

Gewe(n)stplan

Gewe(n)stplan

Dit vlugschrift is opgemaakt door RE-ST / erts (Antwerpen, BE), en het onderzoekscentrum DRUM van HOGENT (Gent, BE). Het is een onafhankelijk en ongevraagd beleidsonderzoek dat met eigen middelen tot stand kwam.*

Inhoud

	Aanhef	7
<i>I</i>	Gewestplan	13
<i>II</i>	Geweestplan	25
<i>III</i>	Gewenstplan	51
	Colofon	77

ruimtelijke ordening... ook in belgië ?

evert lagrou



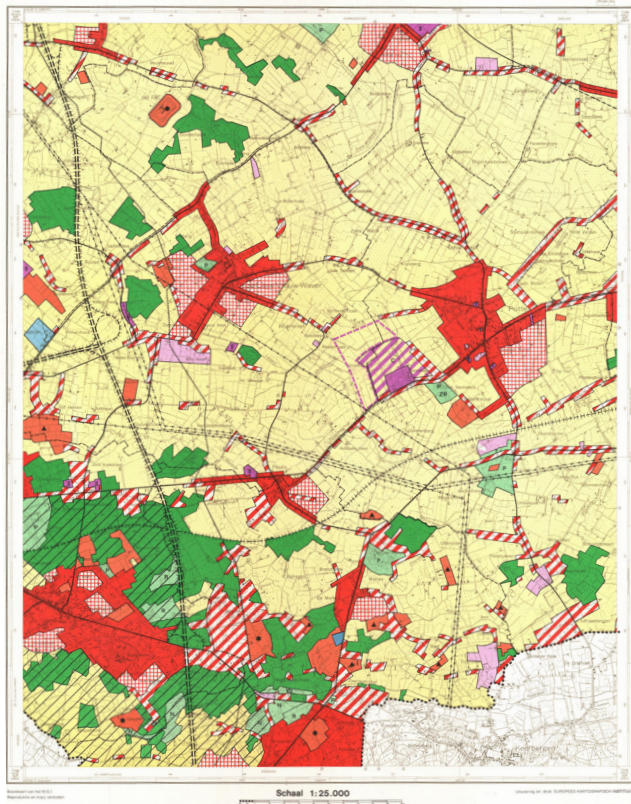
We dragen dit vlugschrift op aan Evert Lagrou (1937-2026), stedenbouwkundige en scherpzinnig auteur van onder meer *Ruimtelijke ordening ... ook in België?* (1971) en *De gewestplannen 1962-1980: de gemiste kans* (1983).

Aanhef

Vijftig jaar geleden, op 28 september 1976, werd het gewestplan voor Mechelen en omstreken definitief bekrachtigd. Het was het eerste gewestplan en markeert, nu het vijftig jaar later nog steeds bestaat, een mijlpaal in de ruimtelijke ordening. Wat in die tijd begon als een ambitieuze papieren blauwdruk voor de inrichting van onze ruimte, groeide uit tot de fundering van ons dagelijks leven en de organisatie, maar helaas ook de desorganisatie ervan.

Met dit vlugschrift willen we terugkijken op een halve eeuw bestemmingsplanning. Het gewestplan gaf richting aan Vlaanderen, zocht naar een delicaat evenwicht tussen wonen, werken, landbouw en natuur en vormde de basis van menig stedenbouwkundig debat. Hoewel de tijden erg zijn veranderd en we hopelijk met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – dat weliswaar nog steeds niet is goedgekeurd – bouwen aan een nieuwe, duurzamere toekomst, blijft de impact van deze vijftigjarige mijlpaal onmiskenbaar. Maar we willen ook een kritische noot plaatsen. Heeft het gewestplan ons gegeven wat we ervan verwachtten? En vooral: is het gewestplan van vijftig jaar geleden nog een actueel planningsdocument waarop we ons in deze steeds veranderende tijden kunnen baseren?

In hoofdstuk I en II van dit vlugschrift staan we stil bij het gewestplan zelf en bij wat het ons gebracht heeft. In hoofdstuk III trachten we enkele inzichten te verkennen die ons zouden kunnen leiden naar een GeweNstplan voor de toekomst. Het GeweNstplan is als het ware de spiegeling van het gewestplan. Het is een verkenning van de radicale verandering waaraan we na een halve eeuw gewestplannen toe zijn. Het is een toekomstvisie op de gewestplannen: onze toekomstvisie, waarmee we het debat over de



Kaartblad Putte 24/1, gewestplan Mechelen (1976)

verandering ervan op gang willen brengen. Dit vlugschrift dient dan ook gelezen te worden als een uitnodiging om samen na te denken over hoe we in de toekomst ruimte en land willen innemen en teruggeven.

I.

Gewestplan

¹ Departement
Omgeving, *Gewestplan*,
z.d.

² Geert Van Hoorick,
Ruimtelijke ordening,
2003, pp. 5–7.

Het gewestplan in Vlaanderen vormt nog steeds een belangrijke juridische basis van onze ruimtelijke ordening en legt bestemmingen vast waar het niet door een nieuwer plan is vervangen.¹ Om te begrijpen waarom dit ingrijpende planningsinstrument er gekomen is, moeten we terug naar de economische boom na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren 1950 en 1960 beleefde België een enorme economische groei en nam de automobilititeit spectaculair toe. Iedereen wilde een eigen woning bouwen, bij voorkeur langs de vlot bereikbare verbindingswegen. Je zou het een oorlogsgeschenk kunnen noemen, of minstens een compensatie voor het geleden leed. Bouwen als veruitwendiging van vrede. Omdat er destijds nog geen doeltreffend, gebiedsdekkend planningskader bestond, ontstond er een enorme ruimtelijke wildgroei.² Woningen, landbouwgrond, bossen en fabrieken raakten met elkaar verweven, wat leidde tot conflicten en milieudegradatie. Deze ongecontroleerde ontwikkelingen leidden tot de typisch Vlaamse lintbebouwing, het systematisch dichtbouwen van de open ruimte en een extreme versnippering van onze natuur. De Belgische overheid beseftte dat het landschap onherstelbaar beschadigd raakte en dat centrale interventie nodig was om de ontwikkelingen te sturen.

| 15

De eerste figuur achter de ommekeer was Victor Bure, de toenmalige directeur-generaal van het Algemeen Bestuur van de Stedebouw (1945-1969). Hij gold als een vurig voorstander van het 'modernistische stedenbouwkundige denken'. Binnen de architectuur ontstond het modernisme, en onder invloed van de Congrès Internationaux d'Architecture Moderne (CIAM) ontstond het idee van functiescheiding: wonen en werken (maar ook bv. recreatie)

³ Coosje Berkelbach,
Atlas of the Functional
City, 2015.

⁴ Geert Van Hoorick,
Ruimtelijke ordening,
2003, pp. 6–7.

⁵ Peter Lacoere, Oscar
Zurita Hurtado en Guy
Engelen, *Historische
evolutie — Bestemmingen
in Vlaanderen. Rapport 4*,
2023, pp. 12–13.

dienden op duidelijk gescheiden plekken te gebeuren.³ Bure geloofde dat de samenleving harmonieus geordend kon worden door middel van een strikte, rationele en wetenschappelijke verdeling van de beschikbare ruimte. Zijn visie werd politiek vertaald onder de regering van premier Théo Lefèvre. Het was op diens verzoek dat het Belgische parlement de historische wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw goedkeurde. Deze wet introduceerde een formele hiërarchie van plannen, van een nationaal plan over streek- en gewestplannen tot gemeentelijke plannen van aanleg.⁴

Hoewel de Stedenbouwwet van 1962 de gemeenten verplichtte om eigen ‘Algemene Plannen van Aanleg’ (APA’s) te ontwerpen, weigerden de meeste lokale besturen om aan ruimtelijke ordening, en dus onvermijdelijk ook aan ruimtelijke beperking, te doen of treuzelden ze ermee. Lokale politici wilden hun kiezers (en bouwpromotoren) namelijk niet voor het hoofd stoten door veronderstelde bouwgrond plots te devalueren tot landbouwgrond. Op dat moment dook de tweede centrale figuur op die voor de ommekeer zou zorgen: minister Jos De Saeger uit Mechelen. De Saeger had geen vertrouwen meer in de gemeenten en de manier waarop zij zonder enige vorm van planning bouw- en verkavelingsvergunningen verleenden. Omdat de lokale plannen uitbleven, greep de minister in en startte hij in 1966 de opmaak van 48 gewestplannen die België moesten dekken.⁵ Het koninklijk besluit van 28 december 1972 legde de bestemmingstypes en voorschriften voor de gewestplannen vast. De plannen deelden het grondgebied op in gebieden met onderscheiden hoofdbestemmingen. Daarbinnen bleef onder voorwaarden

⁶ Belgische overheid,
*Koninklijk besluit
betreffende de inrichting
en de toepassing van de
ontwerp-gewestplannen en
de gewestplannen*, 1972,
artikelen 2 en 5.

⁷ Peter Lacoere, Oscar
Zurita Hurtado en Guy
Engelen, *Historische
evolutie — Bestemmingen
in Vlaanderen. Rapport 4*,
2023, pp. 16–19.

⁸ Belgische overheid,
*Gewestplan Mechelen —
koninklijk besluit van 5
augustus 1976*, 1976.

⁹ Idem⁷

functiemenging mogelijk.⁶Tussen 1976 en 1980 werden de 25 definitieve gewestplannen voor heel het Vlaamse grondgebied goedgekeurd volgens de basisvoorschriften van 1972.⁷ Het resultaat was een ‘zoneringssysteem’ waarbij de overheid via een strikte kleurcode (zoals rood voor wonen, geel voor landbouw en paars voor industrie) bepaalde wat er met elk perceel kon gebeuren. Hoewel dit destijds zorgde voor de broodnodige rechtszekerheid en duidelijkheid, creëerde het ook een rigide lappendeken van bestemmingsfragmenten.

Niet toevallig werd het gewestplan nr. 15 als eerste definitief vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 (BS, 28 september 1976)⁸: het is het plan voor Mechelen en omstreken, het wingewest van de voormalige Mechelse burgemeester De Saeger. Men had er toen al een tienjarig planproces op zitten, waarbij de vergunde wanorde een ‘fait accompli’ was dat men moest inkleuren. Daar kwam nog een eindeloze stroom aanpassingen op verzoek van eigenaars, gemeentebesturen en sectoren bovenop.

De totstandkoming van het Mechelse plan is een typisch voorbeeld van hoe het ook elders in Vlaanderen verliep. Van het voorontwerp (1968) tot het goedgekeurde plan (1976) neemt de oppervlakte aan woonzones sterk toe (van 8.460 ha naar 11.460 ha)⁹, terwijl er geen demografische behoefte is aan deze omvang. Waar het voorontwerp nog een poging is om de bouwzones ruimtelijk aaneengesloten en compact te houden, raakt het plan besmeurd met lange woonlinten die het platteland doorsnijden en een onnodige hoeveelheid woonuitbreidingsgebieden. Ook heel wat recreatiegebieden duiken op tijdens het planproces (van

79 ha naar 1.416 ha)¹⁰, vaak ten koste van natuur- en bosgebied. Opvallend is ook het lage aandeel natuur-, bos- en overige groenbestemmingen: samen ongeveer 14% van het plangebied.¹¹ Nochtans heeft het Mechelse rivierenland een hoge natuurwaarde. Het grootste deel van de open ruimte wordt verder aan de landbouw toegewezen, goed voor ongeveer 52% van het Mechelse plan.¹²

1.0		Woongebieden
1.1		Woonuitbreidingsgebieden
1.2		Aanvullende aanduidingen
1.2.1.1		Gebieden met grote dichtheid
1.2.1.2		Gebieden met middelgrote dichtheid
1.2.1.3		Gebieden met geringe dichtheid
1.2.1.4		Woonparken
1.2.2		Woongebieden met een landelijk karakter
1.2.3		Woongebieden met kulturele, historische en/of esthetische waarde
2.0		Industriegebieden
2.1		Gebieden voor vervuilende industrieën
2.2		Gebieden voor milieubelastende industrieën
2.3		Gebieden voor ambachtelijke bedrijven of gebieden voor kleine en middelgrote ondernemingen
3.0		Dienstverleningsgebieden
3.1		Gebieden hoofdzakelijk bestemd voor de vestiging van grootwinkelbedrijven
4.0		Landelijke gebieden
4.1		Agrarische gebieden
4.2		Bosgebieden
4.3		Groengebieden
4.3.1		Natuurgebieden
4.3.2		Natuurgebieden met wetenschappelijke waarde of natuurreservaten
4.4		Parkgebieden

- 4.5  Bufferzones
- 4.6  Aanvullende aanduidingen
- 4.6.1  Landschappelijk waardevolle gebieden
- 4.6.2  Landelijke gebieden met toeristische waarde
- 5.0  Rekreatiegebieden
- 5.1  Gebieden voor dagrecreatie
- 5.2  Gebieden voor verblijfrecreatie
- 6.0  Gebieden bestemd voor ander grondgebruik
- 6.1  Militaire domeinen
- 6.2  Gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen
- 6.3  Ontginningsgebieden
- 6.4  Andere gebieden
- 7.0  Aanvullende aanduidingen in overdruk
- 7.1  Uitbreidingen van ontginningsgebieden
- 7.2  Waterwinningsgebieden
- 7.3  Reservatie-
 en erfdiensbaarheidsgebieden
- 7.4  Renovatiegebieden
- 7.5  Overstromingsgebieden
- 7.6  Andere gebieden
- 8.0  Net van de voornaamste verbindingswegen
De landwegen
- 8.1  Autosnelwegen
- 8.1.1  Bestaande autosnelwegen
- 8.1.2  Aan te leggen autosnelwegen

II.

Geweestplan

¹³ Belgische overheid,
*Koninklijk besluit
betreffende de inrichting
en de toepassing van de
ontwerp-gewestplannen en
de gewestplannen*, 1972,
artikel 12.

Na vijftig jaar is ondertussen wel iedereen ervan overtuigd dat het oorspronkelijke format van het gewestplan met zijn starre functiescheiding eerder een 'gewestplan' is geworden: iets uit een ver verleden dat aan hervorming toe is. Een eerste kritiek ontstond reeds bij de opmaak van de plannen, waarbij de grenslijnen werden getrokken tussen de verschillende functies. Een bindende bestemming heeft een grote invloed op de grondprijs. Bijgevolg heeft menig grondeigenaar in de periode tussen het voorontwerp en het uiteindelijke gewestplan druk uitgeoefend en zich rijk laten bestemmen.

De tweede vorm van kritiek is zuiver inhoudelijk. De rigiditeit van de gewestplannen had een aantal voordelen: zo bood een bosbestemming bescherming tegen de omzetting naar andere vormen van grondgebruik. Anderzijds hielden de plannen geen rekening met de veranderingen in de maatschappij.¹³ Hoewel de maatschappij in de jaren 1970 al begon te transformeren naar een diensteneconomie en het milieubewustzijn zijn intrede deed, vertrokken de plannen nog sterk vanuit het idee van functiescheiding en grenzeloze groei. De plannen bieden evenmin een antwoord op problemen als stadsvlucht, gezinsverdunning, gewijzigde economische inzichten en structurele files.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de 25 gewestplannen om de tien jaar te herzien. Maar 'tijdelijk' werd 'permanent'. Deze vooropgestelde, systematische herziening is er tot op vandaag nooit gekomen. Door een aantal afwijkingsregels werden de openruimtebestemmingen daarenboven steeds verder aangetast. Voorbeelden daarvan waren de opvulregel, die toeliet nieuwe zonevreemde woningen te bouwen, wat

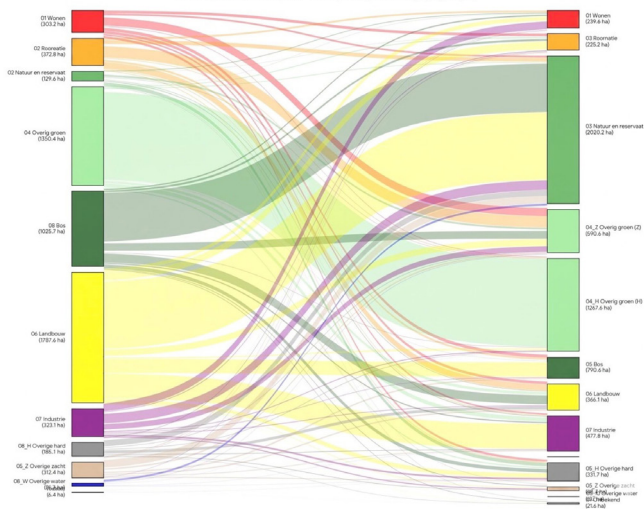
¹⁴ Geert Van Hoorick,
Ruimtelijke ordening,
2003.

leidde tot meer lintbebouwing, en het ‘minidecreet’ van 1984, dat toeliet om zonevreemde bedrijven nog verder uit te breiden.¹⁴ De wetgeving voorzag wel in een aantal corrigerende maatregelen: het was immers mogelijk de gewestplannen te ‘verfijnen’ via plannen van aanleg (APA’s en BPA’s), die echter beperkt waren tot het grondgebied van één gemeente, zodat ze geen antwoord konden bieden op maatschappelijke ontwikkelingen op bovengemeentelijk niveau. De wet op de stedenbouw uit 1962 voorzag ook in de mogelijkheid om de ruimtelijke ordening bovenlokaal te sturen door de opmaak van een nationaal plan of streekplannen. Deze werden door een gebrek aan politieke eensgezindheid echter nooit opgemaakt, waardoor er geen bovenbouw was die de ruimtelijke ontwikkeling een bepaalde richting uitstuurde. De bovenbouw zou er pas komen in 1997 met het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dat voor het eerst een visie uitzette op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

| 29

Met het decreet van 18 mei 1999 werden de ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP’s) ingevoerd als opvolgers van de plannen van aanleg. Ze kunnen op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk niveau worden opgemaakt. De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 2009 bouwde op dat stelsel voort. Een RUP kan binnen zijn plangebied de bestaande bestemmingen en voorschriften van het gewestplan vervangen. Waar die niet door een later plan zijn vervangen, blijven ze van toepassing. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werd voor het eerst in een bestemmingsverschuiving op Vlaams niveau voorzien (de zogenaamde ruimteboekhouding). Er kwam ook daadwerkelijk meer beweging in de verdeling van de zones, voornamelijk door middel van gewestelijke RUP’s.

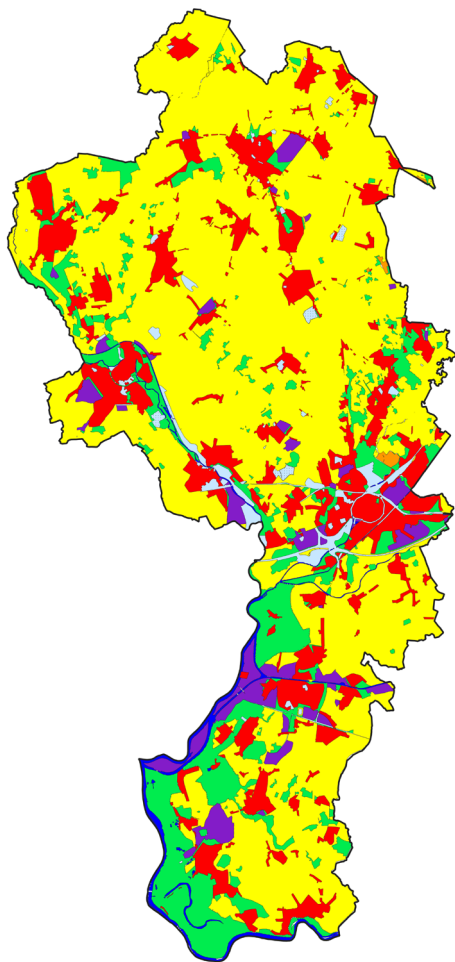
Gewestplan Mechelen (1976 -> 2026) Landgebruikswijzigingen (ha)



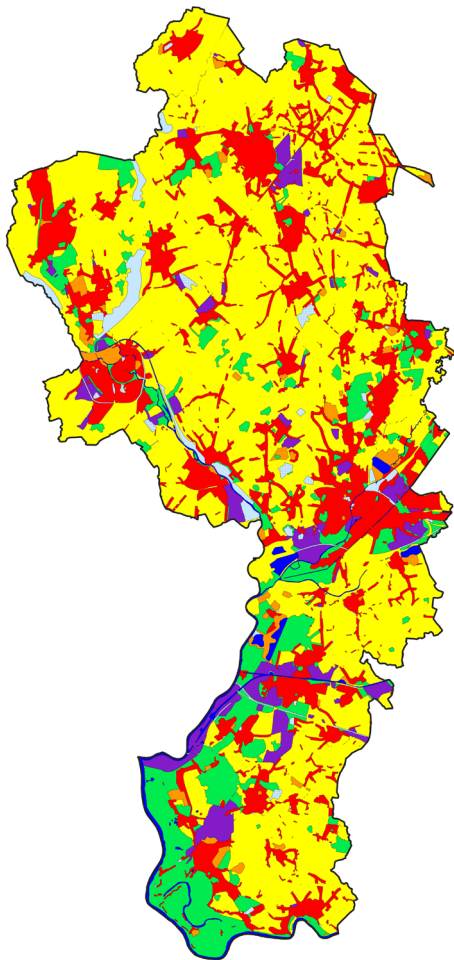
11% verschuivingen tussen hoofdbestemmingen,
gewestplan Mechelen (1976–2026)

Maar de 25 gewestplannen blijven de bestemmingsverdeling van Vlaanderen domineren: na vijftig jaar bleef de hoofdbestemming voor 94% van het grondgebied ongewijzigd.

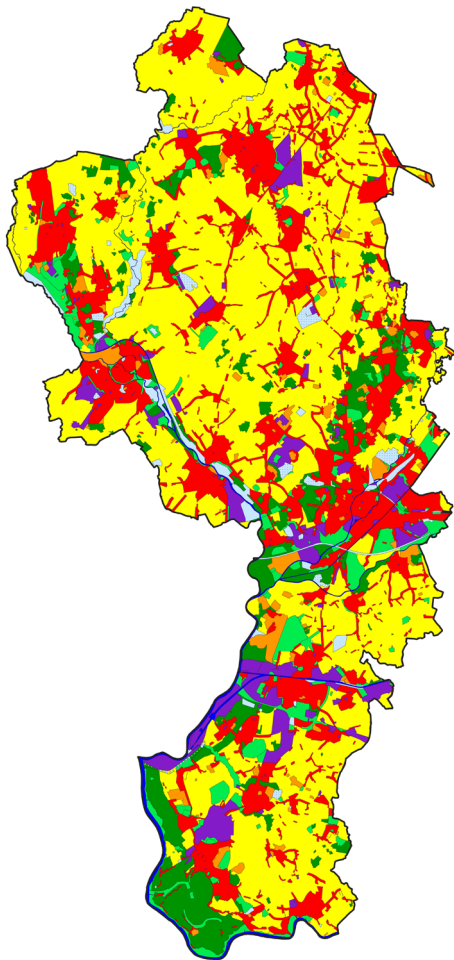
Wat het gewestplan Mechelen betreft, trad er de afgelopen vijftig jaar een verschuiving tussen de hoofdbestemmingen op van 5.795 ha, of ongeveer 11% van het plangebied. Met andere woorden: ongeveer 89% van het plangebied behield na een halve eeuw dezelfde hoofdbestemming. Het overaanbod aan woonzones bleef al die jaren onaangeroerd. De woonzones zouden volgens de ingeschatte ‘opvultijd’ tegen 2010 ingevuld zijn, maar anno 2026 zijn ze nog niet opgevuld. De belangrijkste verschuivingen die wél zijn doorgevoerd, zijn de toevoeging van bos- en natuurbestemmingen, die het bestaande rivierenlandschap meer bescherming bieden en de ruimtelijke samenhang van het rivierenlandschap versterken. De historische onderbestemming van natuur en bos is dus al een stukje ingelopen voor de Mechelse regio.



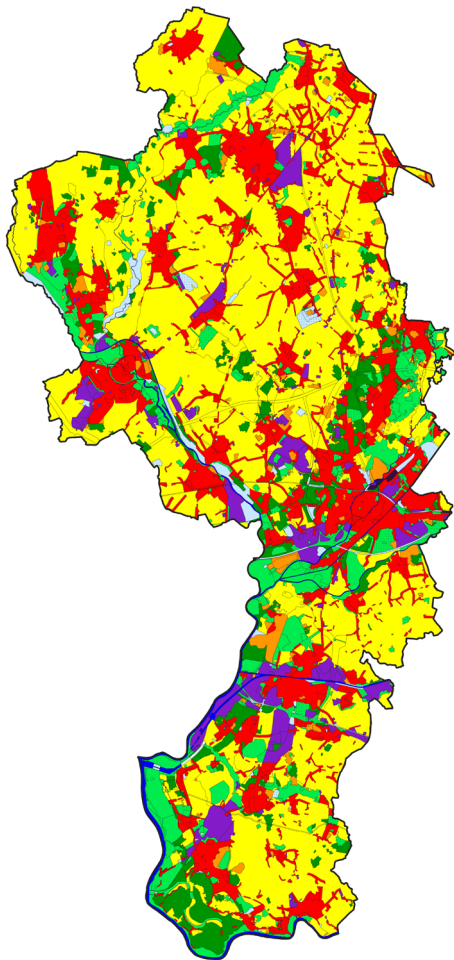
Voorontwerp 1968



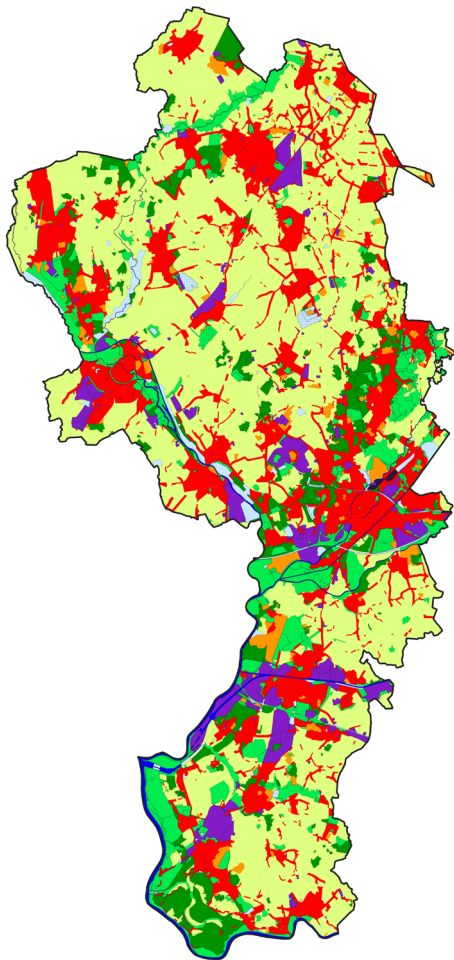
Ontwerp 1972



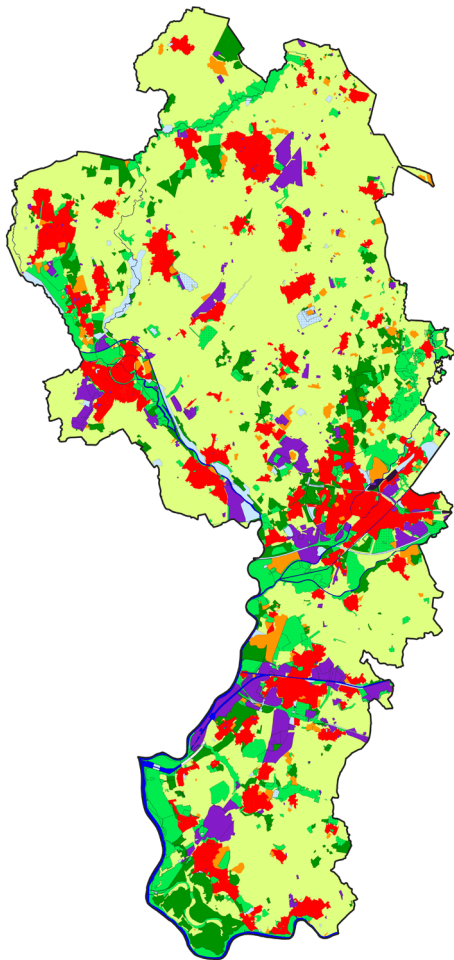
Goedkeuring 1976



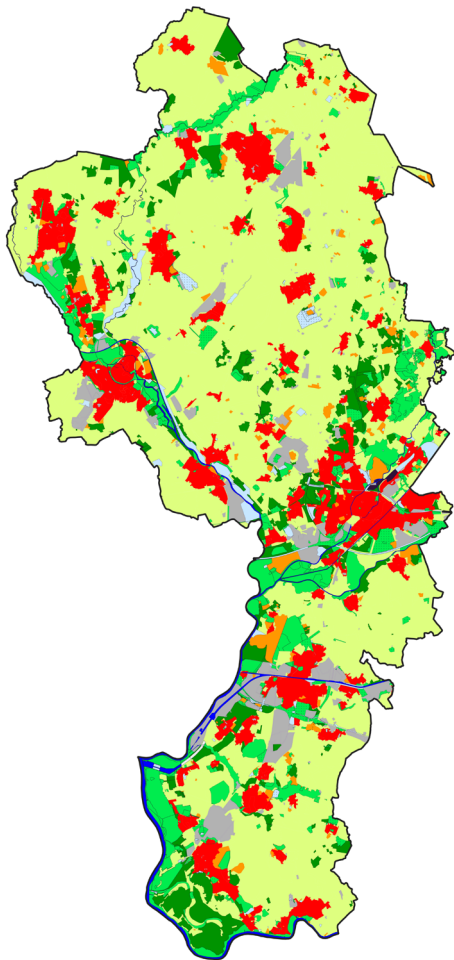
Ruimteboekhouding 2026



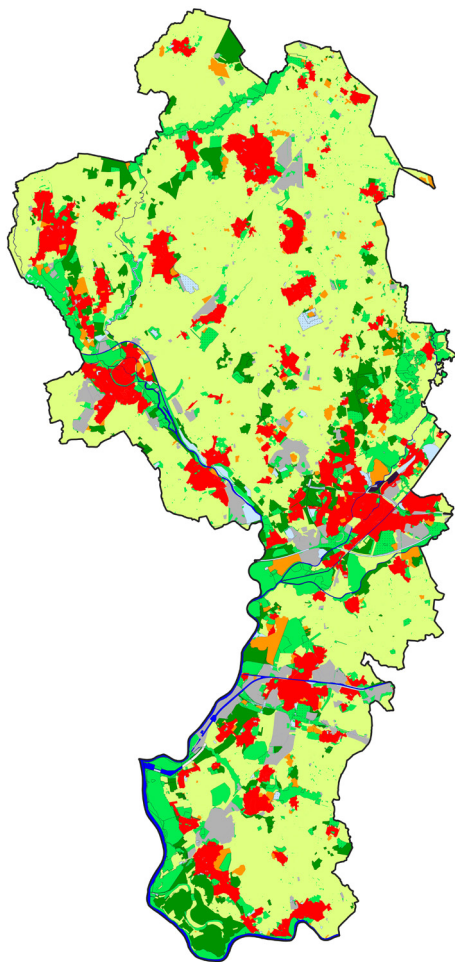
Gemengd openruimtegebied



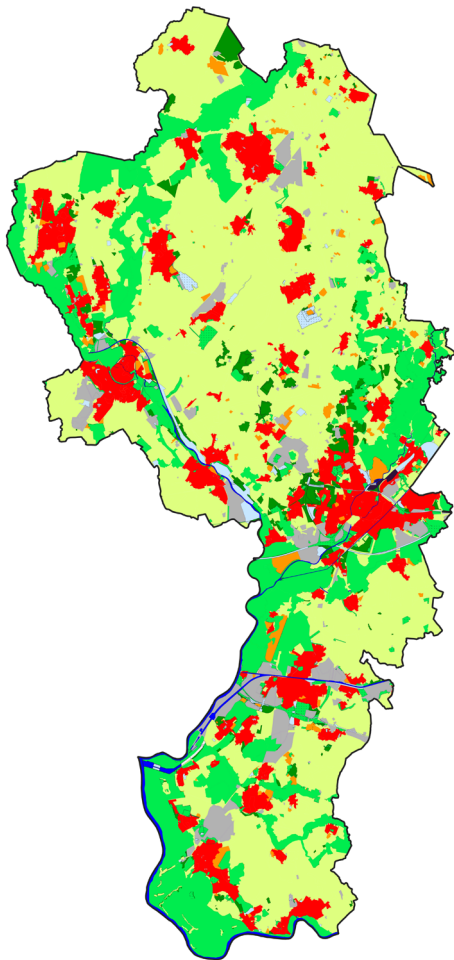
Gemengd openruimtegebied + Lintbebouwing zonevreedmd



Gemengd openruimtegebied
+ Lintbebouwing zonevreedmd
+ Gemengd economisch gebied



Gemengd openruimtegebied
+ Lintbebouwing zonevreedmd
+ Gemengd economisch gebied
+ Herbestemming ruimtebeslag-risico



Gemengd openruimtegebied
+ Lintbebouwing zonevreedmd
+ Gemengd economisch gebied
+ Herbestemming ruimtebeslag-risico
+ Rechtzetting natuuroppervlakte

= gewenstplan

III.

Gewenstplan

¹⁵ Tom Coppens,
Pascal De Decker,
Peter Lacoere,
Hans Leinfelder
en Guy Vloebergh,
*Gewestplannen, van
groots project tot blok
aan het been*, 2021,
in *Jaarboek 2020 De
Aardrijkskunde*, pp.
51–62.

¹⁶ Peter Lacoere en Hans
Leinfelder, *Tijdloze
ruimte. Planning voor
onbepaalde duur, of hoe
de gewestplannen tot
stand kwamen*, 2020, in
Ruimte, pp. 12–17.

We doen hier een bescheiden poging om de krijtlijnen van een geweNstplan uit te zetten. Dit is ons wensbeeld voor de bestemmingsplanning van de toekomst. Wij opteren niet voor de afschaffing van de bestemmingsplannen of delen ervan¹⁵, noch voor het op hun beloop laten van de zaken. We pleiten wel voor een radicale aanpassing van de huidige plannen en een cyclus van voortdurende aanpassing van de gewestplannen. Dit is het eerste kenmerk van het geweNstplan; we nemen afscheid van de eindtoestandplanning en omarmen weer de ware kern van de ruimtelijke planning: verandering. Dat betekent dat de tijdsdimensie in het planningssysteem wordt ingebouwd, in plaats van de tijdeloosheid en onveranderlijkheid¹⁶. Cyclische herzieningsperiodes, verval van bestemmingen en het voorzien in nabestemmingen zijn eigen aan een modern en evenwichtig planningssysteem, zoals dat in heel wat andere Europese landen het geval is.

| 53

Een tweede kenmerk van een geweNstplan is begrenzing in plaats van uitbreiding; niet het grondaanbod zal het ruimtelijk rendement in Vlaanderen verhogen, maar grondschaarste. De finale grenzen van ruimtebeslag zijn al bereikt; we kunnen verder met wat er al is ingenomen. Hierdoor krijgen bestaande sites meer kansen tot hergebruik en herontwikkeling, en wordt de open ruimte beter beschermd.

Een derde kenmerk van het geweNstplan is dat we afstappen van het oude concept van functiescheiding en functiemenging, waar mogelijk, als het nieuwe uitgangspunt toepassen, zowel binnen de harde als binnen de zachte bestemmingen. En ten slotte primeert in de vernieuwing van het gewestplan niet langer het dienen van het

individuele belang en het nastreven van grondwinst, maar het algemeen belang en de zorg voor en het behoud van wat ons nog rest en waardevol is aan bodem, land, natuur en landschap.

Samengevat is het gewestplan dus in vele opzichten de spiegeling van het huidige gewestplan.

Tijdloos < > Tijdelijk

Rigide < > Adaptief

Uitbreiding < > Begrenzing

Functionele scheiding < > Functionele menging

| 55

Grondaanbod < > Grondschaarste

Belangen < > Verlangen

¹⁷ Belgische overheid,
*Koninklijk besluit
betreffende de inrichting
en de toepassing van de
ontwerp-gewestplannen en
de gewestplannen*, 1972.

¹⁸ Vlaamse overheid,
*Vlaamse Codex Ruimtelijke
Ordening*, 2009, actuele
versie, art. 2.2.6/1.

Hoe zou het gewestplan er concreet kunnen uitzien? Omdat beelden meer zeggen dan woorden, verbeelden we een aanpassing van de 25 gewestplannen aan de hand van de case Mechelen. Het 50 jaar oude gewestplan Mechelen is immers aan een grondige facelift toe. We repareren de fouten uit het verleden en we passen het plan aan voor de toekomst. Er zijn volgens ons zowel aanpassingen aan de voorschriften van het KB van 1972¹⁷ als bestemmingsaanpassingen nodig op de plannen zelf.

We gaan er daarbij van uit dat het recordruimtebeslag van een derde van ons grondgebied voldoende verdichtings- en hergebruikspotentieel biedt voor wonen en werken, en dat er dus geen harde bestemmingen meer worden toegevoegd. Wordt er toch een gebied toegevoegd, dan geldt in beginsel de bestaande planologische compensatieplicht, die omzettingen naar harde bestemmingen laat compenseren door omzettingen naar zachte bestemmingen¹⁸.

| 57

Daarenboven krijgen nieuwe ontwikkelbare zones standaard een vervaltermijn mee als voorschrift, waarbij ze bij niet-realisatie terugvallen op het bestaande landgebruik.

De aanpassingen verbeelden we in vijf thematische wensen, die cumuleren in een wensbeeld van grondige herziening en modernisering van de gewestplannen. Dit zijn onze vijf wensen voor het gewestplan:

¹⁹ Geert Van Hoorick,
*Landbouwooppervlakte: mag
het (eindelijk) wat minder?*,
2020, in TROS, nr. 100.

#1. GEMENGD

OPENRUIMTEGEBIED

Bij de opmaak van de gewestplannen werd alle ruimte die nog niet was toegewezen, geel gekleurd als agrarisch gebied. Sindsdien is de landbouwpraktijk echter sterk gewijzigd; ze is grootschaliger en intensiever geworden, ze laat minder ruimte vrij voor natuur, water en landschapselementen, en de bestemming absorbeert grootschalige agro-industriële gebouwen die een halve eeuw geleden nog niet bestonden. Het agrarisch gebied neemt momenteel 57% van het Vlaamse grondgebied in. Ons uitgangspunt is dat het platteland veel meer is dan een productiegebied dat wordt geëxploiteerd. We stappen af van deze monofunctionele benadering van de open ruimte en erkennen dat het platteland nog heel wat andere openruimtefuncties heeft¹⁹. Daartoe herzien we het voorschrift ‘agrarisch gebied’ tot ‘gemengd openruimtegebied’, dat in principe een bouwvrij gebied is. We erkennen dat ons platteland een landschappelijk geheel is, met open ruimte die wordt ingezet voor landbouw, natuurverweving, hernieuwbare energie, koolstofopslag, overstromingsbuffering, landschapszorg, zachte recreatie en bosbouw. Het is dus een gemengd functievoorschrift voor onze open ruimte.

²⁰ Het gaat om de
gewestplannen nr. 1
Veurne-Westkust, nr. 2
Oostende-Middenkust
en, in beperkte mate, nr.
3 Brugge-Oostkust.

#2. LINTBEBOUWING

ZONEVREEMD

Een cruciale vergissing bij de opmaak van de gewestplannen was de invoering van de categorie ‘woongebied met een landelijk karakter’. Zodra deze eufemistische categorie werd ingevoerd met het KB van 1972, werd ze massaal toegevoegd aan de ontwerpplannen. Tot op vandaag drijft deze categorie de verdere verlinting van Vlaanderen aan. De bestemmingscategorie ‘woongebied met een landelijk karakter’ ondermijnt met andere woorden zelf het ‘landelijk karakter’ van het platteland. Ook de woordkeuze ‘woongebied’ is misplaatst, aangezien het hier om verspreide bebouwing gaat zonder enige concentratie of compactheid. Opmerkelijk genoeg werd deze bestemming in enkele West-Vlaamse gewestplannen niet toegepast. Volgens de planners van weleer was er immers een andere oplossing voor de verspreide bebouwing en de bestaande lintbebouwing: het basisrecht van zonevreemdheid in hetzelfde KB. Hierdoor was de bestemmingsaanduiding als woongebied helemaal niet nodig om de rechten van de bestaande lintwoningen te waarborgen²⁰. Door deze stroken niet in te tekenen, werd de lintbebouwing in een deel van West-Vlaanderen sterk beperkt. Beter laat dan nooit, baseren we onze tweede ingreep op dit voorbeeld: alle ‘woongebieden met een landelijk karakter’ worden omgezet tot ‘gemengd openruimtegebied’, waardoor de verdere toename van lintbebouwing – eindelijk – tot stilstand komt. Na vijftig jaar wanorde schaffen we deze onnodige bestemmingscategorie af. Hiertoe is een uitdovend bouwrecht nodig of een wijziging van de planschaderegeling. De bestaande lintbebouwing valt terug op de basisrechten van zonevreemdheid die herzien worden zodat – enkel – renovatie toegelaten is, dus geen vervangingsbouw of uitbreidingen meer.

#3. GEMENGD ECONOMISCH GEBIED

Ook de functionele opdeling van de categorie ‘industriegebieden’ wordt herzien omdat deze niet meer de actuele economische ontwikkelingen weerspiegelt. De economische sector is de afgelopen halve eeuw sterk gediversifieerd, maar de oude gewestplannen en hun voorschriften zijn daar onvoldoende op ingericht. We stappen over van functiescheiding naar functiemenging. Bij deze functiemenging en verruiming is het onderscheidende aspect niet langer het industriële of productieve karakter van de bedrijven; het onderscheidende aspect wordt de verweefbaarheid (woonzones) versus de niet-verweefbaarheid (economisch gebied). We zetten de ‘industriegebieden’ en de ‘ambachtelijke gebieden’ om in ‘gemengde economische gebieden’. Alle typen economische ontwikkeling die niet verweefbaar zijn met de woonzones, kunnen worden ondergebracht in deze nieuwe ‘economische gebieden’. Dat betekent dat bedrijfstypes die nu vaak stuiten op voorschriftbeperkingen, dan wel worden toegelaten. Daarbij kan gedacht worden aan agro-industriële vestigingen die niet grondgebonden zijn, belastende recreatieve inrichtingen, enz. Het is dus een gemengd functievoorschrift voor de niet-verweefbare economie. Enkel milieubelastende bedrijven, die belastend zijn voor de omgeving of risico’s inhouden voor andere economische activiteiten, behouden hun bestemming van ‘industriegebied’.

²¹ Peter Lacoere, Oscar Zurita Hurtado, Guy Engelen, Cornelis Stal, Pepijn Viaene en Mieke Paelinck, *Kwalitatieve analyse & Strategische neutralisatie Ruimtebeslagrisico. Rapport 2*, 2022, pp. 44–56.

#4. HERBESTEMMING

RUIMTEBESLAGRISICO

Om de kloof te dichten tussen het oude overaanbod op de gewestplannen en het nieuwe bouwshiftbeleid, is de herbestemming van niet-gerealiseerde bouwzones nodig. Om het ruimtebeslagrisico in lijn te brengen met de bouwshift is er een herbestemmingsopgave van minstens 30.000 ha te overbruggen²¹. Het gaat daarbij om niet-gerealiseerde woonzones, bedrijvenszones en gemeenschapszones die de open ruimte onder druk zetten. Het behoud en de bevestiging van het bestaande landbouwgebruik of de bestaande natuurwaarde vormen de leidraad voor herbestemming tot landelijk gebied, natuurgebied, bosgebied of parkgebied. De strategische neutralisatie voor Vlaanderen werd reeds gesimuleerd door de onderzoeksgroep van HOGENT, waarbij de meest uitgestrekte en waardevolle delen voor herbestemming tot natuurgebied of openruimtegebied werden geïdentificeerd. Volgens deze simulatie kan het gewestplan Mechelen voldoen aan de bouwshift en de reductieprincipes van het BRV door een strategische neutralisatie van 1.279 ha, bestaande uit de omzetting van 691 ha ongebruikte woonzones, 316 ha gemeenschapszones en 272 ha industriezones. Iets meer dan de helft van de woonzonereductie is al gevat door de zogenaamde ‘stolp’ op de woonreservegebieden (366 ha), op voorwaarde dat de gemeenten er niet aan raken en de Vlaamse overheid (later) werk maakt van hun schrapping. Er is dus nog 913 ha aan land veilig te stellen binnen het gewestplan Mechelen.

²² Europese Commissie, *EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030. De natuur terug in ons leven brengen*, 2020, COM(2020) 380 final; bron voor de EU-doelstelling.

²³ Vlaamse overheid, *Milieubeleidsplan 2003–2007*, 2003, p. 188.

#5. RECHTZETTING

NATUUIROPPERVLAKTE

Om tot een evenwichtige aanpassing van de gewestplannen te komen, moet de historische onderbestemming van natuur en bos na vijftig jaar ook worden rechtgezet. In 2026 is het algemene verlangen naar meer natuur niet alleen een wens, maar ook een noodzaak geworden, willen we ons welzijn en de toekomst van onze regio veiligstellen. Ondanks de gestage herbestemmingscorrecties die de afgelopen jaren werden doorgevoerd, heeft in het gewestplan Mechelen slechts 18% van het grondgebied een groene bestemming (natuur, bos of overig groen, samen circa 9.000 ha). Dat is ongeveer ook het Vlaams gemiddelde op de 25 gewestplannen. Een minimaal beschermings- en uitbreidingsniveau van 30% is volgens internationaal wetenschappelijk onderzoek noodzakelijk om wilde planten diersoorten op lange termijn in stand te houden. De Europese biodiversiteitsstrategie streeft naar wettelijke bescherming van minstens 30% van het landoppervlak en 30% van het zeeoppervlak van de EU tegen 2030.²² Het warme water moet hier niet worden uitgevonden; een toekomstgerichte basisstructuur voor onze natuur werd reeds uitgewerkt²³. De nodige natuurbescherming en -uitbreiding kunnen gebaseerd worden op de Gewenste Natuur- en Bosstructuur (GNBS), die een robuuste en aaneengesloten groenblauwe structuur voor Vlaanderen voorstelt. Voor de Mechelse regio betekent dit dat het aandeel natuur- en waterbestemmingen toeneemt tot 24% van de regio (12.150 ha). Dat is een toename van zo'n 3.000 ha, vooral voor natuurherstel van het kenmerkende rivierenlandschap.



RE-ST, *Zwerfruimte / Wanderspace*, 2020,
Rotterdam, nai010 uitgevers.

Deze vijf wensen mogen gelezen worden als een uitnodiging tot verdere dialoog en verder onderzoek naar de transitie van het huidige gewestplan. Deze wensen zijn een aanzet tot een fundamenteel debat over de ruimtelijke en juridische vormgeving van de gewestplannen: over hun bestemmingsverdeling, hun voorschriften en hun aanpasbaarheid. Om de ambities van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen te realiseren, is het immers noodzakelijk – en dringend – om te sleutelen aan dit planjuridisch instrument. In zijn huidige vorm legt het een hypotheek op een ruimtelijk beleid dat past bij de uitdagingen van onze tijd. Met wat kleine aanpassingen hier en daar zullen we echter niet ver springen; er is een radicale nieuwe kijk nodig op de plannen en het landgebruik. Als we het beoogde ruimtelijk rendement willen realiseren, dan moeten we evolueren naar meer grondbescherming en een grondschaarste voor verdere bebouwing. Een overmaats grondaanbod voor harde bestemmingen heeft vandaag reeds een overmaats en onderbenut patrimonium tot stand gebracht. Overmaats grondgebruik gaat hand in hand met de overproductie van gebouwen en een lage gebruiksintensiteit. We zijn ernstig ruimtelijk obeer en dat weegt letterlijk op onze – persoonlijke – gezondheid. Architect Luc Deleu verwijst naar onze ruimtelijke toestand als de ‘dramatiek van het platte vlak’. We leven in een vlak landschap waar we overal en nergens gebouwd hebben. Ons landschap stelt weinig grenzen, onze regelgeving eveneens. Dat is niet volhoudbaar. We hebben ruimtelijk te veel rommel gemaakt en het is – meer dan – tijd om ons ruimtelijk gedrag aan te passen. Een betere ruimtelijke ordening begint met betere plannen.

Colofon

Tekst

Dimitri Minten, Tim Vekemans (RE-ST/erts*) en Peter Lacoere (DRUM HOGENT)

Productie | Vormgeving

RE-ST / erts* / onderzoekscentrum DRUM HOGENT

Eindredactie

Felix Verheyden (RE-ST)

Beelden

Oscar Zurita Hurtado (DRUM HOGENT): pp.32-49

Ruben Desmedt (student HOGENT): p.30

ISBN 979-8-90733-565-3

Uitgave september 2026

Digitale versie | Meer informatie

[www.re-st.be/files/downloads/gewe\(n\)stplan.pdf](http://www.re-st.be/files/downloads/gewe(n)stplan.pdf)

<https://www.erts.be/nl/projecten/gewenstplan/>

<https://www.hogent.be/onderzoekscentra/duurzaam-ruimtegebruik-en-mobiliteit/duurzaam-landgebruik/>

**HO
GENT**

erts*