

SOCIALE WONINGEN IN EEN RUP? JA, MAAR ...



Pieter-Jan Defoort, LDR Advocaten,
Erkend ruimtelijk planner

I. INLEIDING

De Raad van State bevestigde in het arrest-*Fremoluc*¹ dat een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) een bestemmingszone voor sociale woningen kan voorzien. Het arrest merkt in zijn motivering op dat het Grondwettelijk Hof het bijzonder sociaal objectief (BSO) uit het Grond- en Pandendecreet (GPD) niet heeft vernietigd en dat het RUP niet voorziet in een systeem dat vergelijkbaar is met het systeem van de sociale normen en lasten uit het Grond- en Pandendecreet dat door het Grondwettelijk Hof wel werd vernietigd.

In deze bijdrage wordt onderzocht of er geen andere randvoorwaarden zijn waaraan een RUP voor sociale woningen moet voldoen. De auteur vertrekt in zijn analyse vanuit de beginselen van behoorlijke wetgeving, inzonderheid het beginsel van een duidelijke doelstelling. Dit beginsel houdt in dat elke regelgeving, dus ook een RUP, moet vertrekken van een juist feitelijk inzicht en vanuit een doelstelling van effectieve realisatie. Dit eerste principe vertaalt zich in de vereiste dat een RUP voor sociale woningen moet worden verantwoord vanuit een aangetoonde be-

hoefte aan sociale woningen, het tweede principe dat het RUP naast de bestemmingsvoorschriften ook moet voorzien in instrumenten die garanderen dat het RUP ook effectief wordt uitgevoerd binnen een redelijke termijn.

In deze bijdrage wordt onderzocht of er een rechtsgrond bestaat die kan vereisen dat de plannende overheid de bestemming voor sociale woningen slechts gedurende een bepaalde (redelijke) termijn kan laten gelden. In dit geval moet de overheid de nodige instrumenten voorzien (financiële middelen, overeenkomsten met een sociale huisvestingsmaatschappij (SHM), een onteigening ...) om de bestemming binnen de vooropgestelde termijn effectief te realiseren, bij gebreke waarvan het plangebied een normale woon- of een andere bestemming krijgt.

II. PRINCIPIËLE DISCUSSIE VOOR, TIJDENS EN NA HET GROND- EN PANDECREET: KUNNEN SOCIALE WONINGEN IN RUP'S?

1 De mogelijkheid om in bestemmingsplannen maatregelen voor sociale woningen te voorzien, werd door de overwegende rechtsleer in het verleden fel be-

¹ RvS 2 december 2016, nr. 236.658, nv Fremoluc (de relevante uittreksels uit het arrest zijn verder in dit nummer van *TROS* opgenomen).

twist². Volgens deze rechtsleer kan enkel wat “ruimtelijk relevant” of “stedenbouwkundig van aard” is het voorwerp uitmaken van instrumenten van ruimtelijke

ordering. Bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen zouden ‘actogericht’ zijn, want enkel realiseerbaar door actoren die sociale woningen kunnen

bouwen³ of verhuren⁴, of sociale kavels⁵ kunnen aanbieden. Actorgerichte voorschriften zijn volgens tegenstanders geen voorschriften van ruimtelijke ordening, in de eerste plaats omdat dergelijke voor-

- 2 Bv. J. BOUKCAERT en T. GERNAEY, “Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw”, *TROS* 2009, 24-33, noot onder RvS 9 augustus 2007, nr. 173.942, provincie West-Vlaanderen en gemeente De Haan; F. DE PRETER, “Algemene problemen bij de doorwerking van sectorwetgeving in de ruimtelijke ordening” in I. LARMUSEAU (ed.), *Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: 1+1=3*, VVOR-verslagboek 2008/1, 15-16, nr. 14; F. DE PRETER, “Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen”, *TROS* 2003, 14; F. JUDO, “Huisvestingsbeleid heeft slechts beperkte relevantie voor ruimtelijke ordening”, *Res Jur.Imm.* 2007, nr. 6.750, 57-60. Ook recent blijft bepaalde rechtsleer de theorie over het verbod op een (vermeend) actorgebonden ruimtelijke ordening voor sociale woningen verdedigen: F. CHARLIER, “Grond- en Pandenbeleid revisited. Betaalbaar wonen in de praktijk na de annulatie van de socialelastenregeling en het ‘wonen in eigen streek’” in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 71-82.
- Zie in andere zin P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in RUP’s: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 163-189; P.-J. DEFOORT, “Hoofdstuk 5. Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 191-195; 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, *Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 495-548; P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56.
- Zie over de problematische relatie uit het verleden tussen ruimtelijke ordening en sociale woningbouw ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Algemene inleiding” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 11-12; B. HUBEAU, “Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar” in CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN (ed.), *CRB Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 326-327.
- Zie ook een opmerkelijk arrest van het hof van beroep te Brussel waarin werd geoordeeld dat een gemeente die een plan van aanleg had aangenomen waarin de gronden werden bestemd voor gegroepeerde bouw van volkswoningen door een publiekrechtelijke huisvestingsmaatschappij, een fout had begaan. Het plan van aanleg creëerde een monopolie, wat als gevolg had dat er slechts één potentiële, bevoorrechte koper was. Dit was volgens het hof strijdig met de strekking van de toenmalige art. 16 en 17 Stedenbouwwet (later art. 14-15 Coördinatie-decreet RO) en met het gelijkheidsbeginsel (Brussel 30 april 1985, *T.Aann.* 1986, 243-249, noot O. RONSE).
- 3 De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (verder: de VMSW), een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Vlaams Woningfonds (art. 2, § 1, 23° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde art. 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last *in natura*). Een private actor kan dus geen sociale koopwoningen (meer) realiseren.
- 4 De VMSW, een SHM, erkende sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging (art. 2, § 1, 22° Vlaamse Wooncode). Een private actor kan dus geen sociale huurwoningen (meer) aanbieden.
- 5 De VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband (art. 2, § 1, 25° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde art. 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last *in natura*). Een private actor kan dus geen sociale kavels (meer) aanbieden.

schriften de eigenaar niet toelaten de bestemming zelf te realiseren⁶.

Die “traditionele” visie over het strikte onderscheid tussen ‘ruimtelijke ordening’ en de ‘sectoren’ heeft ertoe geleid dat de decreetgever heeft ingegrepen om een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien die de mogelijkheid bood om in RUP’s (en in vergunningen) sociale woningen te voorzien⁷. De regeling voorzag in een verplicht aandeel sociale woningen⁸ bij

elke stedenbouwkundige of verkavelingsaanvraag van een bepaalde grootte⁹. Het Grond- en Pandendecreet voorzag een regeling waarbij RUP’s de decretale percentages onder bepaalde voorwaarden kon (of moest) verhogen¹⁰.

Het Grondwettelijk Hof heeft de bepalingen die betrekking hadden op de normen voor sociale woningen en de sociale lasten in stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en RUP’s vernietigd¹¹.

2 Na het vernietigingsarrest rees de vraag wat de gevolgen hiervan waren voor de mogelijkheid om in de toekomst in RUP’s nog voorschriften te voorzien voor sociale woningen en wat het lot was van voorschriften in bestaande RUP’s.

Wat de RUP’s betreft die zijn tot stand gekomen met toepassing van het Grond- en Pandendecreet, heeft het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, een artikel 7.4.2/2 ingevoegd in de VCRO dat bepaalt dat de procentuele objectieven en voorschriften met betrekking tot de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod in uitvoering van de artikelen 4.1.12 en 4.1.13 GPD voor onbestaande moeten worden gehouden.

Blijft de vraag wat het lot is van RUP’s of BPA’s met bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen, die tot stand zijn gekomen vóór het Grond- en Pandendecreet, en of er nog mogelijkheden zijn in de toekomst.

Wat het verleden betreft, had de Raad van State in een arrest dat dateerde van na de inwerkingtreding van het Grond- en Pandendecreet, maar dat handelde over een RUP dat dateerde van vóór het Grond- en Pandendecreet, reeds geoordeeld dat het voorzien van sociale woningen in een RUP principieel mogelijk was, nu dit inpasbaar is in de (sociale) doelstellingen die zijn voorzien in het toenmalige artikel 4 DRO¹², wat overeenstemt met het huidige artikel 1.1.4 VCRO¹³.

In het arrest-*Fremoluc*¹⁴ bevestigt de Raad van State dat de mogelijkheid voor bestemmingsvoorschriften voor sociale woningen ook na het vernietigingsarrest principieel overeind blijft, nu dit kadert binnen een van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, zoals deze zijn verwoord in artikel 1.1.4 VCRO, waar wordt

-
- 6 NULENS meent dat de sociale last uit het Grond- en Pandendecreet niet actorgericht was, ook al erkent hij dat het begrip van sociale woningen inderdaad is gedefinieerd in termen van actoren die de woningen in kwestie mogen verhuren. De sociale last zou de verkavelaar of bouwheer enkel ertoe hebben verplicht om handelingen te stellen opdat een sociaal woonaanbod zou kunnen worden gerealiseerd (T. NULENS, “Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 268, nr. 18). Los van de bedenking dat het onderscheid dat NULENS ziet op een wel zeer subtiële nuance berust, kan worden opgemerkt dat dit argument niet opgaat voor een RUP dat een zone bestemd voor sociale woningen. In dit geval gaat het niet over sociale lasten op vergunningenniveau die zou verplichten tot het stellen van bepaalde handelingen, maar over een bestemming die enkel door bepaalde actoren kan worden gerealiseerd.
- 7 Decr.VI. 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (verder: het Grond- en Pandendecreet).
- 8 10-20 % voor private ontwikkelingen, 20-40 % voor ontwikkelingen van (semi)publieke rechtspersonen.
- 9 Verkavelingen vanaf 10 loten of een halve hectare, groepswoningbouwprojecten vanaf 10 woningen en de bouw van appartementsgebouwen vanaf 50 eenheden, of elke andere aanvraag die aansluit op een grond waarmee de aanvraag samen minstens een halve hectare vormde.
- 10 20-25 % voor private ontwikkelingen en 40-50 % voor ontwikkelingen van (semi)publieke rechtspersonen.
- 11 GwH 7 november 2009, nr. 145/2013, zoals verbeterd door een beschikking van 18 december 2013 en het voorafgaande tussenarrest GwH 6 april 2011, nr. 50/2011 met een aantal prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie. Zie hierover uitgebreid o.a. J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 201 p.; P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013, 173-207. Zie ook F. CHARLIER, “De socialelastenregeling vernietigd. Gevolgen voor de notariële praktijk”, *T.Not.* 2014, 17-21; K. ROELANDT, “Grond- en pandendecreet loopt zware averij op”, *TOO* 2013, 485-489; T. STERKCKX, “De vernietiging van de sociale last en wonen in eigen streek door het Grondwettelijk Hof”, *Nieuwsbrief Notariaat* 2014, afl. 19; T. VANDROMME, “Vlaams decreet grond- en pandenbeleid gedeeltelijk vernietigd”, *RW* 2013-14, 642 e.v.; I. VAN GIEL, “De ‘sociale lasten’ vernietigd – Gevolgen voor de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen. Wie kaatst, kan de (sneeuw?)bal verwachten” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 395-412.
- 12 Decr.VI. 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening (verder: DRO).
- 13 RvS 7 december 2010, nr. 209.558, nv Bouwmateriale Holvoet en RvS 7 december 2010, nr. 209.557, Mahieu, met noot P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in RUP’s: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 163-189.
- 14 RvS 2 december 2016, nr. 236.658, nv Fremoluc.

gesteld dat tevens rekening dient te worden gehouden met de sociale gevolgen van de ruimtelijke ordening.

De Raad verwerpt de argumentatie van de verzoekende partij, die had opgeworpen dat de voorschriften inzake de bestemming van de zone “GWB2” helemaal niet stedenbouwkundig van aard zijn. Volgens de verzoekende partij dienden de bestemmingsvoorschriften verband te houden met “de ruimtelijke ordeningsaspecten in strikte zin” en hield het formuleren van voorschriften waarbij enkel het sociaal woonaanbod wordt geregeld, geen verband met de ruimtelijke ordening. De verzoekende partij wierp in dit verband nog op dat de ruimtelijke ordening niet “actorgericht” mag zijn, wat hier volgens haar wel het geval was. Het reserveren van een zone voor een bestemming, “gerealiseerd in het kader van het sociaal objectief van de gemeente”, heeft tot gevolg

dat enkel specifieke actoren in deze zone kunnen overgaan tot realisatie. Dit tast volgens de verzoekende partij de handelingsbekwaamheid inzake deze percelen aan.

Door deze argumenten te verwerpen, veegt het arrest de traditionele leer van tafel, die stelt dat, enerzijds, bestemmingsvoorschriften verband dienen te houden met “de ruimtelijke ordeningsaspecten in strikte zin” en, anderzijds, dat de ruimtelijke ordening niet “actorgericht” mag zijn¹⁵.

III. SOCIALE WONINGEN KUNNEN PRINCIPEEL IN RUP'S, MAAR NIET MET EEN SYSTEEM DAT VERGE- LIJKBAAR IS MET HET GROND- EN PANDENDECREET

E Betekent dit dat de plannende overheid nu helemaal vrij is om naar eigen

goeddenken en zonder beperking alerhande voorschriften over sociale woningen te voorzien in RUP's? Nee, er zijn grenzen waaraan de plannende overheid zich heeft te houden.

Uit het arrest-*Fremoluc* kan alvast één beperking worden afgeleid. De verzoekende partij had opgeworpen dat het RUP ten gevolge van het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2013 van 7 november 2013, zoals verbeterd bij beschikking van 18 december 2013, niet meer kan voorzien in het opleggen van sociale objectieven aan private ontwikkelaars¹⁶. De verzoekende partij wierp op dat het Grondwettelijk Hof duidelijk heeft gesteld dat dit een disproportionele last is, zodat het gezag van gewijsde van het voormelde arrest wordt geschonden.

Het arrest-*Fremoluc* overweegt in dit verband dat het bestreden gemeentelijk RUP niet voorzag in het opleggen van een verplichting aan een private ontwikkelaar om een bepaald percentage sociale woningen te voorzien.

Het bestreden RUP voorzag inderdaad niet in een systeem dat vergelijkbaar is met het door het Grondwettelijk Hof vernietigde systeem van het Grond- en Pandendecreet, waarbij per vergunningsaanvraag van enige omvang een verplicht aandeel sociale woningen moest worden gerealiseerd. Dit systeem was door het Grondwettelijk Hof disproportioneel bevonden en om die reden vernietigd¹⁷. Het bestreden RUP voorzag in een volledige ‘zone voor groeps woningbouw’ met als hoofdbestemming ‘woningen (...) gerealiseerd in het kader van het sociaal objectief van de gemeente’.

In eerdere rechtsleer werd reeds geopperd dat een dergelijk systeem wél verenigbaar is met het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof¹⁸, wat nu wordt bevestigd door de Raad van State.

15 Voor een aantal juridische argumenten ter ondersteuning van die stelling, zie P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en ‘de sectoren’ wordt steeds dunner”, *TROS* 2011, 163-189; P.-J. DEFOORT, “Hoofdstuk 5. Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 191-195; P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 43-56.

16 Zie ook P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013, 203, nr. 30bis; O. VERHULST, “De vernietiging in de bestuurspraktijk” in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 197-198.

17 Het Grondwettelijk Hof kwam in twee stappen tot zijn oordeel. Eerst vernietigde het Hof de steunmaatregelen die beoogden de sociale lasten te compenseren. Vervolgens oordeelde het Hof dat de sociale last zonder compensaties een dermate zware last was, die niet evenredig was met de doelstelling van de bestreden bepalingen (zie inzonderheid overw. B.9 van het arrest nr. 145/2013).

18 P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013, 201-203, nr. 30. Zie ook P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 53-54; J. GHYSELS, “Het Grond- en Pandendecreet gedeeltelijk vernietigd. Een overzicht van de vernietigde bepalingen en de rechtsgevolgen van de vernietiging” in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 45, nr. 114; O. VERHULST, “De vernietiging in de bestuurspraktijk” in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 197-198.

IV. ZIJN ER GEEN ANDERE RAND-VOORWAARDEN?

A. Overzicht van de opgeworpen argumenten in het arrest-Fremoluc

4 Dat een RUP niet mag voorzien in een systeem dat vergelijkbaar is met het vernietigde Grond- en Pandendecreet, is voorlopig de enige beperking die de Raad van State heeft gesteld aan de mogelijkheid om in RUP's voorschriften voor sociale woningen te voorzien.

Nochtans dringen zich m.i. bijkomende randvoorwaarden op. Een bestemming voor sociale woningen houdt een aanzienlijke eigendomsbeperking in, wat impliceert dat dit enkel mogelijk is mits een zorgvuldige feiten- en belangenafweging, waarbij rekening zal moeten worden gehouden met meerdere elementen. In eerdere bijdragen zag ik drie bijkomende aandachtspunten: er moet een behoefte aan sociale woningen en een gebrek aan beschikbare (semioverheids)gronden worden aangetoond, de bestemming moet worden beperkt in de tijd en de zone voor sociale woningen moet ruimtelijk inpasbaar zijn in de omgeving¹⁹.

Het argument van de *behoefte* is aan bod gekomen in het arrest-Fremoluc. De verzoekende partij had opgeworpen dat een

bestemming van een zone voor sociale woningen een ernstige eigendomsbeperking inhoudt en dat bijgevolg een zorgvuldige belangenafweging diende te gebeuren. Een grondige behoeftestudie was volgens de verzoekende partij noodzakelijk. De verzoekende partij had hierbij opgeworpen dat het Grondwettelijk Hof had geoordeeld dat het niet kon dat er verplicht een sociaal woonaanbod wordt opgelegd op gronden van private ontwikkelaars, indien er geen afweging gemaakt wordt of rekening gehouden wordt met het potentieel aanbod aan gronden door sociale actoren. Het is opmerkelijk en jammer dat de Raad van State deze argumenten volkomen onbeantwoord heeft gelaten.

Het argument van de *onzekerheid omtrent het tijdspectief van de realisatie* van de bestemming werd door de verzoekende partij van het geannoteerde arrest ook opgeworpen. De Raad van State beantwoordt dit argument door te verwijzen naar het algemene principe dat een RUP steeds toekomstgericht is. De Raad beperkt zich ertoe te poneren dat “het feit dat op het ogenblik van het vaststellen van een RUP het niet geweten is wanneer concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, is eigen aan een dergelijk toekomstgericht plan”.

Op de argumenten van de behoefte en het tijdspectief wordt hierna dieper ingegaan.

Ook het argument van de *ruimtelijke draagkracht en kwaliteit* werd door de verzoekende partij aangehaald. De verzoekende partij wierp op dat hierover in de besluitvorming van het RUP geen enkele afweging werd gemaakt en dit ondanks het feit dat de zone voor sociale woningen in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) wordt voorzien als “dienstzone”. Net als het argument van de behoefte, laat de Raad van State dit argument onbeantwoord.

Op het argument van de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit wordt verder in deze bijdrage niet dieper ingegaan. Er kan worden volstaan met de vrij voor de hand liggende bedenking dat de inplanting van sociale woningen niet in elke (woon)omgeving even passend is. Eén van de kritieken vanuit ruimtelijke-orderingsstandpunt op het Grond- en Pandendecreet, was precies het al te lineaire karakter van het systeem op vergunningenniveau, met overal dezelfde procentuele vork en woningdichtheden, ongeacht de ruimtelijke kenmerken van de onmiddellijke omgeving²⁰. Dit systeem liet weinig maatwerk toe, en gaf in bepaalde gevallen aanleiding tot ruimtelijk onwenselijke resultaten²¹.

Het is trouwens de evidentie zelf dat de locatie voor een bestemmingszone voor sociale woningen via een RUP, net zoals iedere andere locatiekeuze voor een ruimtelijke ontwikkeling, zorgvuldig moet worden gekozen. Het verdient aanbeveling dat het besluitvormingsproces verduidelijking geeft voor de gemaakte ruimtelijke keuzes, zeker in gevallen waarbij de locatie minder voor de hand liggend is. Vanuit ruimtelijk oogpunt moet worden bekeken of een sociaal woonproject ruimtelijk inpas-

19 P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013, 203-205, nr. 30bis. Zie ook P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening als regulator voor de ruimtelijke behoeften van de sectoren” in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 54-55.

20 Ook de steden en gemeenten leverden destijds op dit punt kritiek. Volgens de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (de VVSG) vragen ruimtelijke projecten met een goede sociale mix om maatwerk, iets wat het Grond- en Pandendecreet niet of slechts moeilijk kon leveren. De algemene percentages droegen volgens de steden en gemeenten niet bij tot een betere ruimtelijke kwaliteit. De gemeenten zouden volgens de VVSG zelf moeten kunnen bepalen hoe ze het sociale objectief kunnen bereiken (X. BUIJS, “Betaalbaar wonen realiteit dankzij het decreet Grond- en pandenbeleid?”, *Lokaal* 2009, 30).

21 Zie de conclusie van het artikel 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”, *TROS* 2009, 226, nr. 20 en 247.

baar is in de omgeving. De ruimtelijke en stedenbouwkundige kenmerken van een sociaal woonproject zijn vaak verschillend dan die van pakweg een villawijk of een gebied met luxeappartementen. Het mobiliteitsprofiel (openbaar vervoer) en het aanbod van voorzieningen (bv. buurtwinkels, een dokter ...) van de omgeving is best afgestemd op de mogelijkheden van de sociale bewoners, die vaak niet over een eigen auto beschikken (zeker in het geval van sociale huurders). Ook vanuit sociaal oogpunt rijst de vraag of elke omgeving zich leent voor een sociaal woonproject. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of een sociale huurder zich wel zal thuisvoelen in een afgelegen, exclusieve villawijk, waar alle andere bewoners duidelijk tot een andere sociale laag behoren en waar de voorzieningen verafgelegen zijn of een stuk duurder dan elders²².

B. Argumenten voor bijkomende beperkingen aan de mogelijkheden voor sociale woningen in RUP's

1. RUP's moeten voldoen aan de beginselen van behoorlijke regelgeving, inzonderheid het beginsel van de juiste doelstelling

5 De stedenbouwkundige voorschriften van een RUP hebben verordenende

kracht en zijn dus te beschouwen als wetgeving in de materiële zin of 'regelgeving'²³. Na de algemene beginselen van behoorlijk bestuur werden ook *beginselen van behoorlijke regelgeving* ontwikkeld. Tussen beide beginselen bestaan een aantal gelijkenissen, maar ook verschillen. Beginselen van behoorlijke regelgeving richten zich primair tot de regelgever, maar zijn op vandaag uitgegroeid tot behoorlijkheidseisen waaraan wetgeving wordt getoetst in de rechtspraak²⁴.

Het eerste materiële beginsel van behoorlijk bestuur is *het beginsel van de duidelijke doelstelling*.

Een eerste aspect van dit beginsel houdt in dat de regelgever vóór alles een *juist feitelijk inzicht* moet verwerven omtrent het te bereiken doel. Hiervoor moet eerst tot een heldere probleemanalyse worden gekomen en vervolgens moet worden onderzocht of het probleem een oplossing van overheidswege behoeft. Indien ja, moet worden bekeken op welke manier de overheid het probleem best oplost, m.a.w. hoe zij haar doelstelling het meest efficiënt realiseert. Inzicht omtrent de met regelgeving na te streven doelstelling impliceert een voldoende kennis van de feitelijke toestand. De doelstelling moet begrijpelijk overkomen en wordt, zo nodig,

in de memorie van toelichting bij de regelgeving verduidelijkt. Er moet worden onderzocht of de doelstelling met de beoogde regeling kan worden gerealiseerd.

Een tweede aspect van het beginsel van de duidelijke doelstelling is dat de door de regelgever geformuleerde doelstelling moet overeenstemmen met de *werkelijke doelstelling*. De regeling mag niet uitsluitend de schijn wekken dat bepaalde zaken worden geregeld, teneinde de indruk te wekken tegemoet te komen aan bepaalde maatschappelijke belangengroepen of verzuchtingen. Het mag niet gaan om regelgeving waarvan de essentiële betekenis eerder van symbolische aard is, dan van reëel inhoudelijke aard met de bedoeling praktische uitwerking te krijgen. Dat een regeling voornamelijk (negatieve) symbolische draagwijdte heeft, kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de weinige middelen die ter beschikking worden gesteld voor de realisatie, uit het gegeven dat in een weinig ontwikkeld handhavings- en sanctioneringsapparaat wordt voorzien of uit het feit dat de vaststelling van essentiële bestanddelen van de regeling wordt overgelaten aan een andere overheid. Om zich een duidelijk beeld te vormen over de geschiktheid van een regeling om een bepaalde doelstelling te bereiken, zal de regelgever die regeling op haar gevolgen moeten toetsen, zowel op de rechtsgevolgen, als op de feitelijke gevolgen. Wat de feitelijke gevolgen betreft, mag de regel niet tot onbillijke gevolgen leiden²⁵.

2. Eerste aspect van een duidelijke doelstelling: een goede probleemanalyse en een juist feitelijk inzicht (aantonen van een ruimtebehoefte)

• **Het bijzonder sociaal objectief (BSO)**

6 Zoals gezegd, moet de regelgever in het licht van de beginselen van behoorlijke regelgeving vóór alles een *juist feitelijk*

22 Dit argument vertrekt vanuit het oogpunt van de sociale bewoner, niet vanuit het argument van de vil-labewoner die niet wenst dat zijn omgeving wordt "aangetast" door een sociaal woonproject, waardoor de waarde van zijn woning zou kunnen dalen. Bezwaren tijdens het openbaar onderzoek die geen uitstaans hebben met de doelstellingen van de ruimtelijke ordening, moeten niet worden behandeld (RvS 4 november 2009, nr. 197.615, Verreckt; RvS 28 juni 2011, nr. 214.212, Lauwers). Bezwaren die louter betrekking hebben op financiële aspecten, betreffen niet de ruimtelijke ordening (vgl. RvS 4 november 2009, nr. 197.615, Verreckt).

23 Vgl. M. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 5-6, nr. 3.

24 Voor een situering van de beginselen van de behoorlijke regelgeving, zie M. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 106-114.

25 M. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, 114-120.

inzicht verwerven omtrent het te bereiken doel. Vervolgens moet de regelgever onderzoeken of een overheidstussenkomst via regelgeving aangewezen is en, zo ja, hoe dit op de meest efficiënte manier kan worden geregeld.

De Raad van State stelt in het arrest-*Fremoluc* impliciet dat een RUP, dat uitvoering wenst te geven aan het bindend sociaal objectief (BSO), zoals voorzien in de artikelen 4.1.2 tot en met 4.1.6 van het decreet van 27 maart 2009 ‘betreffende het grond- en pandenbeleid’, een aanvaardbare doelstelling nastreeft. De Raad van State merkt op dat het Grondwettelijk Hof de bepalingen over het bindend sociaal objectief niet heeft vernietigd. Vervolgens stelt de Raad van State vast dat het bestreden gemeentelijk RUP geen verplichting

oplegt aan een private ontwikkelaar om een bepaald percentage sociale woningen te voorzien. Het RUP voorziet in een volledige zone voor woningen “gerealiseerd in het kader van het bindend sociaal objectief van de gemeente”.

Dat de doelstelling om te voldoen aan het bindend sociaal objectief op zich een aanvaardbare doelstelling is, kan in het kader van de vigerende regelgeving moeilijk worden betwist. Zoals de Raad van State opmerkt, heeft het Grondwettelijk Hof de regels hierover in het Grond- en Panden-decreet niet vernietigd.

Het bindend sociaal objectief is een decretaal opgelegd aantal sociale woningen dat binnen elke gemeente moet worden gerealiseerd binnen een bepaald tijds-

perspectief. De – vrij ingewikkelde en zeer technische – regels over het BSO zijn ingrijpend gewijzigd door het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen²⁶. Een belangrijke wijziging is bijvoorbeeld dat de gewestelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels zijn afgeschaft²⁷. Het streefdoel voor het aantal bijkomende sociale woningen (het zogenaamde macro-objectief voor Vlaanderen) dat aanvankelijk was bepaald op 43.000 bijkomende huurwoningen voor de periode 2009-2020, wordt gewijzigd naar 50.000 eenheden voor de periode 2009-2025²⁸.

Het bindend sociaal objectief houdt voor de gemeentelijke overheid een “rechtsplicht” in om bestaande gemeentelijke plannen en reglementen met een invloed op de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod, waar nodig, af te stemmen op het vooropgestelde percentage en om de normen die gelden per gemeente, zoals bepaald in artikel 4.1.7 GPD²⁹, vast te stellen in lijn met het vooropgestelde percentage (art. 4.1.2, § 2 GPD).

Indien binnen de betrokken gemeente reeds een sociaal huuraanbod van ten minste 9 % van het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens voorhanden is, dan geldt de verplichte toenameregeling voor het BSO niet. De verplichte toenameregeling geldt daarenboven slechts totdat de procentuele verhouding tussen het aantal sociale huurwoningen en het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens binnen de gemeente de drempel van 9 % bereikt.

Indien het verplichte BSO in een gemeente niet is verwezenlijkt binnen de daartoe voorziene termijn, dan kan de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden maatregelen van activeringstoezicht tref-

26 BS 13 december 2016; *Parl.St.* VI. Parl. 2015-16, Ontwerp van decreet, nr. 814/1; Verslag van de hoorzitting, nr. 814/3; Verslag, nr. 814/4. Zie inzonderheid art. 53-62 van dit decreet.

Voor een bespreking van de oorspronkelijke regeling, zie o.a. F. CHARLIER, *Het ABC van het Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 34-51; P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het verplichte sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 499-506 en *TROS* 2009, 214-219; B. HUBEAU, “Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar” in CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN (ed.), *CRB Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 349-356; T. NULENS, “Het decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009. Een algemene introductie”, *TBO* 2009, 119-121; T. VANDROMME, “Maatregelen betreffende betaalbaar wonen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 111-117; T. VANDROMME, “Het nieuwe grond- en pandenbeleid besproken en toegelicht”, *RW* 2009-10, 479-480; J. VANPOTTELBERGE, “De rol van gemeenten bij sociale huisvesting”, *T.Gem.* 2014, 38-41.

27 Zie de wijziging van art. 4.1.3 GPD en de opheffing van art. 4.1.5 en 4.1.6 GPD.

28 Art. 22bis, § 1, eerste lid Vlaamse Wooncode. Voor meer details over het BSO en de voortgangstoetsen (monitoring) hierover, zie T. NULENS, “Streecfcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 258-266; T. VANDROMME, “Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?”, *Jurim Pratique* 2015/2, 56-58 en 70-76.

29 Art. 4.1.2, § 2 GPD verwijst naar de normen, vermeld in hoofdstuk 2 ‘Normen’ van Titel 1 ‘Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod’ van Boek 4 ‘Maatregelen betreffende betaalbaar wonen’. Het bedoelde hoofdstuk 2 bevat nu enkel nog normen per gemeente. Het oorspronkelijke Grond- en Pandendecreet voorzag ook normen per bouw- of verkavelingsproject (de beruchte ‘sociale lasten’), maar die werden vernietigd door het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2013 van 7 november 2013 (zie hoger).

fen ten aanzien van in gebreke blijvende Vlaamse besturen³⁰.

Dat het BSO na het vernietigingsarrest van het Grondwettelijk Hof nog slechts zou overblijven als een soort 'beginselverklaring', zoals GHYSELS stelt³¹, klopt dus slechts gedeeltelijk. Het BSO kan inderdaad niet langer doorwerken naar de vergunningverlening, zoals GHYSELS terecht opmerkt, maar krachtens de genoemde bepalingen is er wel nog een rechtstreekse doorwerking naar de ruimtelijke uitvoeringsplannen.

Om het BSO te verwezenlijken via RUP's heeft de decreetgever expliciet voorzien dat de bepalingen van een GRS de realisatie van het BSO niet in de weg kunnen staan. Enerzijds, voorziet artikel 4.1.1, § 1/1, tweede lid GPD dat een GRS dat zich niet verdraagt met het bindend sociaal objectief en dat nog niet is aangepast overeenkomstig het eerste lid, 1° van hetzelfde artikel, niet kan worden ingeroepen om de maatregelen af te wijzen die voor de

verwezenlijking van het bindend sociaal objectief zijn vereist. Anderzijds, voorziet artikel 2.1.2, § 3, eerste lid en § 2, vierde lid VCRO in uitdrukkelijke mogelijkheden om af te wijken van het richtinggevende en zelfs van het bindende gedeelte van een gemeentelijk³² ruimtelijk structuurplan, indien dit genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief³³.

• De cijfers alleen volstaan niet steeds

7 Betekent dit alles dat een RUP ertoe kan volstaan om te verwijzen naar de regeling van het bindend sociaal objectief om de bestemming van een zone voor sociale woningen via een RUP te legitimeren? M.i. volstaat dit niet. Dit lijkt wel te zijn gebeurd in het RUP uit het geannoteerde arrest. De verzoekende partij wierp op dat het RUP louter in het bestemmingsvoorschrift verwees naar het bindend sociaal objectief, zonder enige verder motivering in de toelichtingsnota of in andere stukken bij het RUP.

Dat er zoiets bestaat als een bindend sociaal objectief is één zaak. Een andere zaak is de vraag of aan het bindend sociaal objectief intussen nog niet werd voldaan en of de gekozen locatie – inzonderheid als het gaat om privégronden – kan worden verantwoord.

De Raad van State oordeelde reeds in verband met de mogelijkheid om wegens het BSO af te wijken van het richtinggevende en bindende gedeelte van een GRS³⁴, dat de cijfermatige voorstelling van het BSO in het voorliggende geval op zich geen verantwoording vormde voor het aansnijden van een bepaald woonuitbreidingsgebied. Louter uit de cijfers blijkt, volgens de Raad van State, niet de noodzaak van het aansnijden van dit specifieke woonuitbreidingsgebied voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief³⁵.

Er is dus een duidelijk onderscheid te maken tussen, enerzijds, de cijfers en, anderzijds, de locatie.

• Actuele cijfers

8 De gemeente zal minstens in de toelichting bij het RUP moeten aangeven wat het bindend sociaal objectief is en hoeveel sociale woningen van het bindend sociaal reeds werden gerealiseerd sinds 1 januari 2008. De gemeente zal zich moeten beroepen op actuele cijfers. Hierbij moet worden opgemerkt dat het objectief voor sociale huurwoningen betrekking heeft op de nettotoename van het aantal sociale woningen sinds de nulmeting van het sociaal woonaanbod. Dit betekent dat een afname van het aantal woningen (bv. door de verkoop van een woning aan een zittende huurder of een derde, of door de sloop van een woning) in mindering wordt gebracht van de toename van het aantal woningen³⁶.

30 Zie voor de regeling van het activeringstoezicht art. 3.2.1 t.e.m. 3.2.4 GPD.

31 J. GHYSELS, "Het Grond- en Pandendecreet gedeeltelijk vernietigd. Een overzicht van de vernietigde bepalingen en de rechtsgevolgen van de vernietiging" in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendecreet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 19.

32 Het Grond- en Pandendecreet lijkt hier een lacune te bevatten door de bijkomende afwijkingsmogelijkheid te beperken tot afwijkingen op het GRS. De woonbehoefte staat weliswaar berekend in het gemeentelijk structuurplan, maar het principe dat de gemeente een woonbehoefte moet aantonen alvorens nieuwe woongebieden te kunnen bestemmen, is voorzien in het RSV en in de provinciale structuurplannen. Het Grond- en Pandendecreet voorziet geen bijzondere afwijkingsmogelijkheden van deze hogere structuurplannen, zodat het bestemmen van nieuwe woongebieden met het oog op het realiseren van het bindend sociaal objectief niet mogelijk blijkt indien de gemeente geen woonbehoefte kan aantonen (P.-J. DEFOORT, "De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het verplichte sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie", *TROS* 2009, 79; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *Bijz. nr. TROS* 2009, afl. 54, 79).

33 Zie voor een toepassing in de rechtspraak RvS 22 januari 2013, nr. 222.176, nv 't Hofke.

34 Art. 4.1.2, § 2, tweede lid GPB en art. 2.1.2, § 2 en 3 en art. 5.6.5 VCRO.

35 RvS 22 januari 2013, nr. 222.176, nv 't Hofke.

36 T. NULENS, "Streecijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 285.

In dit verband kan worden opgemerkt dat de Vlaamse Wooncode voorziet in een tweejaarlijkse voortgangstoets over de implementatie van het BSO³⁷. Volgens artikel 11/2 van het Monitoringbesluit van 10 november 2011 bezorgt elke gemeente het agentschap jaarlijks uiterlijk op 30 april een overzicht van de sociale huur- en koopwoningen en van de sociale kavels van na de nulmeting. De gemeente kan dus bij de opmaak van een RUP moeilijk voorhouden dat ze niet over geactualiseerde cijfers beschikt.

• **Inspanningen van de (semi)publieke rechtspersonen aantonen**

9 De gemeente zal moeten aantonen dat er voldoende inspanningen worden geleverd om de sociale woningen te realiseren op gronden van de actoren van het sociaal woonbeleid (VMSW, SHM, gemeente en OCMW) en de andere openbare besturen.

Het Grond- en Pandendecreet voorzorg oorspronkelijk dat elke gemeente een actieprogramma moest opstellen waarin was voorzien dat ten minste een kwart van de gezamenlijke oppervlakte van de (semi)publieke gronden moest worden aangewend voor een sociaal woonaanbod. Bij een wijzigingsdecreet van 14 oktober

2016 werd de 25 %-norm geschrapt, behalve voor de gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om hun BSO te behalen³⁸.

Artikel 26/1, § 2 van het Monitoringbesluit van 10 november 2011 voorziet dat de gemeente die wordt ingedeeld in de categorie 2³⁹, aantoonde dat het vooropgestelde sociaal woonaanbod volledig en binnen de termijn voor realisatie van de verschillende deelobjectieven gerealiseerd kan worden op gronden van de sociale woonorganisaties of de openbare besturen, door het agentschap documenten te bezorgen met een lijst met gronden in eigendom van de sociale woonorganisaties of de openbare besturen en een op het lokaal woonoverleg afgesproken planning voor de realisatie van een bijkomend sociaal woonaanbod op die gronden. De gemeente moet bovendien de gezamenlijke oppervlakte berekenen van de onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse besturen en, in voorkomend geval, van de Vlaamse semipublieke rechtspersonen aan de hand van een geactualiseerd register van onbebouwde percelen, als vermeld in artikel 2.2.5 GPD, en een actieprogramma, als vermeld in artikel 4.1.7 GPB, opmaken en uitvoeren⁴⁰.

Artikel 4.1.7 GPD bepaalt dat bij de organisatie van een grootschalig steekproefonderzoek elke gemeente, voor haar grondgebied, de gezamenlijke oppervlakte van de onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen berekent⁴¹. Bovendien waakt de gemeente erover, door middel van haar regiefunctie, vermeld in artikel 28 Vlaamse Wooncode, dat de diverse Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen⁴² geconcerteerde acties ondernemen opdat, binnen een periode van tien jaar naar aanleiding van de organisatie van een grootschalig steekproefonderzoek, de gezamenlijke oppervlakte aangewend wordt om het bindend sociaal objectief te behalen. De gemeenteraad stelt ter zake een actieprogramma vast. De eerste gemeentelijke berekening van de gezamenlijke oppervlakte van onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse besturen diende te gebeuren uiterlijk op 31 oktober 2010. De resultaten van die berekening gelden tot en met 31 december 2025. De gemeente waakt erover dat gezamenlijke oppervlakte aangewend wordt om het bindend sociaal objectief te behalen. Een gemeente die kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief te bereiken, is, zoals gezegd, ertoe gehouden ten minste een kwart van de gezamenlijke voormelde oppervlakte aan te wenden voor een sociaal woonaanbod. De gronden die eigendom zijn van sociale woonorganisaties, respectievelijk van het Vlabinvest APB, tellen niet mee voor de berekening van het minimale aandeel.

Zoals gezegd, voorzorg het Grond- en Pandendecreet aanvankelijk dat minstens 25 % van de gronden van (semi)publieke overheden voor sociale woningen moest worden aangewend, maar werd dit minimumpercentage geschrapt door een decreet van 14 oktober 2016. Op vraag

37 Art. 22bis, § 2 Vlaamse Wooncode; B.Vl.Reg. 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de monitoring van het sociaal woonaanbod, de sociale eigendomsverwerving en het aanbod van standplaatsen voor woonwagens, en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets.

38 Art. 4.1.7 GPD, zoals gewijzigd bij decreet 14 oktober 2016; MvT, *Parl.St.* Vl.Parl., nr. 814/1, 67.

39 Dit is de categorie van gemeenten die het groeipad niet volgen (art. 27/6 Monitoringbesluit 10 november 2011).

40 Art. 26/1, § 2 Monitoringbesluit 10 november 2011.

41 Met uitzondering van de gronden die voldoen aan een of meer van de bijzondere karakteristieken, vermeld in art. 3.2.1, 1° GPD (het gaat om gronden die juridisch of feitelijk niet in aanmerking komen voor sociale woningbouw).

42 In 2010 werd een niet-limitatieve lijst van Vlaamse semipublieke rechtspersonen opgesteld, beschikbaar via de volgende link: www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Ontvoogding/lijst_semipublieke_rechtspersonen.pdf (MvT, *Parl.St.* Vl.Parl., nr. 814/1, 67).

van de Vlaamse Woonraad benadrukken de stellers van het ontwerp van het wijzigingsdecreet dat enkel het minimale aandeel van 25 % geschrapt wordt, conform de conclusies van de paritaire commissie decentralisatie. Elke gemeente blijft ertoe gehouden om de gezamenlijke oppervlakte van onbebouwde percelen in eigendom van de Vlaamse besturen aan te wenden om het bindend sociaal objectief te behalen. Als het bindend sociaal objectief in een gemeente niet tijdig is behaald, treedt de bepaling met betrekking tot het activeringstoezicht, vermeld in de artikelen 3.2.1 tot en met 3.2.4 GPD, in werking ten aanzien van de Vlaamse besturen die 'bebouwbare' onbebouwde percelen hebben in die gemeente⁴³.

Concreet betekent dit dat een gemeente de gronden van de Vlaamse besturen en desgevallend ook de gronden van de Vlaamse semipublieke rechtspersonen in rekening moet brengen om na te gaan hoe het bindend sociaal objectief kan worden behaald. Als het volstaat de gronden van sociale woonorganisaties in te zetten om het bindend sociaal objectief te behalen, is het niet nodig om gronden van Vlaamse besturen aan te wenden in functie van die doelstelling. Als de inspanningen van de sociale woonorganisaties niet volstaan om het bindend sociaal objectief te behalen, is het de taak – en de verplichting – van de gemeente om na te gaan welke gronden van de Vlaamse besturen en desgevallend ook van de Vlaamse semipublieke rechtspersonen aangewend kunnen worden voor de realisatie van een sociaal woonaanbod. Er is geen minimaal

aandeel meer ingeschreven, maar ook geen maximum.

De memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 14 oktober 2016 stelt dat (pas) als blijkt dat het actieprogramma niet volstaat om het bindend sociaal objectief te bereiken, de gemeente in overleg zal moeten treden met private grondeigenaars en projectontwikkelaars⁴⁴. Dit sluit aan bij artikel 28, § 2, eerste lid van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt dat de gemeente de realisatie van sociale woonprojecten op haar grondgebied stimuleert, ongeacht de initiatiefnemer. De gemeente gaat, volgens de procedure en in de gevallen die door de Vlaamse Regering worden bepaald, na of sociale woonprojecten op haar grondgebied door een sociale huisvestingsmaatschappij kunnen worden gerealiseerd.

Artikel 22bis, § 2 van de Vlaamse Wooncode bepaalt nog dat als de Vlaamse Regering vaststelt dat een gemeente kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken, zij een overeenkomst sluit met sociale woonorganisaties die bereid worden gevonden om het vereiste sociaal woonaanbod op het grondgebied van de gemeente te verwezenlijken.⁴⁵

Opmerkelijk is alvast dat de handhaving ten aanzien van onwillige gemeenten zo goed als onbestaande is en dat de subsidiemechanismen die betrekking hebben op het sociale woonbeleid, beperkt zijn tot een subsidie voor intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het sociaal woonbeleid⁴⁶.

10 Uit dit alles blijkt dat een RUP slechts ruimte voor sociale woningen kan bestemmen op gronden van private eigenaars, als blijkt dat hiervoor geen ruimte kan worden gevonden op gronden van SHM's of semipublieke rechtspersonen.

Die benadering sluit aan bij de overwegingen van de arresten van het Grondwettelijk Hof. Het arrest nr. 145/2013 overweegt als element van de disproportionaliteit dat de sociale last van toepassing is op private actoren, ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de SHM's zelf doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstelling, en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en de andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet (overw. B.8.1). Reeds in het arrest nr. 50/2011 had het Hof dit overwogen, met de bijkomende bedenking dat de gemeente, gelet op artikel 4.1.7, eerste lid, 1° *juncto* artikel 3.2.1, 1° GPD, redenen kan aanvoeren om een publieke bouwgrond niet op de nemen in de lijst van gronden die kunnen worden ingezet voor het sociale woningbeleid, terwijl de sociale last op elke grond van een private actor rust, zodra aan de voorwaarden van artikel 4.1.8 GPD is voldaan (overw. B.40.2).

Het gaat volgens het Grondwettelijk Hof niet op om zonder uitzondering verplichtend een sociaal woonaanbod op te leggen op gronden van private ontwikkelaars, indien geen rekening wordt gehouden met het potentiële aanbod aan gronden van de sociale actoren.

Ook de Omzendbrief RWO/2014/1 betreffende mogelijkheden om sociaal wonen in ruimtelijke uitvoeringsplannen te verankeren, bevestigt dat de gemeente eerst de ontwikkelingsmogelijkheden op gronden van (semi)publieke rechtspersonen moet onderzoeken, alvorens ruimte

43 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl., nr. 814/1, 67.

44 MvT, *Parl.St.* Vl.Parl., nr. 814/1, 67.

45 Art. 22bis, § 2 Vlaamse Wooncode.

46 Over de handhaving als achilleshiel van het BSO, zie T. NULENS, "Streecijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 288-290, nrs. 55-57.

te zoeken bij private actoren. Bovendien moet de gemeente eerst *in overleg treden* met de private grondeigenaars en ontwikkelaars om te zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden voor sociale woningen⁴⁷.

VERHULST besluit – misschien iets te sterk uitgedrukt – dat het toekennen van een sociale bestemming aan gronden van private eigenaars in de toekomst slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk zal zijn, voor zover blijkt dat er geen andere mogelijkheden zijn om gronden te activeren en de activering strikt noodzakelijk is voor het sociale woonbeleid van de gemeente⁴⁸.

• Samenvattend

11 Een gemeente die een RUP wil opmaken voor sociale woningen op gronden die eigendom zijn van een private grondeigenaar, zal zich dus niet ertoe kunnen beperken te verwijzen naar het BSO. De gemeente zal ten eerste moeten aantonen dat het BSO nog niet is gerealiseerd en ten tweede dat het BSO niet kan worden gerealiseerd op gronden van (semi)publieke rechtspersonen. De gemeente zal dit alles moeten staven met actuele cijfers en documenten, zoals het gemeentelijk actieprogramma.

In bepaalde gemeenten zal het BSO op zich geen voldoende rechtvaardiging zijn om via een RUP een bestemmingszone voor sociale woningen te voorzien op private gronden, ook al kan de gemeente

aantonen dat er geen bijkomende woningen meer kunnen worden gerealiseerd op (semi)publieke gronden. Dit zal het geval zijn in gemeenten waar er een sociaal huuraanbod van meer dan 9 % van het aantal huishoudens volgens de nulmeting is. In dit geval geldt het BSO immers niet langer als een verplichting⁴⁹.

In dit geval kan de gemeente zich niet verschuilen achter een verplichting, maar gaat het om een beleidskeuze die ze zal moeten motiveren. De gemeente zal inzonderheid moeten aantonen – bijvoorbeeld aan de hand van wachtlijsten – dat er een grotere behoefte bestaat dan 9 % van het aantal huishoudens en dat er geen andere (redelijke) mogelijkheden zijn om die behoefte in te vullen dan het innemen van private gronden⁵⁰.

Er kan worden opgemerkt dat de verplichting om de behoefte en een bepaalde locatiekeuze voor een bestemming te motiveren niet nieuw is. De Raad van State vernietigde bijvoorbeeld een RUP voor een bedrijventerrein omdat de behoefte aan bedrijventerreinen onvoldoende was onderzocht. Meer bepaald had het plan-MER geen antwoord gegeven op het advies op de nota voor publieke consultatie waarin werd geargumenteed dat er nog heel wat bedrijfstvastgoed/industriezones beschikbaar zijn in de omgeving en dat er reden is de behoefte aan bijkomend industrie-terrein te betwijfelen⁵¹.

3. Tweede aspect van een duidelijke doelstelling: een effectieve realisatie van sociale woningen, geen louter papieren bestemming (beperking in tijd van de bestemming)

• Onderscheid tussen plannen en realiseren

12 Zoals hoger gezegd, moet de door de regelgever geformuleerde doelstelling overeenstemmen met de *werkelijke doelstelling*. De regeling mag niet uitsluitend de schijn wekken dat bepaalde zaken worden geregeld, teneinde de indruk te wekken tegemoet te komen aan bepaalde maatschappelijke verzuchtingen. Dat een regeling voornamelijk symbolische draagwijdte heeft, kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de weinige middelen die ter beschikking worden gesteld voor de realisatie of uit het feit dat de vaststelling van essentiële bestanddelen van de regeling wordt overgelaten aan een andere overheid. Om zich een duidelijk beeld te vormen over de geschiktheid van een regeling om een bepaalde doelstelling te bereiken, zal de regelgever die regeling op haar gevolgen moeten toetsen, zowel op de rechtsgevolgen, als op de feitelijke gevolgen.

Vertaald naar het opmaken van RUP's in het algemeen, betekent dit dat een plannende overheid verder moet kijken dan enkel het vaststellen van een bestemming. Een zorgvuldig plannende overheid dient ook na te denken over de effectieve realisatie van de bestemming, anders heeft het planinitiatief geen enkel nut. Bepaalde bestemmingen realiseren zich makkelijk zelf, zoals de meeste woongebieden, bedrijventerreinen, specifieke projectgedreven RUP's enz. In dergelijke gevallen zijn er meestal concrete initiatiefnemers of voldoende gegadigden om de bestemming te realiseren, omdat het gaat om lucratieve bestemmingen.

47 Zie Omz. RWO/2014/1, 3-4, www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/20140404_Verankeren_sociaal_wonen_in_RUP.pdf.

48 O. VERHULST, "De vernietiging in de bestuurspraktijk" in J. TOURY en J. GHYSELS, *Grond- en Pandendeceet. De gevolgen van de vernietiging*, Antwerpen, Intersentia, 2016, 199, nr. 44.

49 Art. 4.1.4, § 3 GPD.

50 18 gemeenten met een aandeel sociale huurwoningen sloten een sociaal woonbeleidsconvenant met de minister van Wonen voor de periode 2014-16 (zie hierover T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 277-278, nr. 32).

51 RvS 9 juli 2013, nr. 224.313, Demuytere.

Andere, financieel minder aantrekkelijke bestemmingen of bestemmingen die enkel door bepaalde actoren kunnen worden gerealiseerd, vereisen extra maatregelen om tot realisatie te komen. In die gevallen mag van een zorgvuldig handelende overheid worden verwacht dat zij hierover reeds bij de totstandkoming van het RUP nadenkt en dat zij de nodige maatregelen neemt om te garanderen dat de bestemming binnen een redelijk tijdspectief wordt gerealiseerd.

Rechtsleer over ruimtelijke planning benadrukt dat het de taak is van de overheid om haar bestemmingsplannen te realiseren. Het gaat niet op om een herbestemming met een RUP door te voeren,

zonder ook te waken over de concrete uitvoering ervan. BAUWENS, DE WAELE en VANDEVYVERE bevestigen dat het beheer van de Vlaamse ruimte “*een kwestie is van plannen en van uitvoeren*”. “*Het RUP is slechts een stuk in een radarwerk. Ordening en realisatie zijn twee verschillende zaken*”⁵².

VAN WESENBEECK bevestigt dat de overheid zelf moet zorgen dat haar “*ruimtelijke opties worden gerealiseerd*”. Het regisseren van de uitvoering van een RUP wordt opgevat als ‘projectontwikkeling’⁵³.

BAUWENS stelt dat een RUP niet enkel flexibel maar ook ‘*uitvoeringsgericht*’ moet zijn. De uitvoeringsgerichtheid betekent

dat de brug wordt geslagen naar instrumenten van grond- en pandenbeleid die het realiseren van de ruimtelijke projecten faciliteren of stimuleren. Concreet gaat het om rooilijnplannen, ruilverkaveling, recht van voorkoop, onteigening ...⁵⁴.

Ook LEINFELDER, VLOEBERGH en WUILLAUME erkennen dat een systematisch en gestructureerd door de overheid geïnitieerd overlegproces, met het oog op de *uitvoering* van ruimtelijke opties, meestal ontbreekt⁵⁵.

In dit verband kan ook worden verwezen naar de ongelukkige situatie waarbij een RUP publieke erfdienstbaarheden van openbare doorgang voorziet op privé-eigendom, zonder verdere acties van de overheid om de bestemming ook effectief te realiseren. De Raad van State bevestigt dat een RUP dergelijke eigendomsbeperkingen kan opleggen, maar dat een dergelijk voorschrift de eigenaar op zich niet verplicht zijn eigendom voor het publiek open te stellen. Hiervoor is een bijkomende onteigening nodig⁵⁶. In de mate dat de eigenaar wel wordt verplicht om zijn terrein open te stellen voor het publiek, zonder dat hij eerst wordt onteigend, oordeelt de Raad van State dat het RUP onwettig is⁵⁷.

• Voldoende instrumenten om de bestemming te realiseren

IB Toegepast op de problematiek van RUP's voor sociale woningen betekent dit dat de plannende overheid reeds bij de vaststelling van een RUP voldoende maatregelen dient te nemen om te vermijden dat de bestemming dode letter blijft.

Hierbij is van belang dat een zone voor sociale woningen niet kan worden gerealiseerd door private ontwikkelaars, maar enkel door actoren die sociale woningen kunnen bouwen⁵⁸ of verhuren⁵⁹, of sociale

52 M. BAUWENS, T. DE WAELE en W. VANDEVYVERE, “Plannen en uitvoeren: het RUP als instrument in het proces van idee tot realisatie. Juridische positie en redactie van een RUP” *TROS* 2007, 3 e.v.

53 P. VAN WESENBEECK, “Een samenhangend ruimtelijk beleid” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 165.

54 M. BAUWENS, “Ruimtelijke projecten: visie en praktijk” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 644-645.

55 H. LEINFELDER, G. VLOEBERGH en P. WUILLAUME, “Planningspraktijk in Vlaanderen” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw, Deel I*, Brugge, die Keure, 2010, 411.

56 Bv. RvS 28 juni 2012, nr. 220.090, nr. Duras Immobiliën, noot J. GEBRUERS, “Het spanningsveld tussen privaat eigendomsrecht en publieke erfdienstbaarheden in RUP's”, *TOO* 2016, 103-105; RvS 13 juni 2008, nr. 184.155, van Caloen; RvS 19 december 2012, nr. 221.824, Van Havre; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, Verbeeck. Zie ook A. LUST, “Een trage weg dwars doorheen uw eigen (park)domein of tuin. Nee toch?”, *TOO* 2017, 254-265.

57 RvS 22 november 2016, nr. 236.498, Maisin, noot J. GEBRUERS, “Het opleggen van publiek gebruik in RUP's: een kwestie van ordening of realisatie?”, *TROS* 2017, 26-29. Zie ook A. LUST, “Een trage weg dwars doorheen uw eigen (park)domein of tuin. Nee toch?”, *TOO* 2017, 254-265.

58 De VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, het Vlaams Woningfonds (art. 2, § 1, 23° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde art. 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last *in natura*). Een private actor kan dus geen sociale koopwoning (meer) realiseren.

59 De VMSW, een SHM, erkende sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging (art. 2, § 1, 22° Vlaamse Wooncode). Een private actor kan dus geen sociale huurwoning (meer) aanbieden.

kavels⁶⁰ kunnen aanbieden. Dit betekent dat één van die actoren, ofwel eigenaar moet worden van de gronden, ofwel via overeenkomsten een bouwrecht op de gronden moet verkrijgen.

De plannende overheid moet hierover nadenken bij de opmaak van het RUP. Drie juridische mogelijkheden springen hierbij in het oog.

14 Ten eerste kan elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van een RUP, door *onteygening ten algemenen nutte* tot stand worden gebracht⁶¹. Het onteigeningsplan kan worden opgemaakt, tegelijk met het RUP of binnen vijf jaar na het RUP⁶². Ongeacht de bepalingen die andere overheden bevoegd verklaren tot onteigenen, kunnen krachtens de VCRO de volgende instanties als onteigenende instanties optreden ter verwezenlijking van RUP's: het gewest, de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten, de openbare instellingen en ook de organen die door

de Vlaamse Regering gemachtigd zijn om te onteigenen ten algemenen nutte⁶³.

In de meeste gevallen zal het voor sociale woningen gaan om een gemeentelijk RUP, wat betekent dat de gemeente als plannende overheid de bevoegdheid heeft om een onteigeningsplan op te maken. Volgens artikel 34, § 2, eerste lid van de Vlaamse Wooncode kan de Vlaamse Regering bovendien de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen machtigen om onroerende goederen te onteigenen in de gevallen waarin zij oordeelt dat de verkrijging van de betrokken goederen noodzakelijk is in het algemeen belang⁶⁴. Bij dit alles kan worden opgemerkt dat een onteigening ook nog mogelijk is na het verstrijken van de voormelde vijfjarentermijn, weliswaar niet langer krachtens de VCRO, maar op grond van de algemene onteigeningsmogelijkheid voor zaken van algemeen belang. In dit geval dient de onteigening m.i. wel te gebeuren binnen een redelijke termijn (zie verder).

15 Ten tweede kan de plannende overheid, voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met de beslissing over het RUP, overeenkomsten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen afsluiten om het RUP te kunnen realiseren⁶⁵. Dit instrument werd ingevoerd door het decreet van 1 juli 2016 'tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectenrapportage en andere effectenbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten'⁶⁶. Concreet kan de plannende overheid vóór of tegelijk met het RUP proberen een overeenkomst te sluiten met de grondeigenaar(s) en/of met één of meerdere sociale woonorganisaties over de ontwikkeling van de gronden voor een sociaal of een gemengd woonproject. Als blijkt dat het sluiten van een overeenkomst met de grondeigenaar niet mogelijk is, weet de plannende overheid dat zij of een sociale woonorganisatie zal moeten overgaan tot onteigening. De plannende overheid kan in dit geval bijvoorbeeld een overeenkomst sluiten met een sociale woonorganisatie over wie instaat voor de onteigening en/of de verdere uitvoering (bv. realisatietermijn, aantal woningen enz.).

16 Ten derde kan de plannende overheid gebruikmaken van de mogelijkheid om een RUP in de tijd te beperken of te moduleren. Artikel 2.2.6, § 1, tweede lid VCRO laat onder meer toe om de inhoud van de stedenbouwkundige voorschriften op een bepaald tijdstip te laten veranderen of om een onderdeel van een voorschrift in werking te laten treden als de opgenomen voorwaarde is vervuld. Artikel 2.2.6, § 1, vierde lid, 1° VCRO voorziet de mogelijkheid om stedenbouwkundige voorschriften afhankelijk te maken van de vaststelling van een instrument dat samen

60 De VMSW, een SHM, een gemeente of een intergemeentelijk samenwerkingsverband (art. 2, § 1, 25° Vlaamse Wooncode). De private actor wordt ook vermeld, met verwijzing naar het vernietigde art. 4.1.22 GPD (realisatie van de sociale last *in natura*). Een private actor kan dus geen sociale kavels (meer) aanbieden.

61 Art. 2.4.3, § 1 VCRO.

62 Art. 2.4.4, § 2 VCRO.

63 Art. 2.4.3, § 2 VCRO.

64 Art. 2.4.9 VCRO voorziet dat de Vlaamse Regering, binnen de perken van de begroting, subsidies kan verlenen aan provincies, gemeenten, verenigingen van gemeente, openbare instellingen en aan de organen die door de Vlaamse Regering zijn gemachtigd om tot onteigening over te gaan, om tegemoet te komen aan de kosten voor de verwerving van gronden en panden ter verwezenlijking van een RUP en voor de uitbouw van een grondenbank of voor ruil- of herverkavelingsinitiatieven. Het enige initiatief dat de Vlaamse Regering in dit verband heeft genomen, is het besluit van 5 oktober 2007 tot bepaling van de voorwaarden voor de toekenning van subsidies voor strategische projecten ter uitvoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Art. 2.4.9 VCRO bepaalt ook dat de Vlaamse Regering haar waarborg kan verlenen voor de goede afloop van leningen voor onteigeningen ter uitvoering van een RUP.

65 Art. 2.2.5, § 2, tweede lid VCRO.

66 BS 19 augustus 2016. Zie voor een bespreking van dit decreet P.-J. DEFOORT, "De integratie van de planm.e.r. in een RUP na het decreet van 1 juli 2016", *TROS* 2016, 205-233.

met het RUP wordt vastgesteld, zoals een overeenkomst. De bepaling over de instrumenten die kunnen worden gekoppeld aan een RUP (art. 2.2.5, § 2, tweede lid VCRO), en de bepaling over de mogelijkheden om een RUP in tijd te moduleren (art. 2.2.6, § 1, tweede en vierde lid VCRO), moeten worden samengelezen⁶⁷. Concreet betekent dit dat de plannende overheid de exclusieve bestemming voor sociale woningen slechts gedurende een bepaalde (redelijke) termijn laat bestaan⁶⁸. Als de tijdsvoorwaarde niet is vervuld, zou de bestemming kunnen worden gewijzigd naar een gewoon woongebied, wat zou betekenen dat sociale woningen nog steeds mogelijk blijven, naast alle andere functies die in gewoon woongebied mogelijk zijn⁶⁹.

17 De juridische mogelijkheden kunnen en moeten gepaard gaan met de nodige financiële middelen. De Vlaamse Rege-

ring heeft, zowel in het regeerakkoord 2014-2019, als in de Beleidsnota Wonen 2014-2019 gesteld dat men geen nieuwe dwingende regeling wil uitwerken⁷⁰, maar dat het beleid wel volop wil inzetten op de vrijwillige realisatie van sociale huurwoningen door private ontwikkelaars. Daartoe zouden regelgevend de nodige financieringsinstrumenten worden voorzien in het Financieringsbesluit⁷¹. In de beleidsbrief 2016-17 geeft de minister voor Wonen aan dat de VMSW werkt aan een draaiboek voor de vrijwillige realisatie van een sociaal woonaanbod door private actoren. Die woningen kunnen vervolgens worden overgedragen aan een sociale huisvestingsmaatschappij⁷².

• Beperking in de tijd

18 In het licht van het beginsel van wetgevingstechniek van het realisatiegerichte karakter van een RUP wordt een bestem-

ming voor sociale woningen best beperkt in de tijd en dit slechts voor een 'redelijke termijn'. Een redelijke termijn kan worden afgemeten aan de termijn die nodig is om een sociaal woonproject te voorzien, bijvoorbeeld de termijn die nodig is voor de eigendomsverwerving, de vergunningverlening en eventueel de (gefaseerde) uitvoering.

Het argument van de onzekerheid omtrent het tijdsperspectief van de realisatie van de bestemming werd door de verzoiende partij van arrest-*Fremoluc* als wettigheidskritiek opgeworpen. De Raad van State beantwoordde het argument door te verwijzen naar het algemene principe dat een RUP steeds toekomstgericht is. De Raad beperkt zich ertoe te poneren dat "het feit dat op het ogenblik van het vaststellen van een RUP het niet geweten is wanneer concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, is eigen aan een dergelijk toekomstgericht plan".

De Raad van State houdt hiermee geen rekening met het hogergenoemde algemene beginsel van goede regelgeving van een duidelijke doelstelling, dat inhoudt dat de plannende overheid een RUP moet opmaken voor een effectieve realisatie van de beoogde doelstelling en niet voor louter symbolische doeleinden.

De bedenking omtrent de tijdbepanking hangt ook samen met de hoger besproken vereiste van het aantonen van een (reële) behoefte. Het heeft geen zin om gronden te bestemmen voor sociale woningen als de bestemming niet effectief wordt gerealiseerd. Omgekeerd, als de bestemming niet binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd, is het twijfelachtig dat er een effectieve behoefte bestaat aan sociale woningen. Indien noch de plannende overheid, noch enige sociale woonorganisatie bereid is de gronden van de eigenaar aan te kopen of te onteigenen, dan rijst de

67 P.-J. DEFOORT, "De integratie van de plan-m.e.r. in een RUP na het decreet van 1 juli 2016", *TROS* 2016, 216, nr. 18 en 223-224, nr. 25.

68 Bv. een vaste uiterste datum of een eigendomsverwerving (minnelijk of via onteigening) vóór een bepaalde datum.

Voor een aantal aandachtspunten voor tijdelijke bestemmingsvoorschriften, zie P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", *TROS* 2015, 239-256.

69 Een mogelijke bedenking hierbij zou kunnen zijn dat de private grondeigenaar die weet dat de bestemming voor sociale woningen slechts tijdelijk is, niet geneigd zal zijn om vrijwillig een overeenkomst te sluiten met een sociale woonorganisatie en dat de overheid op die manier de effectieve verwezenlijking van de bestemming bemoeilijkt. Hiertegen kan worden ingebracht dat een bestemmingsplan niet bedoeld is als drukingsmiddel om op een makkelijke manier gronden te verwerven (zie in dit verband wat volgt over de gelijke belasting van burgers voor openbare lasten in de nrs. 17 e.v.). De overheid en de sociale woonorganisaties beschikken, zoals gezegd, over de mogelijkheid om te onteigenen als een minnelijke aankoop niet mogelijk blijkt.

70 Beleidsnota Wonen 2014-19, *Parl.St.* Vl.Parl. 2014, nr. 135/1, 30.

71 T. VANDROMME, "Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?", *Jurim Pratique* 2015/2, 73, nr. 37. Zie ook T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 275.

72 Beleidsbrief Wonen 2016-17, *Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 950/1, 5 en 29; T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 271.

vraag wat het doel en het nut is van het RUP en de hiermee samenhangende (verregaande) eigendomsbeperking voor de grondeigenaar.

• **Gelijkheid van burgers voor openbare lasten: schadevergoeding voor langdurige eigendomsbeperking**

19 Dat het vrije eigendomsgenot van een grond niet gedurende een onredelijke termijn mag worden geblokkeerd, staat

buiten discussie. De enige vraag is wat de sanctie is bij onredelijk lange en onevenredige eigendomsbeperkingen: geeft dit aanleiding tot een schadevergoeding na het verstrijken van een redelijke termijn en/of kan dit aanleiding geven tot de onwettigheid van het betreffende RUP?

Zowel het Grondwettelijk Hof als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) hebben reeds bij herhaling geoordeeld dat de overheid kan worden veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding voor het opleggen van onevenredige lasten. Het betreft een vorm van foutloze overheidsaansprakelijkheid. De rechtsgronden hiervoor zijn gebaseerd op artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), het algemene rechtsbeginsel van de zogenaamde gelijkheid voor de burgers ten aanzien van openbare lasten en/of de zogenaamde *quasi of de facto* onteigening⁷³.

In talrijke arresten besliste het EHRM dat een ruimtelijke bestemming van gemeenschapsvoorzieningen, die gedurende een lange tijd niet werd gerealiseerd en die heeft geleid tot een beperking van de beschikbaarheid van de grond zonder formele onteigening, ertoe leidt dat de eigenaar een onevenredige last moet dragen die het billijk evenwicht tussen het algemeen belang en de bescherming van het ongestoord genot van de eigenaar verbreekt, wat aanleiding geeft tot een schadevergoeding⁷⁴.

Ook interne rechtspraak aanvaardt dat de overheid binnen een redelijke termijn, ofwel moet onteigenen, ofwel aan de onteigening moet verzaken, nu de overheid zich bewust dient te zijn van de aanzienlijke schade die de eigenaars zouden lijden bij het langdurig blokkeren van exploitatie- of bouwmogelijkheden, van de kennelijke voorzienbare vermindering

73 O.a. GwH 28 april 2016, nr. 57/2016; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015; GwH 23 januari 2014, nr. 12/2014; A. ALEN, "Het eigendomsrecht in de rechtspraak van het grondwettelijk hof. Over de samenlezing van de relevante grondwets- en verdragsbepalingen" in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 263-28; A. ALEN en W. VERRIJDT, "Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof" in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Larcier, 2012, 1-26; M. BOSMAN, "Onteigeningsdreiging (of elke andere vorm van eigendomsverlamming)" in J. GHYSELS en R. PALMANS (eds.), *Onteigeningen. De voorafgaande fase*, Antwerpen, Larcier, 2006, 195-280; M. LERNOU, "Vergoeding van openbare erfdiensbaarheden: het Grondwettelijk Hof legt de bal (opnieuw) in het kamp van de burgerlijke rechter" (noot onder GwH 28 april 2016, nr. 57), *TBO* 2016, 417-419; M. LERNOU, "De vergoeding van erfdiensbaarheden van openbaar nut: Grondwettelijk Hof brengt opnieuw verduidelijking", *TBP* 2016, 304 e.v.; S. LIERMAN, "Gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten: wel fundamenteel, (nog) niet absoluut", *RW* 2010-11, noot onder Cass. 24 juni 2010, 1223-1227; S. LIERMAN en W. VERRIJDT, "Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad" in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik. De invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 19-60; J. TOURY, "Vergoeding voor erfdiensbaarheden van openbaar nut. Uitbreiding van de foutloze overheidsaansprakelijkheid" (noot onder GwH 19 april 2012), *NJW* 2012, 804-805; J. TOURY, "Artikel 1 EAP EVRM en de foutloze overheidsaansprakelijkheid: het Grondwettelijk Hof zet de trend voort (of in?)" (noot onder GwH 23 januari 2014, nr. 2014/12), *NJW* 2015, 60-64; G. VAN HOORICK, "Eigendom en openbare lasten, dit is nog maar het begin..." in B. GOOSSENS, Y. LOIX en F. SEBREGHTS (eds.), *Tussen algemeen belang en toegewijde zorg*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 419-428; G. VAN HOORICK, "Moet de overheid in een schadevergoeding voorzien voor de beperkingen die voortvloeien uit een beschermingsbestluit" in *Liber Amicorum A. Draye*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 3 e.v.; G. VAN HOORICK, "Over eigendom, zijn omgeving en het omgevingsrecht (of zin en onzin van de gelijkheid voor de openbare lasten)", *TOO* 2013, 182-190; S. VERBIST, "De gelijkheid voor de openbare lasten en artikel 16 van de Grondwet" in M. BOES, J. GHYSELS, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Larcier, 2012, 341-348; W. VERRIJDT, "Naar een principieel recht op vergoeding: artikel 1 van het eerste aanvullende protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten" in R. PALMANS, V. SAGAERT en W. VERRIJDT (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiensbaarheid van openbaar nut*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 195-251.

74 Bv. EHRM 1 oktober 2013, *TBO* 2014, 235-237, met noot; EHRM 23 september 2014, *Mahmut Sezer/Turkije*, *TROS nieuwsbrief* november 2014, 30; EHRM 13 juli 2006, *Housing association of war and victims of war attica/Griekenland*, *TROS* 2006, 390; EHRM 8 april 2008, *Kececioğlu e.a./Turkije*, *TROS* 2008, 567, met noot; EHRM 18 februari 2010, *Panteleïmon Pechlivanidis/Griekenland*; EHRM 11 oktober 2016, *Barcza e.a.*, nr 07.02.08.01 (een periode van 9 jaar voor de eerste onteigeningsbeslissing werd hier onredelijk geacht).

van verkoopprijs en van de quasi-onmogelijkheid om het goed te vervreemden in aanvaardbare condities⁷⁵. Bij de handhaving van een bouwverbod, nadat principieel is beslist om af te zien van de realisatie van de bestemming van algemeen belang, heeft de eigenaar recht op een vergoeding voor het verlies van bebouwbaarheid, wat moet worden berekend als het verschil tussen de waarde als bouwgrond en de waarde als niet-bebouwbaar grond⁷⁶.

Uit de rechtspraak blijkt dat een termijn van onzekerheid in de buurt van 10 jaar, afhankelijk van de concrete omstandigheden, in aanmerking komt om als onredelijk te worden beschouwd.

• **Onwettigheid van een RUP met een onevenredige eigendomsbeperking die onbeperkt is in de tijd?**

20 De rechtspraak over schadevergoedingen gaat over situaties waarbij de rechter achteraf oordeelt over de vraag of er sprake is van een onredelijke termijn voor de

niet-realisatie en/of een niet-onteigening. Het gaat om een *post factum*-beoordeling.

De vraag rijst of er ook een *voorafgaande* rechterlijke beoordeling van de redelijke termijn mogelijk is, die aanleiding kan geven tot de onwettigheid van een overheidsbeslissing die met een RUP een ruimtelijke bestemming realiseert die de eigenaar beperkt in zijn vrij genot van eigendom.

Een eventuele rechtsgrond voor een *a priori*-wettigheidstoets kan alvast niet worden gevonden in het beginsel van de gelijkheid voor burgers van openbare lasten. Dit is een vergoedend beginsel, geen verbiedend beginsel⁷⁷.

Ook het rechtszekerheidsbeginsel is volgens de Raad van State geen rechtsgrond voor een voorafgaande toets van de redelijke termijn voor de uitvoering van bestemmingsplannen. De Raad van State heeft in meerdere arresten geoordeeld dat het onzekere tijdstip van de realisatie

geen schending uitmaakt van het rechtszekerheidsbeginsel. Dit is ook het standpunt in het hier geannoteerde arrest, dat in dit verband stelt dat “*het feit dat op het ogenblik van het vaststellen van een RUP het niet geweten is wanneer concreet tot de uitvoering ervan wordt overgegaan, eigen is aan een dergelijk toekomstgericht plan*”⁷⁸.

In andere arresten oordeelde de Raad van State dat de omstandigheid dat het RUP niet in een onteigeningsplan voorziet ter realisatie van een voorschrift voor een publieke bestemming, niet strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel, nu een RUP uit zijn aard toekomstgericht is en nu artikel 2.4.4, § 2, vierde lid VCRO uitdrukkelijk voorziet dat een onteigeningsplan ook kan worden opgemaakt *na* het RUP waarvan het de verwezenlijking beoogt⁷⁹. De Raad meent dat het feit dat een eigenaar de bestemming niet wil of kan realiseren, de voorschriften niet rechtsonzeker maakt⁸⁰. In alle gevallen oordeelt de Raad van State dat het voor de rechtszekerheid volstaat dat de inhoud van de voorschriften duidelijk is geformuleerd, maar dat de onzekerheid over de timing van de realisatie van de bestemming geen schending uitmaakt van het rechtszekerheidsbeginsel⁸¹.

De Raad van State oordeelde voorts nog dat beperkingen die een RUP aan de uitoefening van het eigendomsrecht oplegt, geen onteigening vormen in de zin als bedoeld door artikel 16 van de Grondwet en evenmin een inmenging in het eigendomsrecht uitmaken die verboden is door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. De uitoefening van het eigendomsrecht wordt enkel beperkt, in het algemeen belang. Dat tegelijk met een RUP geen onteigeningsplan werd opgesteld, is geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel, aangezien artikel 2.4.4, § 2, derde lid VCRO uitdrukkelijk

75 Bv. Rb. Brussel 18 november 2010, nr. 2007/AR/1028, *niet gepubliceerd*. Zie in dezelfde zin Brussel 26 mei 2005, met noot K. ROELANDT, “Te veel (onteigenings)druk op de ketel”, *TOO* 2016, 463-464 (hier vindt de rechtbank een termijn van meer dan 10 jaar onredelijk).

76 Brussel 2 december 2014, Vlaams Gewest/Baines/Belgische Staat, *niet gepubliceerd*.

77 S. LIERMAN en W. VERRIJDT, “Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad” in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik, De invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 27.

78 In dezelfde zin RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv *Fagus Sylvatica*.

79 RvS 29 maart 2016, nr. 234.286, *Seymons*; RvS 20 november 2015, nr. 232.999, *Verbeeck*.

80 RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv *Fagus Sylvatica*.

81 Zie naast de arresten in de vorige voetnoten ook nog RvS 9 december 2013, nr. 225.758, nv *Novus*; RvS 18 november 2014, nr. 229.208, nv *Immobilienmaatschappij Joost Danneels*; RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv *Ismapa*; RvS 20 april 2015, nr. 230.914, *Eurlings*. Voor een kritische kanttekening bij een aantal van die arresten, zie P.-J. DEFOORT en L. DU GARDEIN, “Een gefaseerde bestemming in een RUP mag niet afhankelijk zijn van een onzekere of hypothetische gebeurtenis” (noot onder RvS 10 augustus 2012), nr. 220.410, Vandamme e.a., *TROS* 2012, 245-251; P.-J. DEFOORT, “Enkele bedenkingen bij het ‘bevriezen’ en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP” (noot onder RvS 7 juli 2015, nr. 231.876, nv *Ismapa*), *TROS* 2015, 239-256.

Voor een arrest waarin de Raad van State in een andere zin oordeelde, zie RvS 3 augustus 2012, nr. 220.410, Vandamme (schorsing); RvS 5 juni 2013, nr. 223.731, Vandamme (vernietiging).

in de mogelijkheid voorziet dat een onteigeningsplan in een latere fase kan worden opgemaakt⁸².

21 De vraag rijst of die rechtspraak onverminderd kan blijven standhouden als men het beginsel van behoorlijke regelgeving, inzonderheid het beginsel van de duidelijke doelstelling, in het debat brengt, gekoppeld aan het zorgvuldigheidsbeginsel en de redelijketermijneis⁸³.

Zoals hoger beschreven, moet een zorgvuldig handelende overheid eerst aantonen dat er een behoefte bestaat om gronden voor sociale woningen te bestemmen op gronden van een private eigenaar. Dit blijkt ook uit diverse wetteksten (zie hoger). Vervolgens moet een zorgvuldige overheid ervoor zorgen dat het niet enkel om een papieren bestemming gaat, maar dat de bestemming ook wordt gerealiseerd. In dit licht werd gewezen op de mogelijkheid om tot onteigening over te gaan en op de nieuwe instrumenten van het Integratiedecreet van 1 juli 2016.

Als men al die elementen in rekening brengt, blijven er weinig argumenten over die kunnen verantwoorden dat een planerende overheid een stuk grond bestemt voor sociale woningen, zonder garanties in te bouwen dat die grond ook binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd, bij gebreke waarvan de verregaande eigendomsbeperking ophoudt te bestaan (en de bestemming overgaat in 'gewoon' woongebied) of bij gebreke waarvan een nieuwe bestemming van kracht wordt

(een nieuwe bestemming die uiteraard op zich voldoende verantwoord moet zijn). Een overheid die hiermee niet vooraf rekening houdt, handelt m.i. onzorgvuldig en handelt bijgevolg onwettig.

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten zorgvuldig moet voorbereiden door de relevante gegevens en de betrokken belangen te inventariseren en deze gegevens en belangen tegen elkaar af te wegen in het licht van het *doel* van het besluit⁸⁴. Een zorgvuldig plannende overheid moet dus steeds handelen in het licht van het doel van het RUP. Zoals hoger gezegd, stopt het doel van een RUP voor sociale woningen niet bij de papieren bestemming, maar is het doel een effectieve realisatie van de sociale woningen, om een maatschappelijke behoefte te vervullen, en dit binnen een termijn die nog enige relatie vertoont met de behoefte die bestond ten tijde van de opmaak van het RUP.

De Raad van State vernietigde in het verleden een gewestplan dat een strook grond voor onbepaalde tijd wenste te reserveren voor de aanleg van een ringweg. De Raad oordeelde dat de toenmalige Stedenbouwwet niet toeliet om enkel en alleen bij wijze van bewarende maatregel reservatiestroken vast te stellen met de bedoeling later, in functie van de op dat ogenblik tot stand gekomen inzichten, een definitief tracé en dus de definitieve bestemming vast te stellen, en daarbij de betrokken eigenaars voor onbepaalde tijd in het ongewisse te laten over de uiteinde-

lijke bestemming die aan hun gronden zal worden gegeven. Een dergelijk bestemmingsvoorschrift was volgens de Raad van State onverenigbaar met de bedoeling van de wetgever door middel van het gewestplan rechtszekerheid te verschaffen over de rechtstoestand van de gronden die binnen het beheersgebied ervan zijn gelegen⁸⁵. Hoewel dit arrest in de eerste plaats kritiek lijkt te hebben op het feit dat er onzekerheid heerst over de definitieve contouren van het wegenstracé, kan uit het arrest ook het principe worden afgeleid dat een bestemmingsplan niet voor onbepaalde tijd gronden kan "reserveren" voor een bepaalde bestemming. Een RUP dat een ruimte bestemt voor sociale woningen, 'reserveert' als het ware die ruimte. Als er geen tijdslimiet staat op die reservatie, blijven de betrokken eigenaars voor onbepaalde tijd in het ongewisse over de uiteindelijke bestemming van hun gronden. Er is immers een wezenlijk onderscheid tussen een papieren bestemming – die staat inderdaad vast met het RUP –, en de realisatie van de bestemming van de gronden. Zoals gezegd, is het doel van een RUP niet de papieren bestemming, maar wel de realisatie ervan op het terrein.

22 Een RUP voor sociale woningen (of andere gemeenschapsvoorzieningen) zonder effectieve garanties voor de realisatie ervan en/of zonder enige beperking in de tijd, kan niet langer worden toegedekt met de stijlformule dat "een RUP steeds toekomstgericht is". Het toekomstgerichte karakter van een RUP kan volstaan voor bepaalde bestemmingen die zichzelf makkelijk realiseren omdat ze lucratief of nuttig zijn voor de grondeigenaars, zoals de woongebieden, bedrijventerreinen, specifieke projectgedreven RUP's enz. In andere gevallen waarin een RUP een bestemming voorziet die voor de eigenaar een ernstige eigendomsbeperking vormt, bijvoorbeeld een bestem-

82 RvS 21 juni 2016, nr. 235.171, nv Fagus Sylvatica.

83 Zie over de redelijketermijneis I. OPDEBEEK, "De Redelijketermijneis" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 397-426.

84 Vaste rechtspraak, bv. RvS 25 november 2011, nr. 216.494, Coussement; RvS 3 januari 2012, nr. 217.097, Coen; RvS 1 februari 2012, nr. 217.644 en 22 januari 2013, nr. 222.168, Van Riet; RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx; RvS 29 april 2013, nr. 223.313, Vanderstraeten; RvS 3 mei 2013, 223.372, Vande Velde; RvS 16 juni 2015, nr. 231.615, nv Scheepswerf IDP; RvS 2 oktober 2015, nr. 232.408, bvba OZ België.

85 Vgl. RvS 13 augustus 1999, nr. 82.076, nv Imobe.

ming die enkel door bepaalde actoren kan worden gerealiseerd of een bestemming die in de eerste plaats dienstig is voor het algemeen belang, dringt een beperking in de tijd zich op om te garanderen dat de papieren bestemming ook effectief wordt gerealiseerd.

De vraag wat een redelijke termijn is, kan worden benaderd vanuit artikel 2.4.4, § 2, derde lid VCRO, dat bepaalt dat een onteigeningsplan dat niet tegelijk met het RUP wordt opgemaakt, uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van het RUP definitief moet worden vastgesteld. Bovenop die maximumtermijn van vijf jaar kan nog een redelijke termijn worden voorzien om de onteigenende instantie de mogelijkheid te geven uitvoering te geven aan de onteigeningsbeslissing. Uit artikel 2.4.8 VCRO kan worden afgeleid dat de overheid in principe binnen een termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de goedkeuring van het onteigeningsplan, de onteigeningsprocedure moet aanvaarten. Als dit niet is gebeurd, dan kan de eigenaar de onteigenende instantie verzoeken van de onteigening af te zien. De onteigenende instantie die (binnen de zes maanden) antwoordt dat zij niet afziet van de onteigening, dient binnen twee jaar de onteigeningsprocedure aan te vatten. Een termijn van maximum vijf en zeven jaar om de onteigeningsprocedure aan te vatten, of voor een minnelijke verwerving of een andere contractuele piste, lijkt bijgevolg een redelijke termijn om als uitgangspunt te nemen voor de termijn voor een tijdelijke duur van de bestem-

mingsvoorschrift⁸⁶. Er kan geval per geval nog worden bekeken of er nog een bijkomende termijn nodig is voor het vervolgtraject, bijvoorbeeld de uitkomst van de onteigeningsprocedure, de uitvoering van de overeenkomst ...

23 In dit verband kan, bij wijze van voorbeeld hoe het *niet* moet, worden verwezen naar de maatregel tot afschaffing van oude reservatiestroken in het ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving⁸⁷. De memorie van toelichting bij het ontwerp stelt vast dat de meeste reservatiestroken op het einde van de jaren 1970 werden ingetekend op de gewestplannen en dat intussen, 40 jaar later, moet worden vastgesteld dat een aantal van deze reservatiestroken nog steeds niet zijn gerealiseerd. Voor een groot deel van deze reservatiestroken is de kans reeel dat de voorziene werken van openbaar nut nooit zullen worden gerealiseerd. Ondertussen blijven de eigenaars van de percelen, gelegen binnen deze reservatiestroken, geconfronteerd met grote onzekerheid. Slechts na gunstig advies van de bevoegde instanties en mits afstand van de gerealiseerde meerwaarde kunnen een aantal werken worden uitgevoerd. Bovendien blijft onteigening steeds tot de mogelijkheden behoren, waardoor deze percelen nagenoeg onverkoopbaar zijn. Dit kan volgens de memorie van toelichting niet langer worden verantwoord. Gelet op deze omstandigheden, wordt ingeschreven dat de reservatiestroken, afgebakend in gewestplannen of algemene plannen

van aanleg, door de Vlaamse Regering kunnen worden opgeheven⁸⁸.

Het kan toch niet de bedoeling zijn dat de decreetgever in de toekomst een dergelijk initiatief moet nemen voor verouderde bestemmingsplannen voor sociale woningen? Of dat de gemeente systematisch na enkele jaren het RUP moet herzien, omdat de bestemming niet werd gerealiseerd, terwijl de kansen op effectieve realisatie meestal goed vooraf zijn in te schatten.

Een ander voorbeeld van hoe het *niet* moet, zijn de beruchte woonuitbreidingsgebieden. Die bestemmingen zijn vastgelegd in de jaren 1970. Er heerste van in het begin grote onduidelijkheid over de vraag of de woonuitbreidingsgebieden bedoeld waren als onmiddellijk aanbod, dan wel of ze moesten functioneren als een soort reserve voor de lange termijn. De overheid heeft doorheen de jaren gepoogd om het gewestplanvoorschrift via allerhande omzendbrieven beleidsmatig bij te sturen, maar de vaststelling op vandaag is dat de enige mogelijkheid om de ongewenste effecten van de woonuitbreidingsgebieden te stoppen, is om ze te schrappen⁸⁹.

Dit is een ander voorbeeld dat aantoont dat het aangewezen is om de termijn van bepaalde bestemmingen in de tijd te beperken: als er geen onmiddellijke behoefte is of als de behoefte niet binnen een redelijke termijn ingevuld raakt, is het beter om de bestemming na het verstrijken van een redelijke termijn te laten ophouden zodat nieuwe ruimtelijke keuzes kunnen worden gemaakt voor onze schaarse grond.

V. CONCLUSIE

24 Een RUP kan in het licht van de sociale doelstellingen uit artikel 1.1.4 VCRO

86 Vgl. A. LUST, "Een trage weg dwars doorheen uw eigen (park)domein of tuin. Nee toch?", *TOO* 2017, 261, die opmerkt dat die termijnen de eigenaar tot op een zekere hoogte rechtszekerheid verschaffen over de vraag of hij al dan niet zal worden onteigend.

87 Ontwerp van decreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1. Op het tijdstip van het schrijven van deze noot was het decreet nog niet goedgekeurd in het parlement.

88 MvT, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/1, 20 en 119-120.

89 Zie over deze problematiek uitgebreid P.-J. DEFOORT, "Woningbehoeftestudies voor vergunningsaanvragen in woonuitbreidingsgebied: een historische misvatting", *TROS* 2015, 61-79.

een zone bestemmen voor sociale woningen.

Een dergelijk RUP moet zorgvuldig worden voorbereid, in het licht van de beginselen van behoorlijke wetgeving, inzonderheid het beginsel van een duidelijke doelstelling.

Een eerste aspect van dit beginsel is dat het RUP zal moeten vertrekken van een juiste feitenvinding, in het bijzonder wat betreft het aantonen van een behoefte aan sociale woningen. Het bijzonder sociaal objectief

is hiervoor een goed uitgangspunt, maar een louter cijfermatige verwijzing naar het BSO volstaat niet. De overheid zal zich moeten baseren op de actuele cijfers en ze zal bovendien moeten bewijzen dat de gekozen locatie verantwoord is. Als het BSO reeds is gerealiseerd, zal de overheid haar beleidskeuze voor het streven van een hoger aandeel dan het BSO duidelijk moeten motiveren, bijvoorbeeld aan de hand van wachtlijsten.

Daarnaast zal de overheid de nodige maatregelen aan het RUP moeten kop-

pelen opdat de sociale woningen ook effectief gerealiseerd worden. De VCRO voorziet in een aantal instrumenten, zoals een onteigening en/of het sluiten van overeenkomsten, gekoppeld aan het RUP. Om te garanderen dat de eigenaar niet gedurende een onredelijke termijn onderworpen zal zijn aan een ernstige eigendomsbeperking, is het aangewezen, en in de meeste gevallen zelfs vereist, dat de bestemming voor sociale woningen gekoppeld wordt aan een beperking in de tijd⁹⁰.

90 Tekst afgesloten op 27 september 2017.