een voldoende regeling werd uitgewerkt.

In de periode 1973-1977, na de ministeriële besluiten op de ontwerp-gewestplannen, bleken veel woonuitbreidingsgebieden te zijn ontwikkeld, zowel door de overheid als door private personen. Dit blijkt uit de eindverhandeling van R. Liekens: *“In de praktijk werd deze planoptiek in verband met de woonuitbreidingsgebieden geenszins opgevolgd. In*

*de periode 1974-1978 (na de ministeriële besluiten op de ontwerp-gewestplannen) werden immers veel BPAs ingediend met het oog op de verkaveling van woonuitbreidingsgebieden. Ook de bouwmaatschappijen deden veelvuldige aanvragen voor grondaankoop in deze zones. Het was duidelijk dat zowel de overheid, in casu gemeenten, intercommunales en bouwmaatschappijen, als private personen nog steeds de voorrang gaven aan realisatie in woonuitbreidingsgebieden ten nadele van realisatie in de woongebieden strictu sensu. Deze operatie was voor de betrokkenen blijkbaar gemakkelijker en waarborgde een grotere rentabiliteit en meerwaarde dan het verkavelen van gronden in woongebieden, gronden die toch reeds het statuut van bouwgrond hadden bekommen.”*<sup>40</sup>

**6** Als reactie op de ongebreidelde ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden die waren voorzien in de ontwerp-gewestplannen, door zowel overheid als private sector, werd in 1976 vanuit het toenmalige Staatssecretariaat voor Streekeconomie, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting een eerste **toelichting** uitgegeven bij het KB van 28 december 1972<sup>41</sup>. De toelichting werd geschreven op basis van een ervaring van meer dan twee jaar met de toepassing van het Inrichtingsbesluit, met de bedoeling te komen tot een meer eenduidige toepassing van het KB in de praktijk<sup>42</sup>.

In de toelichting wordt gesteld dat woonuitbreidingszones ‘reservezones van het woongebied’ zijn, en een instrument van een grondbeleid. In de eerste plaats moet ernaar worden gestreefd de mogelijkheden in de woongebieden te benutten. De noodzakelijkheid van het aanboren van de reservezones moet worden gemotiveerd<sup>43</sup>. Vervolgens beschrijft de toelichting het onderscheid tussen groepswoningbouw (die volgens de toelichting ook mogelijk is op particulier initiatief),

37 Artikel 2, § 2, artikel 45, § 2, 5e lid, artikel 45, § 5 en artikel 46, 5e en 6e lid wet 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, zoals gewijzigd door de wet van 22 december 1970 (de zgn. ‘Stedenbouwwet’). F. WASTIELS, *Administratief goederenrecht*, Gent, Story-Scientia, 1983, 11 en 22.

38 Verslag, *Parl.St.* Kamer 1975-76, nr. 4-XVI/4, 93-94.

39 Merk op dat deze interpretatie nauw aansluit bij de vroegere rechtspraak van de Raad van State die stelde dat een verkavelingsvergunning in woonuitbreidingsgebied kon worden verleend voor een (substantieel en) isoleerbaar deel (RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken; RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild; zie hierover P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 164).

40 R. LIEKENS, *Kwantificering van de huisvestingsmogelijkheden versus de ruimtelijke beleidsopties in Vlaanderen*, Eindverhandeling voorgedragen tot het behalen van de graad van licentiaat in de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, KUL, 1984, 13.

41 Het betreft de door de minister van Openbare Werken tijdens de bespreking van de Begroting 1976 aangekondigde richtlijnen (zie hoger).

42 Toelichting bij de toepassing van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972, inleiding p. 2. De precieze datum van deze omzendbrief is niet bekend.

43 Toelichting bij artikel 5, p. 16.



en de ordening van het gebied. De ordening is mogelijk via een BPA of via een globale verkaveling voor het ganse gebied, of via een verkaveling voor een gedeelte van het gebied dat kan worden opgevat als een zelfstandig stedenbouwkundig geheel en op voorwaarde dat het plan past binnen een voorontwerp van BPA en aansluit bij het bestaande woongebied<sup>44</sup>. Bouwaanvragen voor wijken van sociale woningen of kleine landeigendommen werden ook beschouwd als een ordening. Opmerkelijk is dat de toelichting aanvaardt dat bouw- of verkavelingsaanvragen vergunbaar zijn in woonuitbreidingsgebieden of gedeelten ervan waar de ordening reeds is bepaald door de feitelijke toestand<sup>45</sup>. De toelichting schreef tot slot ook nog voor dat het “nuttig” was om “ten informatieve titel” te kunnen beschikken over een aantal bijkomende gegevens, ten eerste een inventaris van de bouw mogelijkheden en de behoefte aan woningen in de gemeente (om prioriteiten te kunnen stellen in het huisvestingsbeleid), en ten tweede de vraag of het gaat om een semi-overheidsinitiatief of een privaaf initiatief, waarbij de initiatiefnemer wordt

uitgenodigd een financiële nota voor te leggen met onder andere informatie over de aankooprijks van de terreinen, de kosten om de grond bouwrijp te maken en de verkooprijks.

Met andere woorden, de toelichtingsnota viste de idee uit de voorontwerpen van de gewestplannen, van de woonuitbreidingsgebieden als ‘reservegebied’, weer op, en werkte hiervoor een hele set aan regels uit. Hiermee voegde de toelichtingsnota uit 1976 een hele reeks voorwaarden en criteria toe die niet terug te vinden waren in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Merk op dat het instrument van de woonbehoefte niet nader was uitgewerkt, en bovendien slechts gold als een informatief document.

In 1980 vaardigde de Vlaamse Executieve nieuwe richtlijnen uit, waarbij het reservekarakter werd herbevestigd en waarbij de woonuitbreidingsgebieden werden gezien als een instrument voor het voeren van een grondbeleid door de overheid, in die zin dat de overheid beslist over de ordening van het gebied, het tijdstip en de fase-

ring van de uitvoering en de modaliteiten van de verwezenlijking. Het instrument van de woonbehoeftestudie kreeg hierbij een prominentere rol. Particulier initiatief was volgens de richtlijn slechts mogelijk indien de reserve aan woongebied niet volstond om in de behoeften te voorzien van de eerstvolgende tien jaar. De richtlijn voorzag een belangrijke overgangsmaatregel waarbij woonuitbreidingsgebieden waarvoor door een openbaar bestuur voor 1 mei 1980 een initiatief werd genomen, niet onder de maatregel vielen. Door een zeer ruime en vrijblijvende interpretatie van de overgangsmaatregel vanwege de minister – een beslissing van het schepencollege tot opmaak van een BPA werd reeds als voldoende beschouwd –, werd de overgangsmaatregel de basis voor een verdere aansnijding van de woonuitbreidingsgebieden<sup>46</sup>.

De Vlaamse Executieve vaardigde in 1980 dus – opnieuw via pseudowetgeving – een hele set regels voor woonuitbreidingsgebied uit. Het is op zijn minst opmerkelijk te noemen dat in vier jaar tijd twee sets aan regels werden uitgevaardigd via niet-geëigende instrumenten (een ‘toelichtingsnota’ en een ‘richtlijn’), en dat die regels aanzienlijk van elkaar verschillen, hoewel het in beide gevallen over dezelfde rechtsregel gaat.

**7** Uit het voorgaande randnummer blijkt dat de overheid zich reeds vanaf 1976 heel goed bewust was van het feit dat woonuitbreidingsgebieden gretig werden ontwikkeld, zowel op (semi-)overheidsinitiatief als op particulier initiatief.

Korte tijd na de toelichtingsnota van 1976 introduceerde de regering een nieuw “aanvullend” stedenbouwkundig voorschrift<sup>47</sup>, met name “**reservegebieden voor woonwijken**”. Dit voorschrift werd in 1977 in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse<sup>48</sup> gebruikt en nadien in 1979 ook

44 Merk op dat de richtlijnen voorwaarden toevoegen aan de interpretatie die de minister in de begrotingsbespreking 1976 had gegeven. Tijdens de begrotingsbespreking had de minister de ordening van een homogeen gedeelte via een verkaveling als een afzonderlijke ontwikkelingsmogelijkheid op zich gegeven alsook de situatie waarbij er een goedgekeurd voorontwerp van BPA was, terwijl de richtlijnen de verkaveling voor een samenhangend stedenbouwkundig geheel koppelt aan een voorontwerp van BPA.

45 Opmerkelijk omdat latere rechtspraak van de Raad van State op dit punt merkkelijk strenger was, en een feitelijke ordening niet aanvaardde als een ‘ordening’ in de zin van art. 5.1.1 Inrichtingsbesluit (bv. RvS 18 november 2008, nr. 188.036, Menten; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745, Adriaens; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tijtgat; RvS 13 maart 2003, nr. 117.017, Beeckman). Zie ook vn. 54.

46 R. LIEKENS, *Kwantificering van de huisvestingsmogelijkheden versus de ruimtelijke beleidsopties in Vlaanderen*, Eindverhandeling voorgedragen tot het behalen van de graad van licentiaat in de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, KUL, 1984, 14-17

47 Artikel 1, § 2 van het Inrichtingsbesluit voorzag de mogelijkheid om in de gewestplannen aanvullende stedenbouwkundige voorschriften op te nemen die niet waren voorzien in het Inrichtingsbesluit. Door een wijziging bij KB 13 december 1978 werd hieraan expliciet toegevoegd dat aanvullende voorschriften mogelijk waren, ook al strekken ze tot de regeling van toestanden die niet eigen zijn aan een of meer gewesten (F. WASTIELS, *Administratief goederenrecht*, Gent, Story-Scientia, 1983, 18).

48 KB 7 maart 1977.

in de gewestplannen Ieper-Poperinge<sup>49</sup>, Antwerpen<sup>50</sup>, en Roeselare-Tielt<sup>51</sup> ingevoerd.

De tekst van het stedenbouwkundig voorschrift van de genoemde gewestplannen verschilt onderling lichtjes, maar in alle vier de gewestplannen gelden de volgende principes in de “reservegebieden voor woonwijken”: de gebieden kunnen slechts op initiatief van de gemeente via een BPA worden bestemd voor de aanleg van woonwijken die als één stedenbouwkundig geheel zijn opgevat, in die woonwijken zijn naast sociale en middelgrote woningen en kleine landeigendommen ook andere functies toegelaten (groene ruimten, sociale en culturele inrichtingen, handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf), de woningdichtheid is beperkt tot maximaal 25 woningen per

hectare, er is een minimumoppervlakte aan groenvoorziening opgelegd per inwoner, en de bestemming tot woongebied kan pas nadat de noodzaak ervoor aangetoond is<sup>52</sup>. In de twee recentst genoemde gewestplannen is bepaald dat, zolang geen BPA voor de herbestemming tot woongebied is goedgekeurd, in het betrokken gebied slechts werken en handelingen kunnen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming aangegeven door de grondkleur van het gewestplan.

De voorschriften voor ‘reservegebieden voor woonwijken’ tonen een opvallende gelijkheid met de hoger vermelde ‘uitbreidingszones’ of het ‘Agrarisch overleggebied – Klasse A’ uit de voorontwerpen van de gewestplannen.

De creatie van de woonreservegebieden werd voor het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse ingevoerd ten gevolge van een beslissing van het Ministerieel Comité voor Vlaamse Aangelegenheden (MCVA) van 14 februari 1977. Uit een verslag hierover blijkt dat de woonuitbreidingsgebieden werden beschouwd als een soort woongebied. Er werd een bijkomend type woongebied voorzien, dat de gebieden zou aanwijzen die enkel ontwikkeld konden worden door toedoen van de overheid en nadat een behoefte was aangetoond. Dit statuut sloot aan bij het algemeen advies van de regionale commissie en gelijkaardige voorstellen van de federaties<sup>53</sup>. Hieruit blijkt dat men er zich goed van bewust was dat woonuitbreidingsgebieden konden worden ontwikkeld zonder overheidsinitiatief en zonder woningbehoeftestudie.

Het verschil tussen woonuitbreidingsgebied en woonreservegebied blijkt ook uit de locatiekeuzes: woonuitbreidingsgebieden werden voorzien op plaatsen waar reeds een zekere bestaande toestand aanwezig was<sup>54</sup>, terwijl woonreservegebied voorbehouden werd voor vrij intacte en homogene gebieden waar de eigendomsstructuur nog niet was versnipperd<sup>55</sup>.

Het is opmerkelijk dat de regering het voorschrift ‘reservegebied voor woonwijken’, dat aansluit bij de visie uit de voorontwerpen van het gewestplan als een methode om de (grote) reserve aan woongebied op een gecontroleerde manier tot ontwikkeling te brengen, slechts in vier (Vlaamse) gewestplannen heeft ingeschreven. Reeds vanaf 1976 was de regering zich bewust van het feit dat de woonuitbreidingsgebieden snel werden ontwikkeld, zowel op overheidsinitiatief als op particulier initiatief. Dit was ook niet zo verwonderlijk, nu het voorschrift voor woonuitbreidingsgebied geen juridische drempels of voorwaarden bevatte

49 KB 14 augustus 1979.

50 KB 3 oktober 1979.

51 KB 17 december 1979.

52 Die vereiste is niet expliciet voorzien in het gewestplan Ieper-Poperinge.

53 Verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl.St.* VI.R., BZ 1988, nr. 115/2, 88.

54 Hoger werd reeds opgemerkt dat de toelichting uit 1976 bij het Inrichtingsbesluit aanvaardde dat bouw- of verkavelingsaanvragen vergunbaar zijn in woonuitbreidingsgebieden of gedeelten ervan waar de ordening reeds is bepaald door de feitelijke toestand. Hierbij werd hoger de bedenking gemaakt dat de latere rechtspraak van de Raad van State opmerkelijk strenger was, en een feitelijke ordening niet aanvaardde als een ‘ordering’ in de zin van art. 5.1.1 Inrichtingsbesluit (bv. RvS 18 november 2008, nr. 188.036, Menten; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745, Adriaens; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tjigtgat; RvS 13 maart 2003, nr. 117.017, Beeckman). Uit de toelichting bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse blijkt dat woonuitbreidingsgebieden bewust werden bestemd op plekken waar vaak reeds een bestaande toestand aanwezig was, en die dus reeds deels “feitelijk” waren geordend. De rechtspraak en de administratieve praktijk die eisen dat de ordening van een woonuitbreidingsgebied steeds alle percelen moet omvatten of dat de ordening van het resterende deel van een (deels feitelijk geordend) woonuitbreidingsgebied niet mogelijk is, staat op gespannen voet met die vaststelling (zie voor kritiek hierop hierover P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 169). Er kan worden opgemerkt dat de administratieve praktijk in bepaalde gevallen soms soepeler was dan de rechtspraak, dit was met name het geval voor de invulling van zogezegde ‘restpercelen’. De Raad van State heeft met haar rechtspraak een einde gemaakt aan die alom toegepaste (en planologisch verdedigbare, maar juridisch betwistbare) praktijk (RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders, verder vermeld in randnr. 9).

55 Verslag van de commissie van onderzoek over het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, *Parl.St.* VI.R., BZ 1988, nr. 115/2, 116.

om de ontwikkeling van die gebieden te beletten. Met het instrument van de ‘reservegebieden voor woonwijken’ kon de overheid wél de ontwikkeling van de reservezones sturen. Tussen een eerste introductie in het gewestplan van Halle-Vilvoorde-Asse (7 maart 1977) en een tweede opname in het gewestplan van Ieper-Poperinge op 14 augustus 1979 heeft de regering maar liefst 16 gewestplannen goedgekeurd waarin men de kans heeft laten voorbijgaan om ‘reservegebieden voor woonwijken’ aan te duiden in de plaats van woonuitbreidingsgebied. De volgende twee gewestplannen – Antwerpen van 3 oktober 1979 en Roeselare-Tielt van 17 december 1979 – bevatten dan wel consequent voorschriften voor ‘reservegebieden voor woonwijken’, maar het laatste gewestplan Limburgse Maaskant van 1 september 1980 dan weer niet. Vóór de introductie van het voorschrift in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse waren er amper 4 gewestplannen goedgekeurd<sup>56</sup>.

De regering had dus al in een heel vroeg stadium van de goedkeuringsprocessen van de gewestplannen de kans om de problematiek van de woonuitbreidingsgebieden te vermijden, maar ze heeft nagelaten om dit consequent te doen. Diezelfde regering heeft anderzijds wel tegelijkertijd, in 1976 en in 1980, via pseudowetgeving richtlijnen uitgevaardigd met allerhande

bijkomende voorwaarden voor de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden, waarbij opvalt dat die voorwaarden in de lijn lagen van de voorwaarden die in het stedenbouwkundig voorschrift voor ‘reservegebieden voor woonwijken’ waren voorzien. De regering heeft duidelijk de verkeerde juridische instrumenten gekozen.

Nog opmerkelijk is dat in de toelichting bij het KB van 7 maart 1977 houdende de definitieve vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse te lezen staat dat “voortgaande op het algemene principe van de regionale commissie van advies betreffende de beperking van de suburbane gebieden, in het gewestplan slechts die woonuitbreidingsgebieden werden weehouden die beantwoorden aan de werkelijke behoeften van elke gemeente”.<sup>57</sup> Met andere woorden, parallel aan de introductie van de ‘reservegebieden voor woonwijken’ werden de woonuitbreidingsgebieden in oppervlakte beperkt tot de werkelijke behoefte. Dit toont aan dat – minstens in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse – de woonuitbreidingsgebieden werden beschouwd als onmiddellijk aanbod.

**8** In de tweede helft van de jaren 1990 werden er diverse gewestplannen gewijzigd<sup>58</sup>.

In 1995 werden via drie gewestplanwijzigingen stedenbouwkundige voorschriften geïntroduceerd voor “woonaansnijdingsgebieden”<sup>59</sup>. Die gebieden zijn bestemd voor alle activiteiten die zijn toegelaten in woongebied, maar ze mogen alleen worden ontwikkeld op initiatief van de overheid. In het besluit van de Vlaamse Regering houdende de vaststelling van de wijziging van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse blijkt dat dit initiatief kadert in het woonbeleid in de rand van Brussel. Bij het gewestplan Leuven luidt het dat de wijziging is ingegeven vanuit de inbreng van het openbaar initiatief inzake woningbouw in het kader van Vlabinvest<sup>60</sup>.

In twee wijzigingen werden de “woonreservegebieden” als aanvullend stedenbouwkundig voorschrift geïntroduceerd<sup>61</sup>. De woonreservegebieden zijn bestemd voor wonen en aanverwante activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.1.0 van het Inrichtingsbesluit (woongebied). De woonreservegebieden kunnen slechts worden ontwikkeld op initiatief van de overheid via een BPA nadat de noodzaak tot aansnijden ervan werd aangetoond aan de hand van een behoeftestudie. Nergens wordt verduidelijkt volgens welke methodiek of criteria een dergelijke behoeftestudie moet worden opgemaakt.

Uit de bijlage 28 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juni 1998 houdende de definitieve vaststelling van de wijzigingen van het gewestplan Leuven blijkt dat, in het kader van een streven naar verdichting en vrijwaren van open ruimte in functie van het stedelijk gebied Leuven, talrijke woonuitbreidingsgebieden die minder gunstig waren gelegen, werden omgezet in openruimtebestemmingen (bv. agrarisch gebied of parkgebied) of dat ze werden omgezet naar woonreservegebied om te worden “bewaard als laatste reserve”<sup>62</sup>. Hieruit blijkt dat de Vlaamse Regering zich er goed bewust van was dat

56 Mechelen KB 5 augustus 1976, Westkust-Veurne KB 6 december 1976, Oostende-Middenkust 26 januari 1977 en Oudenaarde 24 februari 1977.

57 Toelichting bij KB 7 maart 1977 tot definitieve vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, 85.

58 Als gevolg van de bevoegdheidstoeiwijzing van ruimtelijke ordening aan de gewesten door de Vlaamse Regering gebeurde dit door de Vlaamse Regering (toen nog “Executieve”) en niet langer door de federale regering.

59 Gewestplan Sint-Truiden-Tongeren BVR 22 november 1995, gewestplan Leuven BVR 13 december 1995 en gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse BVR 13 december 1995.

60 Vlabinvest apb is het Agentschap voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant en zet zich in voor het behoud van het Vlaamse karakter in de rand rond Brussel, samen met de lokale besturen (zie [www.vlabinvest.be/over-vlabinvest](http://www.vlabinvest.be/over-vlabinvest)).

61 Gewestplan Brugge-Oostkust BVR 19 september 1996 en gewestplan Leuven BVR 23 juni 1998.

62 Bijlage 28, p. 5-13, inz. p. 5.

de bestemming woonuitbreidingsgebied geen enkele garantie bood om te dienen als reëel “reservegebied”.

Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State wees erop dat, voor het aanvullend voorschrift voor woonreservegebied, het feit dat de uitvoerbaarheid van de woonbestemming afhankelijk werd gemaakt van een nog te nemen gemeentelijk initiatief, de rechten miskent die de betrokken eigenaars volgens het decreet aan de bepalingen van een gewestplan ontnemen. Bovendien meende de Raad van State dat het feit dat de gemeenten verplicht waren om zonder meer de in het gewestplan vastgestelde bestemming te bevestigen, strijdig was met het toenmalige artikel 14

van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, nu deze bepaling de mogelijkheid bood om via een BPA “desnoods” af te wijken van het gewestplan<sup>63</sup>. Latere rechtspraak van de Afdeling Administratie van de Raad van State bevestigde het principe dat een gewestplanbestemming uit zichzelf uitvoerbaar moet zijn, en niet afhankelijk mag worden gesteld van de opmaak van een BPA<sup>64</sup>.

**9** Opmerkelijk is dat in dezelfde periode van de creatie van de aanvullende gewestplanvoorschriften voor woonaansnijdingsgebied en woonreservegebied via de genoemde gewestplanwijzigingen, en het omzetten van woonuitbreidingsgebied

via diezelfde wijzigingen in openruimtefuncties en in woonreservegebied, de Vlaamse Regering voor de woonuitbreidingsgebieden nieuwe spelregels probeerde in te voeren via de **omzendbrief** RO 97/03 van 12 mei 1997 in verband met het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden en het opmaken van een woningbehoeftestudie<sup>65</sup>. In de omzendbrief wordt verduidelijkt dat de gemeentelijke woningbehoeftestudie kadert in het gemeentelijke structuurplanningsproces<sup>66</sup> en dat het uitgangspunt is dat woonuitbreidingsgebieden ‘reservegebieden’ zijn. Een woningbehoeftestudie is volgens de omzendbrief nodig voor zowel verkavelingen, groepswoningbouwprojecten als voor de opmaak van een BPA. Vervolgens beschrijft de omzendbrief tot in detail de methodiek die moet worden gevolgd bij het opmaken van een woningbehoeftestudie.

Vijf jaar later werd de omzendbrief RO/97/03 vervangen door een nieuwe omzendbrief RO/2002/03 in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie<sup>67</sup>. Die omzendbrief voorzag opnieuw een vernieuwde set spelregels, waarbij het uitgangspunt was dat een woonuitbreidingsgebied in principe slechts kon worden ontwikkeld mits het voorleggen van een woningbehoeftestudie – waarvoor de verplicht te volgen methodiek opnieuw in detail werd beschreven –, maar waarbij tevens de mogelijkheid werd geboden om onder bepaalde voorwaarden woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen zonder woningbehoeftestudie<sup>67bis</sup>. De omzendbrief creëerde nieuwe (pseudo-)rechtsfiguren zoals de “atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden”<sup>68</sup> en het “princiepelijk akkoord”<sup>69</sup>. De omzendbrief bevatte ook een regeling voor zogenaamde ‘restpercelen’<sup>70</sup>.

63 Adv.RvS (afd.wetg.) nr. L. 27.855/1, 4-5.

64 RvS 29 december 2000, nr. 91.932, vzw Boterstraatactiecomité, TROS 2001, 141-148, met noot F. DE PRETER, “De stedenbouwkundige perikelen van het bedrijf DOMO te Oudenaarde gaven reeds aanleiding tot meerdere interessante arresten van de Raad van State”; RvS, 27 september 1995, nr. 55.432, Van Buggenhout, *T.Gem.* 1996, 33. In een vroegere bijdrage heb ik deze rechtspraak, die betrekking had op het aanvullend gewestplanvoorschrift voor ‘regionale bedrijventerreinen met een openbaar karakter’, reeds gelinkt met de voorschriften voor woonaansnijdingsgebieden en de woonreservegebieden (P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, TROS 2006, 28).

65 BS 5 juni 1997.

66 De omzendbrief moet worden gezien in het licht van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (BS 27 juli 1996), dat het instrument van de structuurplannen introduceerde en in het licht van de eerste vaststelling van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in 1997, waarbij een trendbreuk werd beoogd voor de verdeling van de behoefte aan bijkomende woningen (60 % in de stedelijke gebieden en 40 % in de kernen van het buitengebied). Een ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied brengt de beoogde trendbreuk ernstig in het gedrang.

67 BS 30 november 2002.

67bis De RvVb bevestigde recent dat die omzendbrief geen enkel bindend karakter heeft (RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221).

68 [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/index.html](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/index.html).

69 Intussen decretaal geregeld in artikel 5.6.6, § 2 VCRO. De RvVb oordeelde dat het oude systeem van het principieel akkoord uit de omzendbrief RO/2002/03 onwettig was omdat het een voorwaarde toevoegde aan art. 5.1.1 Inrichtingsbesluit (RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329). Zie over het instrument van het principieel akkoord P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, TROS 2012, 174-175.

70 De Raad van State oordeelde dat de omzendbrief die een bouwaanvraag of een verkavelingsaanvraag toelaat op restpercelen andere projecten dan groepswoningbouw mogelijk maakt op percelen die nog niet het voorwerp zijn geweest van een overheidsbeslissing over de ordening ervan, en dat de omzendbrief op dit punt bijgevolg onwettig was. De Raad van State oordeelde dat de omzendbrief een verordenend karakter had en vernietigde de betreffende bepalingen omtrent restpercelen (RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders).

Kortom, na de toelichting van 1976, de richtlijnen van 1980 en de omzendbrief van 1997 probeerde de Vlaamse Regering het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied in 2002 voor de vierde keer een andere inhoud te geven, opnieuw via pseudowetgeving.

### Conclusies

**18** Wat leert dit historisch overzicht ons over de juridische inhoud van het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebieden?

Een **eerste vaststelling** is dat men heel bewust een overaanbod aan woongebied heeft voorzien en dat er voor het aandeel 'reserve' een belangrijke evolutie is geweest tussen de bedoelingen uit de voorontwerpen van de gewestplannen, het Inrichtingsbesluit en de uiteindelijke gewestplannen. De *voorontwerpen* van de gewestplannen voorzagen de 'reservezones' als een overdruk boven de grondkleur (meestal agrarisch gebied), waarbij de woonbestemming slechts van kracht werd na de goedkeuring van een BPA. Het *ontwerp van het Inrichtingsbesluit* voorzag dat de "uitbreidingszones voor woningbouw" enkel konden ontwikkeld worden met groepswooningbouw, en dit slechts nadat de structuur en de uitrusting van de zone gekend waren (een rudimentaire

ordering dus). De *definitieve tekst van het Inrichtingsbesluit* – en dus de enige juridisch verbindende tekst – verschilde op twee punten met de ontwerp tekst: ten eerste werd groepswooningbouw mogelijk zonder dat het gebied eerst moest worden geordend, en ten tweede kon een eventuele ordening betrekking hebben op meer dan groepswooningbouw (met name alles wat in een gewoon woongebied mogelijk was). De *gewestplannen* pasten het Inrichtingsbesluit vervolgens toe op de bestemde zones voor woonuitbreidingsgebied<sup>71</sup>.

Een **tweede vaststelling** is dat er vanaf 1975-1976 – na de eerste ervaringen met de voorlopig vastgestelde ontwerp gewestplannen, die reeds een beoordelingsgrond waren voor vergunningsaanvragen – vragen rezen over de precieze inhoud van het voorschrift voor woonuitbreidingsgebied. Hoewel de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit sinds 1972 nooit werd gewijzigd, hebben de bevoegde administraties en ministers van Ruimtelijke Ordening het voorschrift op geregelde tijdstippen een nieuwe inhoud willen geven, om te proberen de ontwikkeling van de woonuitbreidingsgebieden onder controle te houden. In de praktijk werd immers vastgesteld dat, vanaf het prille begin, zowel de lokale overheden (via BPAs) als de private grondeigenaars (via verkavelingen) de woonuitbreidingsgebieden aan een snel

tempo begonnen te ontwikkelen, iets wat trouwens ook perfect mogelijk was op basis van de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit en de eerste interpretaties van die tekst. In 1975 verklaarde de minister nog dat een verkaveling voor een homogeen gedeelte van een woonuitbreidingsgebied mogelijk was. In een toelichting van 1976 werd de mogelijkheid van een verkaveling gekoppeld aan de opmaak van een voorontwerp van BPA en/of aan een (niet verder gedefinieerde) woningbehoeftestudie. In de richtlijnen van 1980 werd de vereiste van een woningbehoeftestudie nog verstrengd en een klein beetje meer gedetailleerd, maar er werd voorzien in een heel ruime overgangsmaatregel die elke ontwikkeling mogelijk maakte indien het college van burgemeester en schepenen voor 1 mei 1980 principieel had beslist tot de opmaak van een BPA. In 1997 was er een nieuwe omzendbrief, met een gedetailleerde methodiek voor de opmaak van een woningbehoeftestudie, gekoppeld aan het structuurplanningsproces. In 2002 tot slot werden naast de woningbehoeftestudies nieuwe instrumenten gecreëerd zoals de Atlas van de vrij te ontwikkelen woonuitbreidingsgebieden en het principieel akkoord.

Voor een jurist is het vrij evident dat de overheid via pseudowetgeving de inhoud van een reglementaire bepaling van een Koninklijk Besluit niet kan bepalen, laat staan die inhoud vervolgens om de zoveel jaar wijzigen. Die toelichtingen, richtlijnen, omzendbrieven enz. hebben geen juridische waarde, en de daarin opgenomen voorwaarden zijn bijgevolg niet afdwingbaar tegenover een burger of een rechtspersoon in vergunningsprocedures<sup>72</sup>.

Een **derde vaststelling** is dat eerst de federale regering en vervolgens de Vlaamse regering parallel met de richtlijnen via pseudowetgeving ook nieuwe aanvullende gewestplanvoorschriften heeft geïn-

71 Het aantal bouw mogelijkheden in de gewestplannen was sterk verschillend van gewestplan tot gewestplan, zowel voor de woongebieden als voor de woonuitbreidingsgebieden. In bijna alle definitieve gewestplannen was het woongebied sterk toegenomen tegenover de ontwerp gewestplannen, en was het woonuitbreidingsgebied afgenomen. Meer dan een vierde (26,8 %) van de toename van het woongebied was te wijten aan een verschuiving van woonuitbreidingsgebied naar woongebied (R. LIEKENS, *Kwantificering van de huisvestingsmogelijkheden versus de ruimtelijke beleidsopties in Vlaanderen*, Eindverhandeling voorgedragen tot het behalen van de graad van licentiaat in de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, KUL, 1984, 22-24 en 66).

72 Dit werd recent uitdrukkelijk bevestigd door de RvVb (RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221). Zie eerder P.-J. DEFOORT, "Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2012, 167 en de aldaar vermelde referenties. Hoger (zie randnr. 1) werd reeds opgemerkt dat de principes uit de structuurplannen, onder meer de daarin voorziene woningbehoeftestudies, wel doorwerken naar RUP's die woonuitbreidingsgebied omzetten naar woongebied.

roduceerd. Reeds in 1976, ten tijde van de definitieve vaststelling van de eerste gewestplannen en ten tijde van de eerste toelichting bij het Inrichtingsbesluit, werd een voorschrift gecreëerd voor “reservegebieden voor woonwijken”, waarbij die gebieden slechts op initiatief van de gemeente via een BPA kunnen worden bestemd voor de aanleg van woonwijken die als één stedenbouwkundig geheel zijn opgevat, en nadat de noodzaak ervoor is aangetoond. Hiermee leek de regering terug te keren naar de visie achter de stedenbouwkundige voorschriften uit de voorontwerpen van de gewestplannen. De regering heeft nadien – verbazend genoeg – bijna geen gebruik meer gemaakt van de ‘reservegebieden voor woonwijken’ bij de latere vaststellingen van de gewestplannen. In 1995 werden – naar aanleiding van een aantal gewestplanwijzigingen – de ‘woonaansnijdingsgebieden’ geïntroduceerd, dit zijn gebieden die enkel door de overheid via een BPA konden worden bestemd tot woongebied. Vervolgens kwamen in 1996 – ook bij wijzigingen van de gewestplannen – de ‘woonreservegebieden’ op het toneel, dit zijn gebieden die enkel door de overheid via een BPA konden worden bestemd tot woongebied, maar met de expliciete voorwaarde dat de noodzaak tot aansnijden werd aangetoond aan de hand van een woning-

behoeftestudie. Maar ook van die aanvullende gewestplanvoorschriften heeft de regering niet veel gebruik gemaakt.

Uit de drie genoemde types van aanvullende gewestplanvoorschriften blijkt zonder meer dat de federale, respectievelijk Vlaamse Regering zich ten volle bewust was van het feit dat het gewestplanvoorschrift voor de woonuitbreidingsgebieden onvoldoende garanties bood om de ontwikkeling ervan te controleren. Opmerkelijk is het feit dat de overheid er niet voor heeft gekozen om, aanvankelijk, meer ‘reservegebieden voor woonwijken’ te bestemmen in de oorspronkelijke gewestplannen, in plaats van woonuitbreidingsgebieden, en vervolgens bij de gewestplanwijzigingen in de jaren 1990, meer woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen naar woonaansnijdingsgebied of woonreservegebied. In de plaats van voor een juridisch correcte en rechtszekere<sup>73</sup> oplossing te kiezen voor het probleem van een aantal veel te ruime en slecht gelokaliseerde woonuitbreidingsgebieden, hebben de diverse regeringen gekozen voor een halfslachtige – want juridisch niet-afdwingbare – gemakkelijksoplossing via pseudowetgeving.

Een **vierde vaststelling** is dat de politieke prioriteiten van de toenmalige minister

voor Openbare Werken (destijds bevoegd voor Ruimtelijke Ordening) ten tijde van de opmaak van de eerste gewestplannen en van de totstandkoming van het Inrichtingsbesluit, bestond in het beheersbaar houden van de grond- en woningbouw-prijzen en in het aanzwengelen van de slabakkende woningbouwsector. Die zaken hadden voor de minister duidelijk prioriteit boven een planologisch verantwoord ruimtelijke ordening en zonering. Om een stijging van de grondprijzen te vermijden werd een overaanbod aan bouwgrond gecreëerd, waarbij boven op de reële behoefte een coëfficiënt van 1,5 tot 2,5 werd toegepast. De kwantitatieve reserve werd hierbij beschouwd als behorend tot de ‘bouwperimeter’ van reëel aanbod. Om een stijging van de bouwkosten te vermijden zag de minister groot heil in groepswooningbouw. Een combinatie van beide elementen is de vermoedelijke verklaring van de wijziging van de ontwerptekst voor het gewestplan voor woonuitbreidingsgebied, tot de uiteindelijke tekst. De minister had de intentie om via een wetsontwerp prijsregulerende grondbeleidsmaatregelen te nemen, maar dit is er uiteindelijk niet van gekomen, vermoedelijk omdat dit een verre gaande beperking op het eigendomsrecht inhield, wat politiek moeilijk verkoopbaar is.

Dit alles bevestigt meer dan ooit dat de vereiste van een woningbehoeftestudie helemaal niet vervat is in het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied. Dit geldt noch voor vergunningsaanvragen voor groepswooningbouw<sup>74</sup>, noch voor de ordening ervan. De latere toelichting van het gewestplanvoorschrift in de richtlijnen en omzendbrieven, dat woonuitbreidingsgebied te beschouwen is als een ‘reservegebied’ en dat voor de ontwikkeling ervan een bijzondere motivering vereist is, onder andere via een woningbehoeftestudie, overstijgt de grenzen van de interpretatie<sup>75</sup>, maar voegt integendeel

73 Wat woonreservegebied betreft werd er hoger in randnummer 8 op gewezen dat het betreffende stedenbouwkundige voorschrift juridisch betwistbaar is, en dus niet rechtszeker. De techniek met een basisbestemming en een nabestemming via een overdruk is op het eerste gezicht juridisch wel sluitend.

74 Dit werd intussen uitdrukkelijk bevestigd door de arresten RvVb 18 november 2014, nr. A/2014/0769 en 14 april 2015, nr. A/2015/0221.

75 Ook de zogenaamde ‘planologische interpretatie’ volgens de leer van het arrest Vermeersch (RvS 24 februari 2006, nr. 155.544, Vermeersch) biedt geen uitweg. In dit arrest stelde de Raad van State dat de bestemmingen uit het Inrichtingsbesluit een ‘planologische inhoud’ hebben, die niet uitsluiten dat de inhoud mee evolueert met bepaalde maatschappelijke of technologische ontwikkelingen (zie voor een commentaar bij dit arrest P.-J. DEFOORT, “Over de ‘planologische interpretatie’ van gewestplanvoorschriften”, TROS 2006, 235-344). Een inhoudelijke evolutie van een bestemmingsvoorschrift in het licht van een gewijzigde technologische evolutie is nog iets anders dan het toevoegen van specifieke voorwaarden die *ab initio* niet voorzien waren in een voorschrift. Dit is geen evolutieve interpretatie, maar een inhoudelijke wijziging of aanvulling van een gewestplanvoorschrift.

specifieke voorwaarden toe die niet zijn vervat in de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. In die zin zijn de richtlijnen te beschouwen als (niet-toegelaten) verordenende omzendbrieven, en niet als interpretatieve of indicatieve omzendbrieven<sup>76</sup>. Via interpretatie – via het instrument van een omzendbrief – kan men immers niets toevoegen aan een verordenende tekst<sup>77</sup>.

Bovendien is het eisen van een woningbehoeftestudie volgens de methodiek van de omzendbrieven van 1997 en 2002 een anachronisme. Die specifieke methodiek werd immers pas ontwikkeld naar aanleiding van de structuurplanning, inzonderheid de 60/40-trendbreuk voor bijkomend woongebied zoals beoogd in het

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen<sup>78</sup>. Het spreekt voor zich dat een woningbehoeftestudie volgens een methodiek die pas is ontwikkeld vanaf 1997, moeilijk kan worden geacht te zijn vervat in het Inrichtingsbesluit dat dateert van 1972.

Voor een omzetting van een woonuitbreidingsgebied naar een woongebied via een RUP is de woningbehoeftestudie wel juridisch verankerd via de structuurplanning (zie hoger randnummer 1). Voor een ordening via een verkaveling is dit niet het geval.

**11** Wat de verkavelingsvergunningen betreft moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen twee pistes:

- een verkavelingsvergunning die in de verkavelingsvoorschriften enkel stedenbouwkundige vergunningen voor groepswooningbouw toelaat, valt niet onder het voorschrift voor de ‘ordering’ van een woonuitbreidingsgebied, maar onder het voorschrift voor groepswooningbouw. De ‘ordering’ van het gebied is erop gericht om meer mogelijk te maken dan enkel groepswooningbouw, met name individuele woningbouw of andere functies dan woningbouw zoals kleinhandel, ambachten, diensten, enz. (m.a.w. alle functies die in woongebied zijn toegelaten volgens artikel 5.1.0 van het Inrichtingsbesluit)<sup>79</sup>. Zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen recent heeft bevestigd, moet voor groepswooningbouw in een niet-geordend woonuitbreidingsgebied geen woningbehoefte worden aangetoond<sup>80</sup>. Dit geldt zowel voor groepswooningbouwprojecten die via een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning worden aangevraagd als voor groepswooningbouwprojecten via een verkavelingsvergunningsaanvraag. Een verkaveling die uitsluitend groepswooningbouw toelaat beoogt immers niet de ordening van het gebied, maar conformeert zich gewoon naar het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied, met name groepswooningbouw;
- het Inrichtingsbesluit bepaalt nergens dat de ordening betrekking moet hebben op het ganse woonuitbreidingsgebied, zoals de Raad van State vanaf een bepaald moment in haar gewijzigde rechtspraak stelde, hierin gevolgd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen<sup>81</sup>. Die voorwaarde was wél expliciet opgenomen in het voorschrift voor “uitbreidingszones” in de voorontwerpen van de gewestplannen, maar die voorwaarde werd niet overgenomen in de tekst van het Inrichtingsbesluit<sup>82</sup>. De idee van

76 A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 44-48, nr. 40.

77 Vaste rechtspraak i.v.m. omzendbrieven (zie voor referenties van arresten P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006 15-17). Zie specifiek i.v.m. woonuitbreidingsgebied o.a. RvS 9 januari 2003, nr. 114.361, Grégoire (i.v.m. woningbehoeftestudies); RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders (i.v.m. restpercelen); RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329 (i.v.m. het principieel akkoord).

78 Zie hoger, vn. 66. Zie voor eerdere kritiek ook reeds P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 167-168.

79 Bij de ordening van een woonuitbreidingsgebied kunnen alle functies worden voorzien die zijn toegelaten in artikel 5.1.0 (bv. RvS 5 mei 1994, nr. 47.229, nv Laag Vlaanderen; RvS 16 september 1993, nr. 44.075, Vervalle). De hoofdbestemming blijft evenwel ‘wonen’, wat betekent dat geen zones met een te grote omvang aan de woonbestemming kunnen worden onttrokken (bv. RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg; RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey). Deze rechtspraak heeft betrekking op de ordening van een woonuitbreidingsgebied via een BPA, maar dit geldt uiteraard *mutatis mutandis* voor de ordening via een verkavelingsvergunning (dit wordt expliciet bevestigd in het arrest RvVb 7 oktober 2014, nr. A/2014/0682). Artikel 4.2.15, § 1, tweede lid VCRO bepaalt immers dat een verkavelingsvergunning ook kan worden verleend voor het verkavelen, aanleggen en bebouwen van gronden voor andere functies dan wonen.

80 RvVb 18 november 2014, nr. A/2014/0769; RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221.

81 RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, Polfliet; RvS 17 mei 2011, nv Vestabuild en nv Ossegoor, nr. 213.293; RvVb 5 november 2012, nr. A/2012/0443 (voor kritiek op die rechtspraak, zie P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 169-170).

82 Hoger werd erop gewezen dat de minister van Openbare Werken tijdens de bespreking van de begroting 1976 expliciet de mogelijkheid van een gedeeltelijke ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied via een verkaveling heeft bevestigd, voor zover het om een homogeen gebied ging. Die idee zat ook in de latere toelichting van 1976, maar dan met de bijkomende voorwaarde dat er een voorontwerp van BPA voorhanden moest zijn en dat de verkaveling moest aansluiten bij het woongebied.

‘één stedenbouwkundig geheel’ werd wel heropgevestigd in 1979 bij het aanvullende gewestplanvoorschrift voor ‘reservegebied voor woonwijken’. Het zou juridisch niet consequent zijn om geen rechtsgevolgen te verbinden aan het feit dat de vereiste van een totale ontwikkeling expliciet was voorzien in de tekst van de voorontwerpen voor de uitbreidingszones en dat die vereiste niet werd behouden bij de uiteindelijke tekst. Hetzelfde geldt voor het feit dat de vereiste van een totale ontwikkeling vervolgens wel weer expliciet werd voorzien in het aanvullende voorschrift voor de ‘reservegebieden voor woonwijken’ – zich hiermee duidelijk onderscheidend van het voorschrift voor woonuitbreidingsgebied –, en nog later opnieuw niet in de aanvullende voorschriften voor woonaansnijdingsgebied en woonreservegebied. Het valt moeilijk te weerleggen dat aan het duidelijke tekstverschil in dezelfde juridische context van de gewestplanvoorschriften, een juridisch andere invulling moet worden gegeven. De ordening van een woonuitbreidingsgebied moet dus géén betrekking hebben op het volledige woonuitbreidingsgebied, een (homogeen) deel ervan volstaat. Het moet bovendien wel degelijk mogelijk zijn om rekening te houden met het feit dat een deel van het woonuitbreidingsgebied reeds (feitelijk) is bebouwd, of reeds deels is geordend via eerdere verkavelingsvergunningen of stedenbouwkundige vergunningen. De ordening via een verkavelingsvergunning van een resterend deel van

een woonuitbreidingsgebied, aansluitend op die feitelijke ordening is niet uitgesloten. Met die situaties werd ten tijde van de opmaak van de gewestplannen en van de eerste toelichting in 1976 expliciet rekening gehouden.

**12** Rest nog de vraag of voor de ‘ordening’ van een gebied via een verkavelingsvergunning, een bijzondere motivering moet worden gegeven, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen recent heeft geoordeeld<sup>83</sup>. Het uitgangspunt van dit arrest is dat een woonuitbreidingsgebied een ‘reservegebied’ is waarin geen andere bestemming dan groepswooningbouw is toegelaten, tenzij de overheid over de ordening van het gebied anders beslist. Een beslissing tot ordenen van het reservegebied impliceert volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de overheid die over de ordening beslist, beoordeelt of er redenen zijn om het reservegebied aan te snijden. Dit uitgangspunt heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen vermoedelijk overgenomen uit eerdere arresten van haar cassatierechter, de Raad van State<sup>84</sup>.

Het is nog maar de vraag of dit uitgangspunt correct is. Uit het historische overzicht blijkt dat in de voorontwerpen inderdaad een overaanbod aan woongebied werd bestemd, via het toepassen van een coëfficiënt boven op de reële woningbehoefte. Op geen enkel ogenblik werd evenwel als voorwaarde gesteld dat er een woningbehoefte moest worden aangetoond om die reserve te kunnen ontwikkelen. Hoogstens waren er – in de voorontwerpen van de gewestplannen en

in de ontwerp tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit – denkplaatjes om de ontwikkeling van die uitbreidingszones afhankelijk te maken van een gemeentelijk overheidsinitiatief (BPA), maar nergens werd vooropgesteld dat er een woningbehoefte moest worden aangetoond alvorens de gemeente een BPA kon opmaken. Uit de informatie ten tijde van de voorontwerpen en de ontwerpen van de gewestplannen blijkt integendeel dat de federale regering heel veel belang hechtte aan een maximale gemeentelijke autonomie op het vlak van de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden.

De eerste keer dat de woonuitbreidingsgebieden formeel als ‘reservegebied’ werden bestempeld, was in de toelichting van 1976 bij het Inrichtingsbesluit. Dit reservekarakter werd herhaald in de richtlijnen van 1980 en in de omzendbrieven van 1997 en 2002. De Franstalige kamers van de Raad van State hebben hierover (terecht) gezegd dat een omzendbrief die een woonuitbreidingsgebied beschouwt als een reservezone, voor wanneer aanbod in het bestaande woongebied niet volstaat, onwettig is<sup>85</sup>. De rechtspraak van de Raad van State van de Nederlandstalige kamers – en in navolging van de Raad voor Vergunningsbetwistingen – die de woonuitbreidingsgebieden beschouwen als ‘reservegebied’ heeft geen rechtsgrond. De rechtspraak die stelt dat woonuitbreidingsgebieden reservegebieden zijn, motiveert nergens uit welke rechtsgrond het reservekarakter zou moeten blijken. Tevergeefs zou men misschien willen verwijzen naar de parlementaire voorbereiding van het Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, waarin onder een citaat van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit te lezen staat dat “*de woonuitbreidingsgebieden dus reservezones zijn van het woongebied*”. In eerdere publicaties heb ik erop gewezen dat de memorie van toelichting zich op dit punt ten onrechte steunt op

83 RvVb 7 oktober 2014, nr. A/2014/0682.

84 O.a. RvS 10 juni 1993, nr. 43.273, Thomas; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tjigtgat; RvS 17 mei 2011, nv Vestabuild en nv Ossegoor, nr. 213.293.

85 Een omzendbrief die een WUG beschouwt als een reservezone voor het geval het bestaande woongebied niet volstaat en verzadigd raakt, is onwettig (RvS 9 januari 2003, nr. 114.361, Grégoire).



omzendbrieven en richtlijnen, die de Raad van State al bij herhaling onwettig heeft bevonden<sup>85bis</sup>. De memorie van toelichting is strijdig met de duidelijke decreettekst, die stelt dat de bepalingen van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit onverminderd van toepassing blijven. Zoals deze bijdrage aantoont is het reservekarakter van woonuitbreidingsgebieden niet vervat in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Een duidelijke decreettekst heeft altijd voorrang op een eventueel andersluidende interpretatie in de parlementaire voorbereiding<sup>86</sup>. Bovendien dient de memorie van toelichting bij een decreet niet om bestaande regelgeving – *in casu* artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit – te interpreteren<sup>87</sup>. Een memorie van toelichting bij een decreet dient enkel om aan te geven waarom het ontwerp van decreet (dat een wijziging in de wetgeving beoogt) aan de wetgevende vergadering wordt voorgelegd, welke de uitgangspunten en de doelstellingen zijn die ermee worden nagestreefd en welke de essentiële wijzigingen zijn die in het bestaande recht worden aangebracht. De artikelsgewijze bespreking is bedoeld om de lezer een goed beeld te geven van de juiste strekking van elke bepaling afzonderlijk<sup>88</sup>. Commentaar op bestaande regels die niet worden gewijzigd hoort dus niet thuis in een memorie van toelichting, laat staan

dat dergelijke commentaar een nieuwe inhoud zou kunnen geven aan bestaande regels.

Blijft de vraag of een bijzondere motivering voor de ordening van een woonuitbreidingsgebied nog kan worden geëist in de wetenschap dat deze gebieden geen reservegebieden blijken te zijn, of toch minstens geen reservegebieden in de zin dat eerst een kwantitatieve woningbehoefte moet worden aangetoond. Het lijkt erop dat het vooropstellen van een ‘ordering’ – naast de mogelijkheid voor groepswoningbouw – niet was ingegeven vanuit een kwantitatieve invalshoek, maar wel vanuit een bezorgdheid voor ruimtelijke kwaliteit. Uit de toelichting bij het KB van 7 maart 1977 houdende de definitieve vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse blijkt bijvoorbeeld dat de regering de opmaak van een “stedenbouwkundig plan” vooral noodzakelijk achtte voor plekken waar nieuwe woonwijken werden voorzien, niet enkel in de woonuitbreidingsgebieden trouwens, maar evenzeer in de woongebieden. Op die manier wou men een fragmentarische uitbouw van de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden vermijden, en komen tot harmonisch uitgebouwde woonwijken in plaats van “een incohe-

rente amorfe bebouwingsvorm en een “anoniem” nederzettingpatroon zonder enig stedenbouwkundig leven”. De ordeningsplannen moesten ervoor zorgen dat de nieuwe wijken stedenbouwkundig geïntegreerd werden in de bestaande structuren, en hierbij moest voldoende aandacht gaan naar het eerbiedigen van het bestaande groen, gescheiden voetgangers- en fietsverkeer en mechanisch verkeer, afschermen van brongebieden en beken, enz.<sup>89</sup>

Van enige bijzondere motivering voor het aansnijden van een woonuitbreidingsgebied is hier geen sprake, hoogstens een bevestiging van de algemene vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Zoals reeds gezegd, bestaat het grote verschil tussen de piste van “groepswoningbouw” – die uiteraard ook moet voldoen aan de principes van goede ruimtelijke ordening – en de piste van de ‘ordering’ eruit dat na een ordening ook individuele woningbouw mogelijk is in plaats van enkel groepswoningbouw en dat ook andere functies dan wonen zijn toegelaten. Precies die andere functies kunnen de nieuwe woonwijken een levendig karakter geven, bijvoorbeeld door het voorzien van enkele winkels en horecazaken, pleintjes enz.

**IB** In een eerdere bijdrage heb ik reeds opgemerkt dat de strenge rechtspraak voor (verkavelings)vergunningen in woonuitbreidingsgebied eerder lijkt te zijn ingegeven door een planologische logica dan door een juridische logica<sup>90</sup>.

Het historische onderzoek bevestigt dit alleen maar. Ook ten tijde van de opmaak van de voorontwerpen van de gewestplannen waren de planologen van oordeel dat de reserves voor het woongebied op een gecontroleerde manier moesten worden ontwikkeld, met name door de overheid via de opmaak van BPA's en via een grondbeleid van de overheid.

85bis Zie recent RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221.

86 Zie hierover B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, nr. 54, bijzonder nummer “Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO”, 134; P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het Grond- en Pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 544, nr. 56.

87 P.-J. DEFOORT, “Heeft strafbaar ruimtegebruik een aflopend of een voortdurend karakter? Op zoek naar de wil van de wetgever”, *TROS* 2014, afl. 75, 30.

88 RvS, Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, 2008, 11 ([www.raadvst-consetat.be/?page=technique\\_legislative&lang=nl](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=nl)).

89 Toelichting bij KB 7 maart 1977 houdende de definitieve vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, 120-121.

90 P.-J. DEFOORT, “Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2012, 175.

Die planologische logica heeft het niet gehaald op de politieke logica, die zo veel mogelijk aanbod wou voorzien om de grond- en de bouwpreizen in de hand te houden. Die politieke logica heeft zich vertaald in de juridische tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, waarbij de overheidscontrole en het grondbeleid zijn weggevallen.

Vrij snel is de overheid tot het inzicht gekomen dat de ongebreidelde ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied ruimtelijk en planologisch niet wenselijk was, maar in plaats van hiervoor de correcte juridische maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door in de definitieve vaststelling van de gewestplannen woonuitbreidingsgebied te vervangen door aanvullende voorschriften, werd gekozen voor het creëren van allerlei regeltjes en voorwaarden via pseudowetgeving. Dezelfde fout werd gemaakt in de jaren 1990, toen de regering heel wat gewestplannen heeft gewijzigd, maar hierbij slechts druppelsgewijs woonuitbreidingsgebied heeft omgezet in woonaanslijdingsgebied of woonreservegebied.

De politieke moed ontbrak dus om harde juridische maatregelen te nemen. In de plaats hiervan werd gekozen voor zachte pseudowetgeving.

Vanuit planologisch oogpunt, zeker na de inwerkingtreding van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen in 1997, is het ontegensprekelijk hoogst onwenselijk dat vele van de woonuitbreidingsgebieden in het buitengebied ontwikkeld kunnen worden. Anderzijds houdt het planologisch geen steek dat de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden die inbreidingsgericht zijn of die betrekking heb-

ben op resterende delen onmogelijk zou zijn.

Feit is dat de planologische visie niet via omzendbrieven kan worden afgedwongen<sup>90bis</sup>, maar enkel via geëigende juridische instrumenten, zoals bijvoorbeeld een herbestemming via een RUP of een decretaal initiatief.

In de beleidsnota “Omgeving 2014-2019” van de Vlaamse Regering staat op de bladzijden 34 en 35 onder het punt “OD22. Bijkomende woongelegenheid” het volgende te lezen:

- het verhogen van het aanbod kan gebeuren door het verantwoord aansnijden van woonuitbreidingsgebied;
- er moet een actief grondbeleid worden gevoerd waarbij meer kavels, gelegen in de woonzone, op de markt moeten komen;
- er moet een beleid komen waarbij duidelijkheid wordt gecreëerd omtrent de bebouwbaarheid van de reservegebieden voor wonen, die verantwoord aangesneden moeten worden volgens objectieve criteria;
- niet-ontwikkelbare woonuitbreidingsgebieden, bijvoorbeeld vanwege een overstromingspolitiek of een ligging in een speciale beschermingszone (SBZ), krijgen een nieuwe, meer gepaste, planologische bestemming;
- voor een actief en sturend ruimtelijk beleid wordt een systeem van verhandelbare bouwrechten en planologische ruil onderzocht.

Zolang deze beleidsintenties niet zijn omgezet in behoorlijke regelgeving, blijft artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, aangevuld met de decretale bepalingen uit de artikelen 5.6.5 en 5.6.6 VCRO, gelden. Hoe betreurenswaardig dit in bepaalde

gevallen ook is vanuit planologisch oogpunt, het is in afwachting van nieuwe regelgevende initiatieven de taak van de rechtspraak om de juridische logica voorrang te geven op de (niet-juridisch vertaalde) planologische logica.

Ongetwijfeld is het laatste woord nog niet gezegd over het enigma van de woonuitbreidingsgebieden, maar de historische context biedt interessante nieuwe inzichten om de juiste juridische logica te begrijpen<sup>91</sup>.

<sup>90bis</sup> Zie recent RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0221.

<sup>91</sup> Tekst afgewerkt op 22 april 2015.