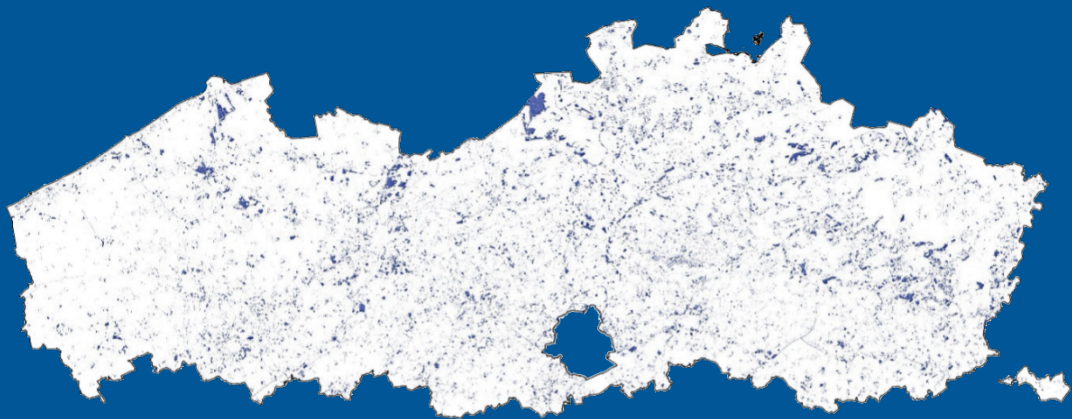


TASKFORCE BOUWSHIFT



NOVEMBER 2021

INHOUD

DEEL 1. BELEIDSADVIES TASKFORCE BOUWSHIFT	4
DEEL 2. RAPPORT PENHOUDERS	23
HFDST 1. . INLEIDING	24
HFDST 2. . BOUWSHIFT EN OPGAVE	28
2.1. Inleiding	29
2.2. Land als eindige, natuurlijke bron	30
2.3. De BRV-doelstelling	30
2.4. Wat is de bouwshift (niet)?	32
2.5. Ruimtebeslag als centraal begrip	32
2.6. Samenhang met de klimaat-, milieu-, natuur- en waterdoelstellingen	35
2.7. Samenhang met de onthardingsdoelstelling	37
2.8. Snelheid en samenstelling van het bijkomend Ruimtebeslag	38
2.9. Actualisatie van de BRV- doelstelling	40
2.10. Ruimtebeslag in de landbouwbestemming	42
2.11. Ruimtebeslag-risico in de harde bestemmingen	45
2.12. Verouderde gewestplannen	46
HFDST 3. . STRATEGIE	49
3.1. Strategie op twee sporen	50
3.2. Strategie voor de open ruimte	54
3.3. Strategie kernversterking en verdichting	83

HFDST 4. . ACTIEPROGRAMMA	122
4.1. Ruimtemonitoring 2022-2040	123
4.2. Ruimteboekhouding 2040	125
4.3. Actieprogramma 2022-2040	127
HFDST 5. . JURIDISCHE ANALYSE VAN de MAATREGELEN	135
5.1. Fiscale en financiële ondersteunende maatregelen	136
5.2. flankerende en/of alternatieve maatregelen	139
HFDST 6. . EIGENAARSVERGOEDING	145
6.1. De juridische randvoorwaarden van de eigenaarsvergoeding	146
6.2. budgettaire impact van de eigenaarsvergoeding	168
HFDST 7. . INTERBESTUURLIJK OVERLEG	204
7.1. Interbestuurlijke afspraken zijn noodzakelijk	205
7.2. Financiële hefboomen voor realisatie bouwshift	209
DEEL 3. STANDPUNTEN LEDEN VAN TASKFORCE EN	
KLANKBORDGROEP	212
HFDST 1. . STANDPUNTEN LEDEN VAN TASKFORCE	213
HFDST 2. . STANDPUNTEN LEDEN VAN KLANKBORDGROEP	214

DEEL 1.

BELEIDSADVIES

TASKFORCE BOUWSHIFT

INLEIDING

Naar aanleiding van de debatten in het Vlaams Parlement omtrent de bouwshift en de vragen die werden gesteld omtrent de haalbaarheid en betaalbaarheid ervan, besliste mevrouw Zuhal Demir, Vlaams Minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, om een taskforce Bouwshift op te richten. Deze taskforce kreeg de opdracht om – vertrekkende van correcte en geactualiseerde cijfergegevens – een haalbare en betaalbare strategie, roadmap en actieplan uit te werken om de bouwshift in de praktijk om te zetten. De taskforce Bouwshift is samengesteld uit een sterk gespecialiseerde groep juristen, stedenbouwkundigen en financiële experts. Van de 22 leden van de taskforce hebben 20 leden zich akkoord verklaard met dit beleidsadvies. Twee leden stemden niet in met dit beleidsadvies (de heren Olivier Carette en Gert Huybrechts). Hun standpunt is in bijlage opgenomen. Naast de taskforce werd een klankbordgroep opgericht, samengesteld uit een breed spectrum van stakeholders en maatschappelijke actoren. Deze klankbordgroep heeft ook heel wat input aangeleverd voor het beleidsadvies en het rapport.

Dit advies onderzoekt hoe de beleidsdoelstellingen van het ontwerp van Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV, beperking van de toename van het huidig ruimtebeslag in 2025 tot 3 ha en 0 ha in 2040) kunnen bereikt worden, welke maatregelen daarvoor overwogen kunnen worden en wat de geschatte kostprijs is van een aantal scenario's op het vlak van planschade of eigenaarsvergoeding.

LAND ALS EEN EINDIGE, NATUURLIJKE BRON

Land is een eindige, natuurlijke bron waarmee we in ons dichtbevolkte regio spaarzamer en omzichtiger moeten omspringen. Eén derde van ons landdeel is ingenomen onder de vorm van ruimtebeslag, 16% van Vlaanderen is verhard. Dit zijn Europese recordcijfers, gemiddeld bedraagt het ruimtebeslag in Europa slechts 5%. De inzet van de bouwshift is dan ook het *voorkomen* van meer inname van open ruimte en het volledig *verschuiven* van nieuwe ontwikkelingen naar naar terreinen in de daarvoor voorziene bestemmingen tegen 2040.

Ruimtebeslag is daarbij een centraal begrip voor de bouwshift. Het is een ruimer begrip dan bebouwing of verharding, het omvat namelijk alle onderdelen van de nederzettingsstructuur met inbegrip van landbouwconstructies, industrie en niet-bebouwde delen zoals tuinen, parken en recreatieve gebruiken. De definitie van ruimtebeslag uit het strategische luik van het BRV wordt hier verder toegepast. In de analyse wordt uitgegaan van de laatst gemeten snelheid van 5,1 ha/bijkomend ruimtebeslag per dag. Dat is iets gunstiger dan de 6 ha/dag die in het BRV wordt aangenomen. Ook al gaat de evolutie van het bijkomend ruimtebeslag in de goede richting, zonder het BRV-beleid zal dit niet wijzigen, niets wijst daar althans op.

Om de voortgang van de bouwshift richting ruimteneutraliteit te kunnen evalueren, is een systematische monitoring van het ruimtebeslag en landgebruik nodig. Een jaarlijkse of tweejaarlijkse meting van ruimtebeslag en verharding wordt best centraal opgezet vanuit Vlaanderen. Daarbij is het aangewezen om de meting van het bijkomend ruimtebeslag te

differentiëren naar constructies, (vlakke) verharding en onverharde innames, zoals tuinen. Zo kan een onderscheid gemaakt worden tussen het bebouwde en het onbebouwde aandeel binnen het bijkomende ruimtebeslag en kunnen de twee BRV-indicatoren van ruimtebeslag en verharding onderscheiden worden.

In de uitvoering van de bouwshift is een strategie op twee sporen nodig: de vrijwaring van de resterende open ruimte aan de ene zijde en de versterking en verdichting van de bestaande kernen aan de andere zijde. De taskforce Bouwshift benadrukt dat beiden samen moeten worden gezien: het ene kan niet zonder het andere, niet alleen geografisch, maar ook in de tijd.

We stellen vast dat meer dan de helft van het netto bijkomend ruimtebeslag voor de periode 2013-2019 binnen de zachte bestemmingen van de landbouwgebieden optreedt (2,8 ha/dag). Een integrale aanpak over *alle* bestemmingen en *alle* sectoren heen is dus nodig om het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 tot een ruimteneutrale situatie terug te brengen.

De doelstellingen van de bouwshift moeten hun vertaling krijgen in het instrumentarium van zowel de ruimtelijke planning als de vergunningverlening. Daarbij is maximaal gebruik gemaakt van het bestaand instrumentarium. De taskforce Bouwshift merkt op dat het ruimtelijk instrumentarium evenwel aan een evaluatie toe is opdat het in de toekomst wendbaarder, effectiever en eenvoudiger wordt. Opdat de nodige investeringen maximaal zouden renderen, is het verder aangewezen dat de maatregelen en investeringen samenvallen met de andere betrokken beleidsdomeinen en doelstellingen. Voor de kernen betekent dit dat er door de (lokale) overheden mee geïnvesteerd wordt in verdichtingslocaties, zowel wat de nodige infrastructuur als de publieke voorzieningen betreft. Voor de open ruimte houdt dit in dat investeringen bij voorkeur op locaties gebeuren die meteen ook bijdragen aan het Vlaams natuur-, water- en klimaatbeleid en aan de ontharingsdoelstelling van het BRV.

Op basis van de aangeleverde data leiden we af dat de gecumuleerde bijkomende uitbreiding van het ruimtebeslag dat binnen het BRV-beleid voor de periode 2020-2040 nog mogelijk is, circa 16.300 ha bedraagt. Deze maximale uitbreidingsruimte zal deels in de harde en deels in de zachte bestemmingen terechtkomen. Het is dan ook belangrijk om binnen de ruimtelijke limiet van het BRV de bijkomende ontwikkelingen zo zuinig en maatschappelijk rendabel mogelijk aan te wenden.

Het verschil in oppervlakte tussen de planologisch bestemde oppervlakte zonder ruimtebeslag (ruimtebeslagrisico) en het BRV-contingent aan bijkomende uitbreiding, is de *te neutraliseren oppervlakte*. In totaal bedraagt de te neutraliseren oppervlakte ca 30.000 ha, dit om te vermijden dat er meer bestemde oppervlakte overblijft dan het BRV aan bijkomend ruimtebeslag toelaat tegen 2040.

STRATEGIE VOOR DE OPEN RUIMTE – DEEL IN DE ZACHTE BESTEMMINGEN

In de zachte bestemmingen (landbouw- en natuurruimte) is het risico aan bijkomend ruimtebeslag op dit moment ongedefinieerd. Dat betekent dat zonder beperkende maatregelen en ruimtelijke limieten het ruimtebeslag er verder zal toenemen. Een groot deel van deze innames zijn toe te schrijven aan *bijkomend zonevreemde* ruimtebeslag in het landbouwgebied. Onder druk van ander gebruik verdwijnt heel wat landbouw- en natuurruimte voor ander gebruik, terwijl deze ruimte in eerste instantie nodig is voor voedselproductie, wateropslag, natuuruitbreiding en hernieuwbare energie. Het gaat om vele kleine innames die samen een groot beslag leggen op de open ruimte en zo oppervlakte onttrekken aan landbouw en natuur. Tuinen kunnen weliswaar ingezet worden in het mee verhogen van de biodiversiteit.

Binnen de limieten van het BRV-beleid kan een hectare inname echter maar eenmaal aangewend worden, dus hoe meer er (onbedoeld en ongepland) ingenomen wordt in de zachte bestemmingen hoe minder er overblijft binnen de 16.300 ha limiet voor de (geplande) harde bestemmingen.

Om de bouwshift te realiseren is het daarom noodzakelijk om het bijkomend ruimteslag in de zachte bestemmingen beter onder controle te krijgen door op korte termijn het *bijkomende*, zonevreemde ruimtebeslag een halt toe te roepen. Het bestaande zonevreemd gebruik wordt hier niet in vraag gesteld, ook bijkomend zonevreemd gebruik kan overwogen worden in de uitvoering van de bouwshift zolang er geen uitbreidingen van constructie, verharding of vertuining aan te pas komen. Voor de bouwshift dient het *bijkomende* zonevreemde ruimtebeslag ter discussie gesteld te worden.

Gezien de omvang en de snelheid waarmee landbouwzetels zonder agrarisch gebruik vallen, is beleidsinitiatief nodig dat zowel de bouwshift als de landbouwsector ondersteunt. Dit is mogelijk door het volgende, getrapte afwegingskader te operationaliseren voor het vrijkomende agrarisch vastgoed: 1) agrarisch hergebruik van de site (in functie van het betaalbaar houden voor opvolgende landbouwers), 2) aankoop en sloop van de site door de overheid (voorkooprecht VLM, al dan niet beperkt tot kwetsbare gebieden) en 3) beperking van het zonevreemd hergebruik tot de landbouwwoning, onder voorwaarde van krimp en landschapsherstel van de rest van de site, tenzij het gaat om waardevol erfgoed (minstens beschermde monumenten en gebouwen die op de inventaris van waardevol erfgoed staan).

Voor de vrijkomende *landbouwconstructies* wordt dus voorgesteld om het hergebruik te beperken tot de bestaande *woning(en)* en dit enkel nog toe te staan mits er voldaan wordt aan een stedenbouwkundige onthardingslast zoals dit ook in Nederland bestaat. Voor de aanliggende *landbouwgronden* wordt voorgesteld om de omzetting en bodemwijziging vergunningsplichtig te maken en grootschalige vertuining en ander oneigenlijk gebruik, niet meer toe te staan gezien het verlies aan landbouw- of natuurruimte. Naast het stimuleren van agrarisch hergebruik is het van belang dat de aankoop en sloop van vrijgekomen zonevreemde constructies, verhardingen, onderbenutte wegen en agrarisch vastgoed, voor zover er geen agrarisch hergebruik kan komen, door de Vlaamse overheid, provincies en

gemeenten wordt opgeschaald. Aankoopprogramma's, zoals deze van het PAS door de VLM, zijn bovenop de vermelde particuliere sloop van groot belang om de onthardingsdoelstelling uit het BRV waar te maken en tegelijk een compensatiezijde op te bouwen tot verevening van nieuw ruimtebeslag.

Om zowel het punt van ruimteneutraliteit (2040) als een reductie van verharding met 20% (2050) te bereiken wordt een aankoop- en sloopbeleid in de zachte bestemmingen van essentieel belang. Drie categorieën zullen daartoe moeten aangesproken worden om deze doelstellingen te bereiken: vrijkomende en storende zonevreemde constructies in de kwetsbare gebieden, het vrijkomende agrarisch vastgoed voor zover er geen agrarisch hergebruik kan komen en onderbenutte, kleine wegen en verhardingen. Ook tot verevening van (onvermijdelijk) nieuw ruimtebeslag van de landbouwsector en de economische sector zal voldoende compensatie nodig zijn onder de vorm van sloop en landschapsherstel in de zachte bestemmingen.

Enkel indien dit soort uitbreidingen niet meer worden toegestaan, kan de tussentijdse BRV-mijlpaal tot afbouw van het totale ruimtebeslag naar 3 ha/dag tegen 2025 in het vizier komen. Daartoe zijn een beperkt aantal bepalingen van de VCRO te herzien of af te schaffen (enkel nog verbouwingen, zonder uitbreidingen en beperking van de zonevreemde functiewijzigingen). Deze actie zou een quick-win zijn voor de bouwshift zonder dat er financiële gevolgen aan vasthangen voor de Vlaamse overheid en de gemeenten. De voorgestelde inperking van de zonevreemde regels biedt bovendien de gelegenheid om tot een sterke vereenvoudiging en reductie van de huidige, vaak onoverzichtelijke afwijkingsregels te komen.

STRATEGIE VOOR DE OPEN RUIMTE – DEEL IN DE HARDE BESTEMMINGEN

Binnen de harde bestemmingen (o.a. de woonzones, industriegebieden en gemeenschapsvoorzieningen) is het potentieel aan bijkomend ruimtebeslag begrensd door de gewestplannen en de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Met uitzondering van de provincie West-Vlaanderen, waar een lager risico is, blijkt het ruimtebeslagrisico in de harde bestemmingen eerder gelijkmatig verdeeld over Vlaanderen met grotere concentraties in de drie havengebieden en een aantal Limburgse gemeenten.

De relatief snelle ingrepen die in de zachte bestemmingen mogelijk zijn, zullen minder tijd en overheidsbudget vergen dan de afbouw van het bijkomend ruimtebeslag binnen de harde bestemmingen. De neutralisatie-opgave van 30.000 ha niet-gerealiseerde harde bestemmingen zal jaren werk vergen maar kan geleidelijk aangepakt worden door de drie bestuursniveaus (2022-2040). Door deze neutralisatie worden terreinen met biofysische -of landbouwwaarde definitief gevrijwaard van ontwikkeling en worden in de verdere toekomst heel wat ruimtelijke conflicten vermeden. In de neutralisatie-opgave mag geen onderscheid gemaakt worden tussen particuliere en publieke eigendommen.

Met '*neutraliseren*' wordt de omzetting van een niet-gerealiseerde harde bestemming in een zachte bestemming bedoeld. Dat kan door middel van herbestemming, maar er zijn nog andere instrumenten en technieken die tot neutralisatie kunnen leiden zoals de planologische ruil mét krimp of de proactieve aankoop door een overheid. Bij aanvang en op korte termijn onderneemt de Vlaamse overheid best twee stappen. Een eerste stap is de decretale invoering van de *planologische neutraliteit* om te voorkomen dat er nog bijkomende harde bestemmingen goedgekeurd worden terwijl we deze moeten reduceren. Een tweede stap is de *bevriezing van de kwetsbare gebieden met harde bestemmingen, de woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden* in afwachting van hun definitieve neutralisatie. Een decretale bevriezing of 'stolp' is als bewarende maatregel nodig omdat – rekening houdende met de lange planningsprocessen – ondertussen nog veel natuur en open landbouwruimte kan verloren gaan. Deze bevriezing is een tijdelijke situatie waarbinnen de overheid haar finale beslissing tot neutralisatie verder kan overwegen en doorvoeren. Voor de eigenaars moet de doelstelling van bevriezing duidelijk zijn, voornamelijk inzake perimeter en termijn (zie verder).

Een gebiedsgerichte en gedifferentieerde aanpak van de neutralisatieopgave is zeer aangewezen. De bouwshift hoeft immers geen betrekking te hebben op kleine bouwloten of terreinen die reeds een ruimtebeslag hebben. De focus van de bouwshift zou eerder moeten gelegd worden op grotere terreinen zonder ruimtebeslag die nog deel uitmaken van de open ruimte. Een bijzondere aandachtsgroep vormen de *kwetsbare gebieden* met harde bestemming zoals de habitatgebieden, wetlands, bossen, watergevoelige gebieden, gebieden met hoge koolstofopvang en erfgoedlandschappen. Volgens de meest recente metingen kunnen nog ca 11.000 ha van dergelijke terreinen verloren gaan door een harde bestemming. Het is daarom aangewezen dat de Vlaamse overheid deze *prioritaire neutralisatie* doorvoert, niet alleen in het kader van de bouwshift, maar eveneens tot uitvoering van het Vlaamse natuur-, water- en klimaatbeleid. De pilot en eerste stap van de prioritaire neutralisatie is de goedkeuring van de watergevoelige gebieden (WORGs). Daarna kunnen volgens dezelfde werkwijze de andere thematische RUP's elkaar opvolgen.

De tweede groep aan te neutraliseren gronden (ca 19.000 ha) zijn deel van de aaneengesloten open ruimte en/of vormen een groot, open gebied op zichzelf. Het gaat over het algemeen om gronden die gebruikt worden voor landbouw en waarvan sommige hoge tot zeer hoge landbouw-waarde hebben, maar onder bestemmingsdruk staan. De selectie van deze concrete terreinen verloopt best via regionale dialoog tussen de drie bestuursniveaus (2022-2025). Per regio stelt de Vlaamse overheid een kwantitatieve doelstelling voorop en vervolgens kunnen via interbestuurlijk overleg de nodige afwegingen gemaakt worden tot selectie van de terreinen. Daarbij wordt de taak- en kostenverdeling afgesproken tussen de Vlaamse overheid, de provincie en de gemeenten. Bij deze interbestuurlijke oefening tot neutralisatie zullen naast de open-ruimte waarden, ook de regionale economische noden en de knooppuntwaarde van de terreinen in de afweging moeten meegenomen worden. Een belangrijk deel van de te neutraliseren terreinen zijn de woonuitbreidingsgebieden, woonreservegebieden en de gemeenschapsvoorzieningen. Bij het maken van de afwegingen zal evenwel specifieke aandacht moeten uitgaan naar de economische bestemmingen; een deel van de economische ontwikkelingen is immers niet of minder compacteer- en verweefbaar binnen het bestaande ruimtebeslag. Voor de economische sector zal bijkomend ruimtebeslag, ook na 2040, in bepaalde omstandigheden niet te vermijden zijn. Specifiek voor economische ontwikkelingen zal op termijn een

ruimtelijk compensatiemechanisme moeten opgezet worden door elders voldoende te slopen opdat ook voor deze sector de ruimteneutraliteit kan bereikt worden.

De samengevoegde neutralisatieopgave – zowel het prioritaire deel als het regionale deel – leidt tot een gemiddelde neutralisatieomvang van 100 ha per gemeente. Indien de totale Vlaamse neutralisatieopgave tegen 2040 is doorgevoerd, resulteert dit in een krimp van 9% van de bestemde oppervlakte en het toekomstig ruimtebeslag (van 333.000 ha naar 303.000 ha). Anders gesteld: 91% van het bestaande ruimtebeslag en de hard bestemde ruimte blijft beschikbaar voor (her)ontwikkeling.

Samengevat ziet de afbouw van het bijkomend ruimtebeslag er als volgt uit (2022-2040):

- 3 ha/dag tegen 2025, door de maatregelen in de zachte bestemmingen, planologische neutraliteit en bevrozing van de kwetsbare gebieden met harde bestemming, woonuitbreidingsgebieden en woonreservegebieden;
- 2 ha/dag tegen 2030, door uitvoering prioritaire neutralisatie en regionale neutralisatie;
- 1 ha/dag tegen 2035, door regionale neutralisatie en invoering compenserende vergunning;
- 0 ha/dag tegen 2040, de ruimteneutraliteit is bereikt en wordt aangehouden.

Er dient zich ondertussen een bijkomende Europese mijlpaal aan waaraan Vlaanderen moet voldoen: tegen 2030 dient het landgebruik ook *koolstof- en klimaatneutraal* te zijn (*no debet* volgens de LULUCF-verordening). De daling van het bijkomend ruimtebeslag tot 2 ha/dag tegen 2030 kan, naast sectorspecifieke maatregelen over landgebruik, een bijdrage leveren aan de tenuitvoerlegging van de LULUCF-verordening.

STRATEGIE VOOR DE KERNVERSTERKING

Simultaan aan de maatregelen om de open ruimte te behouden, moet een tweede spoor gevolgd worden om de bouwshift te realiseren: de verdichting en versterking van de kernen. Het neutraliseren van ontwikkelingsmogelijkheden in de open ruimte kan slechts als er tijdig gewerkt wordt aan voldoende ontwikkelingskansen in kernen.

De bouwshift is een opportuniteit om het bestaande weefsel op goed gelegen plekken in de kernen en bedrijventerreinen te transformeren en te optimaliseren in functie van uitdagingen inzake vergrijzing, klimaat, energie, economie, mobiliteit en biodiversiteit. Ca. 80% van de woonontwikkelingen vinden al plaats binnen het bestaande ruimtebeslag. Er worden dan ook al heel wat inspanningen geleverd, maar er is nog een weg af te leggen om de laatste 20% aan 'greenfield' woningbouw te verschuiven richting verdichting en inbreiding.

De bouwshift houdt ook een 'mental shift' in. We moeten er immers rekening mee houden dat verdere verdichting ook weerstand kan oproepen en dat dit kernversterkende projecten kan belemmeren. De bouwshift vereist dus niet alleen verdere investeringen in de publieke

voorzieningen, maar ook een activeringsbeleid op onderbenutte terreinen en gebouwen binnen de kernen en binnen bestaande bedrijventerreinen.

In hun verdichtingsaanpak zullen de gemeenten de goede ruimtelijke ordening moeten beoordelen en bij het inpassen van nieuwe ontwikkelingen een evenwicht moeten vinden tussen de verdichtings-opgave en de identiteit en schaal van de bestaande omgeving. Daarbij is van het belang dat de gemeenten vooral inzetten op de ontwikkeling van een kwalitatieve, nieuwe omgeving (bv. nevenfuncties in de plinten, vergroening enz) en niet per se – a priori – limieten aan dichtheid stellen.

Extra beleidsmaatregelen zijn dus nodig om nog meer ontwikkelingen in kernen en op knooppunten op kwalitatieve manier in te passen. Daarvoor schuift de taskforce vier prioritaire opgaves naar voor: (1) kernaafbakening en –typering om duidelijk te maken waar we al dan niet ruimtelijk rendement in de vorm van verdichting willen realiseren; (2) actief ruimtelijk beleid en activering binnen kernen, bedrijfslocaties en impulsgebieden; (3) regionale afstemming en (4) omgevingsbeleid versterken.

OPGAVE 1 - KERNAFBAKENING EN KERNTYPERING

Er is behoefte aan meer duidelijkheid over waar al dan niet aan kernversterking en -verdichting kan worden gewerkt. Op dit moment is het immers niet altijd duidelijk te zeggen wat we nu als kern kunnen aanzien en waar het dus wenselijk is om te verdichten. Dit kan leiden tot heel wat misverstanden, discussies en geschillen tussen burgers, architecten, ontwikkelaars en overheden, met ongewenste vertraging tot gevolg in de realisatie van bijkomend en noodzakelijk aanbod in de stedelijke gebieden.

Een heldere *kernaafbakening en –typering* moet aan deze bekommernis tegemoetkomen. De afbakening heeft tot doel aan te duiden in welke delen van de gemeenten een kernversterkend beleid wordt gevoerd en waar niet. Binnen de grenslijn voert de overheid een kernversterkend beleid en is een hoger ruimtelijk rendement wenselijk. Buiten deze lijn kunnen in de harde bestemmingen ook nog ruimtelijke ontwikkelingen, maar gericht op het behoud, het herstel, de ontwikkeling en verweving van functies.

Er zijn twee opties voor zo'n kernaafbakening: ofwel een juridische afbakening via een contouren-RUP (of gemeentelijke bouwverordening) ofwel een beleidsmatige afbakening via beleidsplanning of omzendbrief. Het voordeel van een juridische afbakening is dat dit toelaat om er beleidsacties aan te koppelen. Overheden kunnen op die manier met een duidelijker focus hun beleid gaan uitrollen. Dit kan leiden tot hogere effectiviteit en efficiëntie in ruimtelijk beleid. Ook ondernemers en burgers weten dan wat al dan niet mogelijk is.

Naast de kernaafbakening is het belangrijk aan te geven welk profiel de kern heeft met de daaraan verbonden ontwikkelingskansen. Niet in elke kern is eenzelfde groei- of verdichtingsopgave aan de orde. Differentiatie is op dit vlak nodig om de identiteit van dorpen en dus een rijk palet aan leefomgevingen te kunnen behouden en versterken (zie doelstelling 3 uit BRV). De kerntypering kan geregeld worden via een intergemeentelijke afsprakenkader of via een intergemeentelijk of provinciale ruimtelijke beleidsplan.

Voor kwalitatieve kernversterking is ook een *differentiatie binnen kernen* vereist. Dit vergt maatwerk en dient dus door lokale overheden opgenomen te worden. De kernaafbakening en

-typering gebeurt via een bovenlokaal afsprakenkader waarin lokale besturen hun beleidskeuzes verder kunnen invullen.

OPGAVE 2 - ACTIEF LOKAAL BELEID

In het BRV geeft men er prioriteit aan om de nieuwe ontwikkelingen vooral binnen het bestaande ruimtebeslag in te passen in kernen en op plaatsen met hoge knooppuntwaarde. Op deze plekken zijn bouwopgaves vaak complexer dan bij '*greenfieldontwikkelingen*'. Om de beoogde bouwshift te realiseren, is een actief en sturend ruimtelijk beleid op lokaal niveau vereist.

Een eerste beleidsaanbeveling is een *actief beleid inzake wonen voor specifieke doelgroepen* uit te zetten waarvoor nu krapte is op de woonmarkt. Het gaat in deze over startende gezinnen, huurders, nieuwkomers en sociaal zwakkere huishoudens. Voor deze doelgroepen moet er in nabijheid van voorzieningen en mobiliteitsknooppunten een kwalitatief aanbod energiezuinige en betaalbare woningen ontwikkeld worden.

Een tweede voorstel is het uitwerken van *impulsprojecten* om bijkomend woonaanbod te realiseren in stedelijk hoogdynamische regio's als Gent, Leuven, Antwerpen en de rest van de Vlaamse Ruit. Op specifieke plekken met bijzonder ontwikkelingspotentieel vinden we actief overheidsingrijpen gepast en stellen we voor om ze als impulsgebied aan te duiden. Hier kan een gemengd programma van Transit-Oriented en/of Bike-Oriented Development worden gerealiseerd. Door geïntegreerd op diverse thema's te werken, kunnen diverse overheidsopgaves samen ingevuld worden.

Een derde beleidsaanbeveling bestaat erin *de bouwshift te koppelen aan de renovatie-uitdaging*. Het lijkt ons zinvol de Vlaamse energiestrategie, die voornamelijk gericht is op het financieel ondersteunen van individuele gezinnen, (deels) te verleggen naar en/of aan te vullen met een meer structurele aanpak op wijkniveau. De komende jaren zullen heel wat investeringen nodig zijn in infrastructuur- en nutsvoorzieningen. We denken hierbij aan elektriciteits- of warmtenetten, glasvezelnetwerk, riolering en bestrating. Deze infrastructuurinvesteringen dienen de opgave inzake kernversterking te ondersteunen.

Een vierde beleidsaanbeveling is een actief beleid rond ruimte voor economie. In de eerste plaats moet werk gemaakt worden van het verweven van economie in de kernen. We stellen daarom voor om lokaal in te zetten op een strategie van winkelshift en bedrijvige kernen. Locatiebeleid voor diverse bedrijfstypes vergt een ander toetsingskader dan voor huisvesting. Het is noodzakelijk om de locatie, de inrichting en het beheer van bedrijventerreinen en grootschalige detailhandel in Vlaanderen te herbekijken. Vooral oudere en perifere industriegebieden en winkellinten beantwoorden vaak niet meer aan de vereisten van vandaag. We vinden het daarom aangewezen dat binnen de bouwshiftregio's keuzes gemaakt worden rond bedrijventerreinen en detailhandel.

OPGAVE 3 - REGIONALE GOVERNANCE VAN DE BOUWSHIFT

De bouwshift vraagt bij uitvoering om verdere visievorming, beleidsafstemming en -afspraken op regionaal niveau, en op maat van elke regio. Daarom stellen we voor om *bouwshiftregio's* op te zetten naar analogie met de vervoerregio's. Het gaat om een interbestuurlijk platform dat kan aantakken op de 17 referentieregio's. Het is geenszins de bedoeling om een nieuw bestuurlijk niveau in het leven te roepen, maar wel een overleg- en coördinatieplatform waaraan cruciale bovenlokale aspecten worden vastgekleit. Hierin worden de Vlaamse overheid, de provincie, de gemeenten en –indien aanwezig in de regio – ook de intercommunale betrokken. De drie bestuursniveaus werken zo samen vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid om de bouwshift uit te voeren.

De taakstelling voor de bouwshiftregio's omvat: (i) kernaafbakening en –typering; (ii) aanduiding van de regionale neutralisatie en bijhorende taak-en kostenverdeling (iii) aanduiding kernversterkende impulsgebieden en (iv) aanduiding van zones voor bedrijvigheid en perifere detailhandel. Omwille van de urgentie enerzijds en de vaststelling dat hierrond al heel wat onderzoek werd verricht anderzijds, zou ernaar gestreefd moeten worden om dit in alle regio's af te ronden tegen 2025. Aanknopen met de provinciale beleidsplanning kan daarbij ook zinvol zijn. Om tijdig de nodige voorbereidingen uit te voeren op lokaal niveau stelt de taskforce Bouwshift voor om stimuli uit te werken zodat alle gemeenten tegen 2027 (inter-)gemeentelijk beleidsplannen hebben opgemaakt. De regionale dialoog en strategie zou de basis moeten zijn waarop gemeentelijke beleidskaders worden geënt voor specifieke, lokale keuzes en acties. Op die manier kan de planlast bij lokale besturen beperkt worden.

OPGAVE 4 - OMGEVINGSBELEID VERSTERKEN

De bouwshift vraagt om een sterk partnerschap tussen overheid, architecten en private ontwikkelaars. Er is daarbij nood aan een duidelijkere regelgeving, maar ook een sterke overheid die weet wat ze wil en daarbij volop gebruik maakt van haar appreciatiebevoegdheid als vergunningverlenende overheid. Enkel zo kunnen we een stabiel kader creëren voor bouwheren en projectontwikkelaars om ruimtelijk rendement te vertalen in projecten met meerwaarde voor de omgeving. Het is van groot belang dat gemeentebesturen een actieve houding aannemen in de behandeling van private projecten om deze te kunnen begeleiden tot kwalitatieve realisaties die gericht zijn op de toekomst.

Momenteel hebben heel wat lokale overheden onvoldoende capaciteit om hun ruimtelijk beleid naar behoren in te vullen waardoor ze niet zijn voorbereid op het realiseren van de bouwshift. Om *de capaciteit* voor omgevingsbeleid bij lokale besturen te verhogen, willen we vanuit de taskforce volgende elementen naar voor schuiven: (i) poolen van experts in regionale expertenteams bouwshift; (ii) de opstart van een projectloket kernversterking door het Team Vlaams Bouwmeester en het Departement Omgeving dat lokale besturen begeleidt bij onderhandelingsstedenbouw; (iii) het optimaliseren en uitbreiden van de werking van kwaliteitskamers en (iv) meer intergemeentelijke kennisdeling rond de aspecten van de bouwshift.

DE JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN VOOR DE EIGENAARSVERGOEDING

De juridische randvoorwaarden werden nader onderzocht waaraan een haalbare en betaalbare vergoedingsregeling in het kader van de Bouwshift zal moeten voldoen. Ook het beoordelen van de juridische haalbaarheid van een aantal alternatieve en/of ondersteunende maatregelen werden van naderbij bekeken.

Vooraf dient opgemerkt dat overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie wettelijke erfdienstbaarheden geen aanleiding geven tot vergoeding. Dit beginsel wordt evenwel getemperd door rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (artikel 1, tweede lid Eerste Protocol) en het Grondwettelijk Hof (artikel 16 van de Grondwet en het GBOL-beginsel (gelijkheid burgers openbare lasten)). Dit neemt niet weg dat er in het licht van de voormelde bepalingen en beginselen slechts een vergoedingsplicht ontstaat als er sprake is van een disproportionele last voor de burger ten gevolge van overheidsbeleid of als de last het normale ondernemingsrisico te boven gaat. De toekenning van planschade/eigenaarsvergoeding is bijgevolg een kwestie van beleid en niet het gevolg van enige juridische verplichting, tenzij de herbestemming van harde naar zachte bestemming tot gevolg zou hebben dat de eigenaar de facto nog zeer weinig kan aanvangen met zijn eigendom. Bovendien zal dan nooit een volledige schadevergoeding vereist zijn. Een volledige en billijke schadevergoeding dringt zich slechts op bij eigendomsberoving. Wettelijke erfdienstbaarheden die in het kader van de ruimtelijke planning worden opgelegd, gaan in beginsel niet gepaard met eigendomsberoving, tenzij ze gekoppeld worden aan onteigeningsplannen.

EIGENAARSVERGOEDING IN HET INSTRUMENTENDECREET

In het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (hierna: "*voorontwerp van instrumentendecreet*") wordt de thans gekende planschadevergoeding (artikel 2.6.1, § 1 VCRO) opgeslorpt door de zgn. geharmoniseerde eigenaarsvergoeding. Deze eigenaarsvergoeding is een compensatie voor een daling van de eigenaarswaarde van een onroerend goed, veroorzaakt door een gebruiksbeperking. Zij vervangt de planschadevergoeding en de kapitaalschadevergoeding. Hierna wordt vooral ingegaan op de planschadevergoeding vermits de kapitaalschadevergoeding slechts betrekking heeft op de omzetting van de bestemming agrarisch gebied in bos- of natuurgebied en dus eigenlijk niet kadert in de bouwshift. Dit neemt niet weg dat de beleidsmakers kunnen kiezen voor een geharmoniseerd vergoedingssysteem.

De eigenaarsvergoeding verschilt op drie punten van de huidige planschade-vergoeding. Ten eerste wordt er uitgegaan van de venale waarde van de eigendom en niet langer van haar verwervingswaarde verhoogd met het indexcijfer van de consumptieprijzen. Ook wordt de mate waarin een stuk grond voor bebouwing in aanmerking komt, is niet langer als voorwaarde weerhouden om aanspraak te kunnen maken op de planschadevergoeding. Tenslotte is er geen sprake meer van een beperking van de planschadevergoeding tot 80%

van de vastgestelde waardevermindering, maar van een integrale vergoeding (100%). De vaststelling van de venale waarde in het voorontwerp van Instrumentendecreet is gekoppeld aan beoordelingscriteria. Het gaat daarbij voornamelijk om beoordelingscriteria die elke schatter hanteert bij de waardering van onroerende goederen. Die criteria voegen dus juridisch niet veel toe. Het enige criterium dat wel iets toevoegt — de verwervingswaarde vermeerderd met index van de consumptiegoederen — is onbruikbaar want tegenstrijdig met het gebruik van de venale waarde als vergoedingscriterium.

De voorziene integrale vergoeding van 100% in het voorontwerp van instrumentendecreet wijkt op substantiële wijze af van het beginsel dat wettelijke erfdiensbaarheden geen aanleiding geven tot vergoeding. Zoals reeds toegelicht, blijkt uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet dat een integrale schadeloosstelling vereist is voor inmengingen in het eigendomsrecht. Er mag van eenieder verwacht worden dat hij in zekere en redelijke mate de gevolgen draagt van het beleid dat in het algemeen belang wordt gevoerd. Zo niet, wordt het voeren van beleid *de facto* onmogelijk gemaakt. Het is enkel de disproportionele last die aanleiding kan geven tot een vergoedingsplicht.

Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof reeds geoordeeld dat de thans bestaande 80%-vergoeding niet ongrondwettelijk is in het licht van de eigendomsbescherming. Ook uit een rechtsvergelijkend onderzoek met de ons omringende Europese landen blijkt dat een integrale eigenaarsvergoeding, zoals nader bepaald in het voorontwerp van instrumentendecreet, een *unicum* zou zijn. Bovendien heeft elke m² in het Vlaamse Gewest een bepaalde bestemming en hebben de gewestplannen in ruim bemeten woonreserve- en woonuitbreidingsgebieden voorzien. Dit zorgt ervoor dat de Vlaamse decreetgever in het voorontwerp van Instrumentendecreet zijn appreciatiebevoegdheid bij het vaststellen van de eigenaarsvergoeding op zeer verregaande wijze heeft uitgeoefend. De in het voorontwerp van instrumentendecreet voorziene eigenaarsvergoeding gaat veel verder dan hetgeen wettelijk vereist is. Voor zover het voorziene vergoedingsmechanisme ertoe zou leiden dat de vergoeding in sommige gevallen de werkelijk geleden schade overstijgt, zou er bovendien discussie kunnen ontstaan omtrent de kwalificatie van het vergoedingsmechanisme als ongeoorloofde staatssteun.

We kunnen hieruit besluiten dat noch artikel 1, eerste protocol EVRM, noch artikel 16 van de Grondwet, noch het GBOL-beginsel de decreetgever verplichten om te voorzien in de eigenaarsvergoeding zoals momenteel geregeld in het voorontwerp van Instrumentendecreet. Anderzijds verhinderen de voormelde bepalingen evenmin dat de decreetgever die keuze zou maken. Het gaat om een vrije beleidskeuze die niet gesteund is op enige juridische verplichting maar wel zware financiële gevolgen dreigt te hebben die de realisatie van de bouwshift kan bemoeilijken. De voorziene eigenaarsvergoeding zou bovendien een juridisch precedent vormen voor het invoeren van een vergoedingsplicht in andere domeinen dan de ruimtelijke ordening. Het voeren van beleid waarbij onvermijdelijk wettelijke erfdiensbaarheden worden ingevoerd zou hierdoor fel worden bemoeilijkt.

ALTERNATIEVE VORMEN VAN EIGENAARSVERGOEDING

Omdat de ontworpen eigenaarsvergoeding een beleidskeuze is met aanzienlijke financiële gevolgen, werden een aantal alternatieven ontwikkeld. Die mogelijkheden delen het gemeenschappelijk kenmerk dat zij geen integrale vergoeding behelzen, maar een bepaald percentage daarvan, bijvoorbeeld het behoud van de 80%-regel zoals vervat in de huidige planschadevergoeding.

Deze alternatieven houden rekening met een vlottere afwikkeling door de invoering van een administratieve procedure en door de afschaffing van de vereiste om voorafgaandelijk een weigering van omgevingsvergunning voor het verkavelen of bebouwen van grond te bekomen.

In de alternatieven werd ook nagedacht over het behoud van de 50-meterregeling woongebied, die een grote impact heeft op het neutralisatievraagstuk (en overigens niet ongrondwettig werd bevonden door het Grondwettelijk Hof – in tegenstelling tot hetgeen geldt voor andere types van gebieden zoals industrie- en dienstverleningsgebieden). Optie kan zijn om deze regel in woongebied te behouden en het deel buiten de eerste 50 meter niet in aanmerking te nemen voor de vergoeding. Andere optie kan zijn om het deel boven de 50-metergrens te vergoeden op basis van één vaststaande gemiddelde waarde. Deze vaststaande gemiddelde waarde kan genomen worden door het toepassen van een correctiefactor (bijvoorbeeld 25%) op de mediaanwaarde van de VLABEL-gegevens.

Ook lijkt het aangewezen om – naar analogie met het systeem in Duitsland – het stilzitten van een eigenaar mee in rekening te brengen. Een eigenaar die een stuk grond bezit dat reeds sinds lange tijd eenzelfde harde bestemming heeft, maar niet overgaat tot het ontwikkelen ervan, kan niet verwachten dat die ontwikkelingsmogelijkheid altijd zal blijven bestaan (op voorwaarde natuurlijk dat hij/zij effectief de mogelijkheid heeft gehad om het stuk grond te ontwikkelen).

Daarnaast werd ook nagedacht over het vergoedingscriterium, waarbij de verwervingswaarde als uitgangspunt behouden blijft, maar waarbij gezocht is naar een manier om de brede interpretatiemarge bij de schatting van de venale waarde van gronden te kanaliseren in een forfaitaire waardering vertrekkende van de gegevens van VLABEL die resulteren in een mediaan transactieprijs anderzijds. Vanuit de doelstelling van een actueel en transparant berekeningssysteem wordt de suggestie meegegeven om de huidige regeling aan te passen met een index van vastgoedprijzen, die de evolutie van de vastgoedprijzen wel in rekening brengt.

Op basis van deze criteria kunnen alternatieve vormen van eigenaarsvergoeding gemaakt worden die vervolgens ook financieel kunnen gesimuleerd worden. Samengevat, komen deze alternatieven op het volgende neer:

- behoud van huidig planschadesysteem, maar dan op basis van geïndexeerde vastgoedprijzen en in combinatie met de 50-meterregel. (budgettaire is dit vergelijkbaar met een planschade die gesteund is op een forfaitaire berekening en het behoud van de 50-meterregel);
- forfaitaire waardering (op basis van VLABEL-gegevens) voor de eerste 50 meter vanaf de rooilijn, en 25% van de forfaitaire waardering voor de stukken verder dan de eerste 50 meter. Dit in combinatie met het tijdsaspect; een eigenaar die te lang stilzit kan geen aanspraak maken op de vergoeding (deze optie heeft dezelfde budgettaire impact als de eerste optie);
- behoud van de huidig planschadesysteemwaardering, zij het op basis van de marktwaarde en in combinatie met een aantal correcties (zoals het invoeren van een administratieve procedure en het weglaten van de vereiste om eerst een weigeringsbeslissing voor het verkavelen of bebouwen van de terreinen te bekomen).

In alle gevallen zal het aangewezen zijn om de huidige planschaderegeling waarbij het nadeel van de eigenaar uit een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan (omzetting harde bestemming in zachte bestemming voor een deel van zijn gronden) verrekend wordt met het voordeel dat hij eruit haalt (omzetting van een zachte bestemming in een harde bestemming voor een deel van zijn gronden).

Tegen geen van bovenstaande alternatieven rijzen principiële juridische bezwaren in het licht van de rechtspraak inzake eigendomsbescherming, aangezien (i) een vergoedingsmechanisme is voorzien (ii) de inmenging verantwoord is in het licht van een doelstelling van algemeen belang en (iii) die daarvoor ook doeltreffend is. Daardoor wordt het billijk evenwicht tussen het eigendomsrecht enerzijds en het algemeen belang anderzijds niet verstoord op voorwaarde dat het uiteindelijk gekozen percentage van de vergoeding ten opzichte van de werkelijke waarde redelijk en goed onderbouwd is. In elke scenario moet het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel geëerbiedigd worden. De definitieve regels dienen aan dit beginsel getoetst.

Het zal de beleidsmakers toekomen om een keuze te maken uit de verschillende scenario's die getoetst werden (zie infra, voor wat de budgettaire impact betreft).

ANDERE REGELGEVENDE MAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN DE BOUWSHIFT

Ongeacht welke vorm de uiteindelijke vergoedingsregeling in het kader van de bestemmingswijzigingen zal aannemen, geldt dat de bouwshift een belangrijke kostprijs zal hebben. Het vergoedingsmechanisme zal daarbij niet volstaan om de bouwshift te realiseren. Daarvoor zullen uiteraard ook andere, al dan niet flankerende, maatregelen noodzakelijk zijn. Een aantal maatregelen worden hierna aanbevolen. Het gaat steeds om maatregelen die juridisch haalbaar zijn, mits ze op passende wijze worden uitgewerkt. Het gaat om een evenwichtig geheel van maatregelen die volgens de tasforce Bouwshift toelaten om de beoogde bouwshift haalbaar en betaalbaar te houden.

Inzake fiscale en financiële ondersteunende maatregelen kan alvast gedacht worden aan de volgende pistes waarvoor het Vlaams Gewest bevoegd voor is. Men kan inzetten op de financiering van onthardingsprojecten (1) of in financiële ondersteuning van gemeenten voorzien die harde bestemmingen naar zacht omzetten (2). Ook kan een heffing of impact fee worden ingevoerd die gericht is op het tegengaan van het aansnijden van greenfields (3) of kunnen bestaande heffingen worden geoptimaliseerd waardoor het ruimtelijk rendement in de stedelijke gebieden wordt verhoogd (4). De opbrengsten daarvan zouden in een fonds kunnen worden gestort dat vervolgens kan worden aangewend voor de betaling van planschadevergoedingen. Er zou ook aan kunnen gedacht worden om de planschade en planbaten beter op elkaar af te stemmen zodat zij meer elkaars spiegelbeeld vormen. Thans is de planschade per m² veel hoger dan de planbaten per m² (5). De budgettaire impact van die optie werd niet onderzocht omdat het aantal herbestemmingen van zacht naar hard in de toekomst veel beperkter zal zijn dan de het aantal herbestemmingen van hard naar zacht, althans indien de bouwshift wordt gerealiseerd.

Overige niet-fiscale flankerende en/of alternatieve maatregelen zullen aangewezen zijn om de bouwshift te realiseren. Zo is het aangewezen om een tijdelijke stolp van bij voorkeur maximaal 10 jaar plaatsen op de prioritaire gronden, de woonuitbreidingsgebieden en de woonreservegebieden (6). De stolp beoogt om de aansnijding van deze gebieden te vermijden tijdens het evaluatie- en herzieningsproces dat, desgevallend, tot een herbestemming van hard naar zacht zal leiden. Na het verstrijken van de tijdelijke stolp en bij gebrek aan herbestemming, herneemt de oorspronkelijke bestemming zijn rechtskracht. De stolp kan desgevallend ook gehanteerd worden om bijkomend ruimtebeslag binnen de recreatiegebieden te vermijden.

Gelet op de belangrijke toename van het ruimtebeslag in het buitengebied (vooral agrarisch gebied), is het aangewezen om via een decretale wijziging de vergunningsplicht uit te breiden naar de wijziging van niet-ruimtelijk beslag naar ruimtelijk beslag of voor netto bijkomend ruimtebeslag, de afwijkingsmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften in te perken (bijv. het uitsluiten van herbouwen en uitbreiden van zonevrije constructies en woningen in agrarisch gebied; het beperken van functiewijzigingen van zonevrije constructies en woningen in agrarisch gebied) en te voorzien in de mogelijkheid van vergunningsvoorwaarden en/of -lasten in verband met ontharding (7). Het kan een optie zijn om de zonevrije basisrechten en functiewijzigingen niet volledig af te schaffen maar

een inperking is wel noodzakelijk om de agrarische functie en de open ruimte van het buitengebied te vrijwaren. Het gaat daarbij slechts om een inperking ervan voor de toekomst zodat de zonevreemde basisrechten en functiewijzigingen niet langer leiden tot een *toename* van het ruimtebeslag in het buitengebied. Het is aangewezen om te voorzien in een regeling die in de VCRO wordt opgenomen en desgevallend de vorm kan aannemen van stedenbouwkundige voorwaarden of lasten bij een zonevreemde functiewijziging zodat zonevreemde constructies die niet meer aansluiten bij de nieuwe functie of elders (8) worden afgebroken. Inspiratie is te vinden bij de 'ruimte voor ruimte regeling' in Nederland.

Het invoeren van een recht van voorkoop is een mogelijkheid in geval van verkoop van zonevreemde constructies in het buitengebied (9). Op die manier kunnen constructies die de structuur van de functies van het buitengebied aantasten, afgebroken worden en kan de grond weer in landbouw-, bos- of natuurgebruik komen.

Het is tevens aangewezen om in te zetten op de handhaving van onvergunde zonevreemde functies en constructies (10). Heel wat ruimtebeslag komt immers tot stand als gevolg van overtredingen van de regelgeving.

Het herbekijken van de beoordelingsgronden van de goede ruimtelijke ordening is belangrijk wat betreft het criterium van het ruimtelijk rendement. In de praktijk blijkt de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen terzake nogal streng op te treden zodat ruimtelijk rendement *de facto* vaak buitenspel wordt gezet. Het is aangewezen om daarbij nieuwe criteria in te voeren die gericht is op het vermijden van de toename van het ruimtebeslag en het verhogen van de ruimtelijke efficiëntie met behoud en versterking van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Het strekt het tot aanbeveling om de mate waarin netto bijkomende verharding wordt vermeden, geminimaliseerd en gecompenseerd enerzijds en de mate waarin netto bijkomend ruimtebeslag wordt vermeden, geminimaliseerd en gecompenseerd (12) op te nemen als beoordelingscriteria. Om snel resultaten te boeken, is het aangewezen om de zgn. "*planologische neutraliteit*" in te voeren als een verplichting om elke omzetting van een zachte naar een harde bestemming te compenseren door een gelijkaardige omzetting van een harde naar een zachte bestemming. Die regeling bestaat reeds in het Waalse Gewest (13).

Tot slot is het aangewezen om de bouwshift te integreren in de tenuitvoerlegging van de zgn. LULUCF-verordening (14).

Mogelijk zou er bovendien aan gedacht kunnen worden om de adviezen van gespecialiseerde instanties in het kader van vergunningsprocedures opnieuw bindend te maken voor projecten gelegen in agrarisch gebied en/of ruimtelijk kwetsbare gebieden (15). Deze piste dient evenwel verder onderzocht te worden. De afschaffing ervan was immers ingegeven door de vaststelling dat er vaak tegenstrijdige adviezen werden verleend, hetgeen de beoordeling van vergunningsdossiers door het vergunningverlenend bestuur bemoeilijkte.

Gelet op het maatschappelijk belang dat de Vlaamse regering hecht aan de realisatie van de bouwshift, is het aangewezen om een '*stok achter de deur*' te voorzien wanneer zou blijken dat lokale plannende overheden hun bevoegdheden aanwenden op een manier die onverzoenbaar is met de doelstellingen van de bouwshift (17). Er kan bijvoorbeeld aan gedacht worden om een bijkomende schorsingsgrond van besluiten van gemeenteraden houdende vaststelling van ruimtelijke uitvoeringsplannen die ingaan tegen de doelstellingen

van het BVR voor de minister toe te voegen aan artikel 2.2.23 VCRO. Er kan ook gedacht worden om de ontvoogding van de betrokken gemeenten op te schorten indien zij ingaan tegen of niet meewerken aan de bouwshift.

Tenslotte zou men kunnen voorzien in een nieuwe afwijkmogelijkheid van (gemeentelijke) ruimtelijke structuurplannen indien die plannen onverenigbaar zijn met de bouwshift zoals opgenomen in het BVR en/of andere hogere beleidsplannen (18).

BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE EIGENAARSVERGOEDING

Het voorzien van een billijke vergoeding, als resultaat van de strategische doelstelling van het BRV inzake het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag, is een belangrijk onderdeel van een haalbare en betaalbare bouwshift. Wat als haalbaar en betaalbaar wordt beschouwd, is een politiek-normatieve keuze. Los van het haalbaarheids- en betaalbaarheidsvraagstuk betekent de uitwerking van een planschaderegeling bovendien dat er een evenwicht dient gevonden tussen een billijke vergoeding voor de individuele eigenaar, een politiek haalbare kostprijs voor de overheden en een maatschappelijk aanvaardbare prijs voor de Vlaamse belastingbetaler. Met andere woorden is hierbij niet alleen de particuliere compensatie van belang, maar eveneens de betaalbaarheid ervan voor de overheid. Dit om te voorkomen dat een onbetaalbaar en/of onvoorspelbaar compensatiesysteem de ruimtelijke ordening verlamt (het zogenaamde planschade-syndroom).

Op basis van de VLABEL-transactiedatabase en geactualiseerde cijfergegevens kan een overzicht gemaakt worden van de budgettaire impact van de planschaderegeling waarbij de huidige tegenover de nieuwe regeling wordt afgezet. Volgens de huidige planschaderegeling de budgettaire impact van de bouwshift op 6,6 miljard euro worden ingeschat. De budgettaire impact van het voorstel van instrumentendecreet wordt ingeschat op minstens 6,8 miljard euro en maximaal 31,5 miljard euro. Deze impact werd berekend op basis van de neutralisatie-opgave vanuit de BRV-begrenzing voor de harde bestemmingen (30.195 ha aan hoger ruimtebeslagrisico).

In de eigenaarsvergoeding van het voorstel van Instrumentendecreet kan het evenwicht, waarvan hierboven sprake, niet bereikt worden doordat het begrip marktwaaarde, in combinatie met de louter opsomming van 13 waardebepalende factoren vatbaar is voor uiteenlopende waardebepalingen. Dit dreigt de realisatie van de bouwshift te bemoeilijken doordat de planinitiatiefnemende overheden de kostprijs van een herbestemming moeilijk kunnen inschatten. Daarenboven leiden de onzekerheden (data, methode en marktonzekerheden) en interpretatiemoeilijkheden op het vlak van marktwaaarde vaak tot langdurige juridische geschillen waarvan de uitkomst zeer moeilijk te voorspellen is. Het beperken van die onzekerheden en interpretatiemarge zal dus minstens deel moeten uitmaken van de keuze van vergoeding op basis van marktwaaarde. Dit zal leiden tot een intensief taxatieproces. Gelet op de grote neutralisatieopgave zal dit ook substantieel veel extra personeel vergen.

De huidige planschaderegeling is minder complex en voorspelbaarder. Zeker wanneer de keuze wordt gemaakt om dit onderdeel te laten uitmaken van een administratieve procedure. Dit systeem houdt geen rekening met de reële waardeestijging die het onroerend goed in de loop der tijd heeft verworven. Indien de geïndexeerde verwervingswaarde aangepast wordt aan de index van de vastgoedprijzen en niet meer aan de index van de consumptieprijzen vergroot de budgettaire impact aanzienlijk tot ca. 19,5 miljard euro.

Ook kan gekozen worden voor een forfaitair systeem, die vertrekt vanuit de actuele geïndexeerde mediaantransactieprizen voor Vlaanderen voor verschillende bestemmingscategorieën. Vanuit het juridische toetsingskader kunnen vervolgens op een getrapte manier een aantal degressieve correctiefactoren objectief en transparant in rekening gebracht worden die forfaitair op perceelsniveau kunnen bepaald worden:

- de correctie op basis van *50m afstand* van de uitgeruste weg binnen de bestemmingscategorie wonen waarbij een perceel dat verder gelegen is dan 50m van de uitgeruste weg wordt meegerekend voor 25% van de mediaan transactieprijs;
- de correctie op basis van *knooppuntwaarde* waarbij slecht gelegen gebieden een lagere vergoeding kennen;
- de correctie op basis van *openruimtewaarde* waarbij prioritaire neutralisatiegebieden door een hoge bodemwaarde een lagere vergoeding kennen;
- de correctie op basis van de *ontwikkelkans* met dien verstande dat daar waar de markteconomische vraag minder groot is of het aanbod te groot is, de vergoeding ook lager zal zijn;
- de correctie op basis van de (in)activiteit van de eigenaar of de *duurtijd van het eigendomsstatuut* van de eigenaar waarbij eigenaars die een perceel al meer dan 20 jaar in eigendom hebben, maar het nagelaten hebben om iets te ontwikkelen minder zullen vergoed worden dan een recente eigenaar;
- de correctie op basis van de last die buiten het *normale maatschappelijk risico* valt en het eigendomsrecht niet wordt ontnomen, maar wel verminderd.

Deze correctiefactoren omvatten in concreto de waardebepalende factoren, maar kennen hieraan een degressief objectief vaststelbare factor toe omdat het – over het algemeen – om slechtgelegen gronden gaat. Ook wordt vanuit billijkheidsoverweging de duurtijd van het eigendomsstatuut van de gronden en de last die het buiten het normaal risico valt, gecorrigeerd. De budgettaire impact van bovenstaand getrapte forfaitair systeem met toepassing van *alle* correctiefactoren werd begroot op 1,8 miljard euro. De budgettaire impact kan dus gekoppeld worden aan de keuzes van de correctiefactoren. Elke compensatiemogelijkheid heeft een eigen ratio die, al naargelang de manier waarop men er politiek-normatief naar kijkt, een aanvaardbare, minder aanvaardbare of onaanvaardbare optie is.

Als vierde mogelijke (deel)optie maken we tenslotte nog de vermelding van het doorvoeren van een verevening voor specifieke bestemmingszones. Specifiek voor de bestemmingscategorieën woonuitbreidings- en woonreservegebieden, zou hiervoor wegens het ontbreken van een behoefte op het moment van de herbestemming kunnen gekozen

worden om alle bouwrechten in waarde samen te tellen en de beperkte ontwikkelingskansen uit te middelen zodat eenzelfde eenheidsprijs aan elke eigenaar uitbetaald worden.

Concluderend kan gesteld worden dat dé kostprijs van de bouwshift niet eenduidig kan bepaald worden. De kostprijs van de neutralisatie-opgave is afhankelijk van *wat en waar* men zal neutraliseren (selectie van gronden), *wanneer* men zal neutraliseren (prijsevolutie) en volgens *welke ratio* van compensatie men wil vergoeden (keuze van correctiefactoren, vereveningsmechanismen).

Een mogelijke keuze van vergoedingssysteem (met eventuele verdere verfijningen en/of vereveningen), kan op basis van de bestaande financiële modellering, budgettaire doorgerekend worden, om als onderdeel mee te nemen in verder bestuurlijk overleg.

INTERBESTUURLIJK OVERLEG OVER DE KOSTEN

Naast het vraagstuk van de billijke vergoeding zal ook gewerkt moeten worden aan een billijke kostendeling over de drie bestuursniveaus, met aandacht voor de kost die gepaard gaat met de opmaak van het plan zélf en de kost van de planschade die daarvan het gevolg is. De politieke keuze van een bepaald compensatiesysteem zal gepaard moeten gaan met een voorafgaandelijke analyse van de bijhorende financiële impact en toetsing aan de publieke middelen die al dan niet (op korte, middellange en lange termijn) voor handen zijn.

Een politieke afweging en onderhandeling tussen de drie bestuursniveaus over het vraagstuk wat de bouwshift mag kosten en hoe de rekening billijk tussen de bestuursniveaus verdeeld zal worden, dringt zich op. Elk bestuursniveau dient de oefening te maken vanuit de eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Indien de Vlaamse regering de verwachting heeft dat de lokale besturen en mogelijk ook de provincies een deel van de compensatiekosten dienen te dragen, dan is het aangewezen dat een interbestuurlijke onderhandeling wordt aangegaan over het geheel van (i) het compensatiesysteem, (ii) de bijhorende kostprijs en (iii) de ermee samenhangende kostenverdeling.

Zonder financiële middelen en instrumenten kan er geen beleid gevoerd worden. Enkele aanzetten tot financiering zijn bijvoorbeeld het oormerken van het Open Ruimte Fonds in functie van bouwshiftbeleid, de criteria open ruimte en duurzaamheid zwaarder laten wegen bij toewijzing middelen uit het Gemeentefonds, de oprichting van een Bouwshiftfonds met de recurrente ontvangsten uit de registratierechten en tot slot een heffing of impact fee op het bijkomend ruimtebeslag buiten de kernen. De bouwshift zal op termijn heel wat maatschappelijke baten opleveren, maar dit vereist wel investeringen in de ruimte, zowel in de kernen als in de open ruimte.

DEEL 2.

RAPPORT PENHOUDERS

AUTEURS

Jan BOUCKAERT

Peter LACOERE

Mieke PAELINCK

Hans TINDEMANS

HFDST 1.

INLEIDING

Op 29 maart 2021 werd door de Boerenbond, de Bond Beter Leefmilieu, Natuurpunt, het Netwerk Architecten Vlaanderen en de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning een gezamenlijke brief gericht aan de Vlaamse Minister van Omgeving waarin zij hun zorgen uitten over de betaalbaarheid van de zgn. "bouwshift" – mede in het licht van de ontwerpteksten van het voorontwerp Instrumentendecreet.

In de plenaire vergadering van 31 maart 2021 kondigde de Minister aan van dit momentum gebruik te willen maken om een taskforce op te zetten die zich op korte termijn zou buigen over de bouwshift. Meer bepaald werd aan de taskforce de volgende opdracht toebedeeld:

- "correcte, geactualiseerde cijfergegevens (...) verzamelen als vertrekbasis voor de vervolgstappen,
- een haalbare en betaalbare strategie en een roadmap met acties [uitwerken] om de bouwshift in de praktijk om te zetten,
- inzicht (...) geven in de budgettaire impact van de maatregelen en het instrumentendecreet en
- duidelijkheid (...) geven over de manier van realisatie van een billijke vergoeding via planschade of andere acties (zoals planologische ruil, verwerving, koopplicht, ...) om de bouwshift in de praktijk om te zetten, met concrete taakverdelingen en afspraken over te reserveren middelen."

Het uitgangspunt, zoals beschreven in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, blijft daarin de leidraad: "De daling van de gemiddelde dagelijkse ruimte-inname van 6 ha/dag naar 0 ha/dag volgt een ambitieus ritme, waarbij tegen 2025 de dagelijkse ruimte-inname beperkt is tot 3 Ha/dag. Een daling op korte termijn vereist de inzet van een pakket maatregelen dat zich hierop richt. Deze maatregelen richten zich ook op gedragswijziging bij burgers, ontwikkelaars en bestuurders. Het veranderingstraject vereist een gefaseerde aanpak. Vlaanderen neemt op korte termijn een reeks doortastende maatregelen om het bijkomend ruimtebeslag op slecht gelegen locaties te stoppen. Vlaanderen onderneemt in elke fase een reeks uitvoerende maatregelen en acties en bereidt tegelijk mogelijke maatregelen en acties in de volgende fase(s) voor."

Met deze doelstelling in het achterhoofd, verzoekt de Minister onder meer dat er een "rechtszekere regelgeving" wordt uitgewerkt en dat er daarnaast ook bijkomende suggesties en voorstellen geformuleerd kunnen worden om te komen tot een betaalbare en efficiënte realisatie van de bouwshift.

Voor deze taskforce werd een sterk gespecialiseerd groep samengesteld, bestaande uit juristen, stedenbouwkundigen en financiële experts. Tegelijk werd in de oprichting van een klankbordgroep voorzien, samengesteld uit een breed spectrum van stakeholders en maatschappelijke actoren. Hiermee werd de bredere maatschappelijke reflectie mogelijk gemaakt over de voorstellen van de taskforce. Vier penhouders werden aangeduid. Zij zijn verantwoordelijk voor de oplevering van de gevraagde output, in voldoende wisselwerking met de taskforce en klankbordgroep, binnen de gestelde termijn.

Voorzitter:

- Prof. Tom DE WAELE (UGent en VUB, eerste auditeur Raad van State)

Penhouders:

- Jan BOUCKAERT (advocaat STIBBE)
- Peter LACOERE (Onderzoekscentrum DRUM, HOGENT)
- Mieke PAELINCK (Onderzoekscentrum DRUM, HOGENT)
- Hans TINDEMANS (beleidsmedewerker VRP)

Overige leden taskforce:

- Tom BERGHMANS (ir. architect, ruimtelijk planner - Orde van Architecten)
- Xavier BUIJS (stafmedewerker VVSG)
- Olivier CARETTE (bestuurder BVS)
- Marjolein CLAEYS (ruimtelijk planner, bestuurslid bij VRP)
- Jeroen DE CORTE (commissaris, afdeling Vastgoedtransacties, VLABEL)
- Toon DENYS (gedelegeerd bestuurder VLM)
- Jozef HESSEL (architect, NAV)
- Steven HOORNAERT (ruimtelijk planner Veneco, bestuurslid VRP)
- Gert HUYBRECHTS (VCB)
- Griet LIEVOIS (Adviseur, teamverantwoordelijke instrumentarium, departement Omgeving)
- Pieter-Jan LIJNEN (Beleidsadviseur vastgoed, departement Omgeving)
- Isabelle LORIS (Teamverantwoordelijke Stedelijke systemen, Economische netwerken en Mobiliteit, departement Omgeving)
- Stephan RENIERS (ruimtelijk planner, provincie Vlaams-Brabant, voor VVP)
- Bram TACK (ruimtelijk planner Leiedal, voor VVSG)
- Prof. dr. Geert VAN HOORICK (UGent)
- Nadine VAN WAMBEKE (afdelingshoofd afdeling Vastgoedtransacties, VLABEL)
- Prof. dr. Joris VOETS (bestuurskunde UGent)

Leden klankbordgroep:

- Steven BETZ (VOKA)
- Danny CLAEYS (VVSG)
- Kristoff DE WINNE (BVS)
- Jessica DELANNOY (VVP)
- Marc DILLEN (VCB)
- Thijs EECKHOUT (Faba)
- Erik GRIETENS (BBL)
- Filiep LOOSVELDT (SARO)
- Frederik MOLLEN (Natuurpunt)
- Mia VANCOMPERNOLLE (UNIZO)
- Katrien VAN HERCK (Boerenbond)
- Veerle VAN IMPE (Bouwunie)
- Erik WIEERS (Vlaams Bouwmeester)

Algemene coördinatie en notulering

- Isabel JACOBS (afdelingshoofd afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingplanning en -projecten, departement Omgeving)

Deze tekst is het resultaat van een intensief overlegtraject van 5 maanden. Onder leiding van de vier penhouders werden alle stakeholders bilateraal gesproken, er werden een tiental voorbereidende werkgroepen gehouden met de experts uit de taskforce, er werden 5 plenaire bijeenkomsten georganiseerd van de taskforce (29/06, 10/09, 15/10, 19/11, 26/11), telkens gevolgd door een bijeenkomst van de klankbordgroep (29/06, 24/09, 29/10 en 26/11), waar ideeën en inzichten werden gedeeld en besproken.

Dit document bestaat uit drie delen: het beleidsadvies taskforce, het rapport van de penhouders en de standpunten van leden van de taskforce en klankbordgroep.

Het beleidsadvies taskforce is een expertenadvies aan de minister dat de krijtlijnen inhoudt tot verdere uitvoering van de bouwshift. Het bijgesloten beleidsadvies werd aangenomen bij ruime meerderheid van de taskforce. Het rapport van de penhouders is een verdere uitwerking en toelichting van het beleidsadvies op het vlak van de opgave, strategie, actieprogramma, juridische randvoorwaarden en budgettaire impact van de bouwshift. Het rapport biedt een basis voor verder onderzoek, simulatie en debat over de bouwshift.

Sommige leden van de taskforce en klankbordgroep hebben hun (andersluidende) standpunten schriftelijk geformuleerd. Het derde en laatste deel bevat deze standpunten. De penhouders hebben getracht een goed evenwicht te vinden tussen deze zeer uiteenlopende standpunten van de diverse leden. Dit was niet steeds een makkelijke afweging voor de penhouders, onder meer omwille van het korte tijdsbestek. Niettemin zijn heel wat van de opmerkingen en voorstellen uit de bijgesloten standpunten (nog) verwerkt in de eindversie van het beleidsadvies taskforce en/of rapport penhouders. Leidraad voor het al dan niet opnemen van ingebrachte standpunten waren: (1) de opdracht zoals die door de minister aan de taskforce werd gegeven; (2) de doelstellingen van het BRV; (3) de conformiteit met de data, definities en instrumenten van de Vlaamse overheid en (4) de gedragenheid door andere experts en stakeholders.

HFDST 2.

BOUWSHIFT EN OPGAVE

2.1. INLEIDING

Het landgebruik in Vlaanderen staat onder hoge druk. Dit is niet alleen het gevolg van een hoge bevolkingsdichtheid op een beperkt grondgebied, de druk op de ruimte is evenzeer het resultaat van een hoge ruimteconsumptie per inwoner en een grote versnippering aan ruimtelijke ontwikkelingen die Vlaanderen typeert. De ruimtelijke wanorde binnen onze dichtbevolkte regio stuit echter meer en meer op limieten en brengt veel ruimtelijke conflicten, lage natuur- en milieuprestaties en dure maatschappelijke en economische inefficiëntie met zich mee. Het is dan ook een belangrijke beslissing van de Vlaamse regering om voor een kentering te zorgen en de beleidsdoelstelling van de bouwshift voorop te stellen. Met de extreme watersnood van afgelopen zomer, werd andermaal duidelijk hoe urgent deze transitie naar een duurzamer landgebruik is.

De bouwshift betekent dat er een finale bovengrens wordt gesteld aan het totale ruimtebeslag. Binnen het bestaande ruimtebeslag, dat zeer ruim is, zal het merendeel van de nieuwe ontwikkelingen moeten plaatsvinden. Dit biedt nieuwe kansen om de kernen, zowel de stedelijke gebieden als de gemeenten en hoofddorpen, verder te verdichten en er het ruimtelijk rendement te verhogen. Indien er vanaf 2040 bijkomend ruimtebeslag wordt gecreëerd, dan zal het elders moeten gecompenseerd worden door omvorming tot nieuwe natuur-of landbouwruimte. De bouwshift is met andere woorden geen eindpunt, maar eerder een kantelpunt in de transitie richting een duurzamer en klimaatrobuuster landgebruik voor Vlaanderen. Een nieuwe planningscontext zal nodig zijn waarbij verdichting, zuiniger ruimtegebruik, ruimtemonitoring en ruimtelijke compensatie meer en meer centraal staan.

De bouwshift werd reeds in het Groenboek (2012) en in het Witboek BRV (2016) aangekondigd. Na veel maatschappelijk debat is het dan ook tijd geworden om ze werkelijk uit te voeren. In opdracht van minister Demir is de taskforce bouwshift aan de slag gegaan om een advies te formuleren over de uitvoering van de bouwshift. Op initiatief van een kernteam van vier penhouders werd vanaf juni 2021 het overleg opgestart tussen de belangrijkste actoren en werden eerste, concrete voorstellen naar voor geschoven tot opbouw van een samenhangende en doeltreffende strategie en aanpak. Met alle actoren, vertegenwoordigd in de taskforce en in de ondersteunende klankbordgroep, werd bilateraal overleg gehouden. Er werden ondertussen 3 taskforce-meetings, 2 klankbordmeetings en 7 thematische werkgroepen gehouden waarin de diverse voorstellen en mogelijkheden afgetoetst en bediscussieerd werden. De betrokken departementen hebben ondersteuning geboden met data en kaartmateriaal zodat de strategie ook gekwantificeerd en gevisualiseerd kan worden. Diverse actoren en experts hebben ook schriftelijk hun visie en standpunten overgemaakt. Het intensief overleg heeft tot belangrijk debat geleid en - dat is althans de hoop van het kernteam - uitzicht gegeven op een aantal krijtlijnen over de bouwshift.

2.2. LAND ALS EINDIGE, NATUURLIJKE

BRON

Samen met Malta heeft België – en Vlaanderen in het bijzonder – het hoogste ruimtebeslag onder de Europese lidstaten (27% volgens CLC¹, 33% volgens de nauwkeurigere metingen van VITO). Het Europees gemiddelde bedraagt 5% ruimtebeslag. De problematiek van bijkomend ruimtebeslag of 'land take' stelt zich overal in Europa en zet de biofysische capaciteit van land en bodem – de ruimte nodig voor voedselproductie, natuur en ecosysteemdiensten – onder druk. Het ruimtebeslag neemt namelijk veel sneller toe dan de bevolkingsgroei van de Europese lidstaten. In Vlaanderen is dit niet anders.

De aantasting van de landbouwproductieve en natuurlijke oppervlakte staat hoog op de Europese agenda. Daarom heeft de Europese Commissie in 2011 de 'Roadmap to a Resource Efficient Europe'² aangenomen met de aanbeveling dat elke lidstaat tegen 2050 een ruimtelijke conditie van 'no net land take' bereikt. Volgens deze Europese doelstelling mag er dan – per saldo – geen landbouw- en natuurruimte meer verloren gaan. In deze Europese benadering wordt sterk benadrukt dat land een eindige, natuurlijke bron is, waarmee veel zuiniger moet omgesprongen worden. Diverse landen en regio's zijn voorbereidingen aan het treffen om deze doelstelling te bereiken.

Momenteel bedraagt in Vlaanderen de ruimtebeslagnsnelheid (land consumption ratio of LCR) gemiddeld zo'n 5,1 ha/dag of 2,8 m²/capita/jaar (VITO, periode 2013-2016). De afgelopen 20 jaar is deze innamesnelheid weliswaar gehalveerd maar de afgelopen jaren is er geen verdere afname meer waarneembaar. Volgens het Europees Milieuagentschap EEA, die de doelstelling van 'no net land take' simuleerde, is een afbouw tot een snelheid van 2,7 ha/dag of 1,5 m²/capita/jaar in 2020 nodig om zeer geleidelijk het punt van ruimteneutraliteit te kunnen bereiken in 2050 (Lavalley et al., 2013). De innamesnelheid van Vlaanderen is voor 2020 echter bijna dubbel zo hoog als deze modellering. Bijgevolg zal Vlaanderen meer en sneller inspanningen moeten leveren om de Europese doelstelling te bereiken. De vorige Vlaamse regering besloot dan ook terecht om het bereiken van ruimteneutraliteit al na te streven tegen 2040.

2.3. DE BRV-DOELSTELLING

De concrete doelstelling zoals beschreven in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV, 2018) is de leidraad bij de verdere uitwerking van de implementatievoorstellen:

¹ CORINE Land Cover CORINE Land Cover — Copernicus Land Monitoring Service

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>

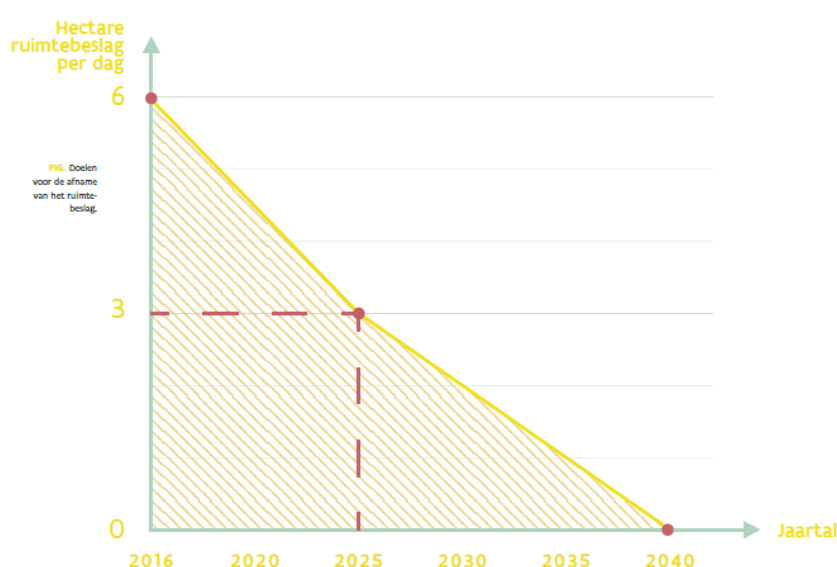
"Het bijkomend gemiddeld dagelijks ruimtebeslag is tegen 2040 teruggedrongen tot 0 hectare. Het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaand ruimtebeslag is aantrekkelijker dan ruimtelijk uitbreiden."

"De daling van de gemiddelde dagelijkse ruimte-inname van 6 ha/dag naar 0 ha/dag volgt een ambitieus ritme, waarbij tegen 2025 de dagelijkse ruimte-inname beperkt is tot 3 ha/dag. Een daling op korte termijn vereist de inzet van een pakket maatregelen dat zich hierop richt. Deze maatregelen richten zich ook op gedragswijziging bij burgers, ontwikkelaars en besturen."

Het veranderingstraject vereist een gefaseerde aanpak. Vlaanderen neemt op korte termijn een reeks doortastende maatregelen om het bijkomend ruimtebeslag op slecht gelegen locaties te stoppen. Vlaanderen onderneemt in elke fase een reeks uitvoerende maatregelen en acties en bereidt tegelijk mogelijke maatregelen en acties in de volgende fase(s) voor."

De transitie van een lange periode van ruimtelijke uitbreiding naar een nieuwe periode van begrensde ruimte, waarbinnen elke nieuwe ontwikkeling moet plaatsvinden, vereist inderdaad een mentaliteits- en gedragswijziging bij burgers, ontwikkelaars en besturen. De bouwshift is dus ook een mentale shift waarbij rekening wordt gehouden met de *grenzen, werking en draagkracht* van land. Concreet betekent dit dat we moeten evolueren naar een zuiniger en efficiënter landgebruik waarbij we geleidelijk evolueren naar maximaal hergebruik van reeds ingenomen land. De bouwshift is dus een opstap naar een meer duurzaam landgebruik voor Vlaanderen.

In de strategische visie van het BRV wordt verder vooropgesteld om in de geleidelijke afbouw van bijkomend ruimtebeslag gefaseerd te werk te gaan, waarbij per fase een aantal maatregelen genomen worden tot reductie van nieuw ruimtebeslag. Op korte termijn zullen een aantal 'doortastende maatregelen' nodig zijn om de tussentijdse mijlpaal van 3 ha/dag tegen 2025 te bereiken, zo lezen we in de BRV-visie.



Figuur 1. Afbouw van het bijkomend ruimtebeslag, BRV Strategische visie (departement Omgeving, 2018)

2.4. WAT IS DE BOUWSHIFT (NIET)?

Momenteel vinden nieuwe ontwikkelingen zowel plaats binnen het bestaande ruimtebeslag (grey- en brownfield- ontwikkeling) als door nieuwe aansnijding van landbouw- en natuurruimte (greenfield ontwikkeling). De bouwshift houdt in dat de nieuwe (bouw)ontwikkelingen tegen 2040 volledig plaatsvinden binnen het bestaande ruimtebeslag. Het bestaande ruimtebeslag neemt nu reeds meer dan een derde van het Vlaams grondgebied in; dat is dus een zeer ruim gebied waarbinnen nieuwe ontwikkelingen kunnen ingepast worden. Concreet houdt dit bijvoorbeeld voor de woningbouw een 'shift' in van de 22% van de nieuwbouwproductie die nu nog op nieuwe gronden plaatsvindt (gegevens departement Omgeving). Het grootste deel van de woningbouwproductie bevindt zich al binnen het bestaande ruimtebeslag, één vijfde ervan moet dus nog geleidelijk geheroriënteerd worden.

Een belangrijke kanttekening die we verder moeten maken is dat nieuwe aansnijdingen in een ruimteneutrale balans in de toekomst wel mogelijk zullen blijven indien elders een gelijke oppervlakte aan ruimtebeslag verwijderd wordt. In de praktijk blijft een maximaal hergebruik van gronden en gebouwen natuurlijk te verkiezen, aangezien de compensatie in grondherstel een meer ingewikkelde en dure optie is en de bodemkwaliteit van herstellende grond meestal niet (meer) dezelfde is als deze van nieuw ingenomen grond.

Vlaanderen heeft behoefte aan nieuwe (en meer energetische) woningen en bedrijfsruimten; deze zullen op een meer compacte manier en op reeds ingenomen gronden of door hergebruik van bestaande gebouwen kunnen gerealiseerd worden. De bouwshift is met andere woorden geen bouwstop, noch een betonstop, maar in feite gaat het hier om een 'landstop'; tegen 2040 mag er (per saldo) geen 'nieuwe' grond meer aangesneden worden met ruimtebeslag.

2.5. RUIMTEBESLAG ALS CENTRAAL BEGRIIP

In het Witboek BRV (2016) wordt ruimtebeslag gedefinieerd als *"de ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Dit stemt overeen met de Europees gehanteerde definitie van 'settlement area'. Naast bebouwing of verharding bevat het ruimtebeslag dus bijvoorbeeld ook tuinen bij woningen, buurtparken, voetbalvelden en dergelijke. Door combinatie van de best beschikbare geografische informatie toont het dynamisch landgebruiksmodel dat 33% van de oppervlakte van Vlaanderen uit ruimtebeslag bestaat. Het is belangrijk op te merken dat ook in de openruimte(bestemmingen) ruimtebeslag voorkomt."* Deze definitie van ruimtebeslag wordt consequent toegepast in de Landgebruikskaart Vlaanderen (2013, 2016, 2019), de strategische visie BRV (2018) en het Ruimterapport Vlaanderen (2019).

Het begrip ruimtebeslag vindt zijn oorsprong in de Europese definitie van 'settlement area': *"the area of land used for housing, industrial and commercial purposes, health care, education, nursing infrastructure, roads and rail networks, recreation (parks and sports*

grounds), etc. In land use planning, it usually corresponds to all land uses beyond agriculture, semi-natural areas, forestry, and water bodies.” (EU, 2012 ³).

Verder hanteert de EU de indicator ‘land take’ om het *bijkomende* ruimtebeslag te duiden, daarbij gaat het om de transformatie van landbouw-, bos- en natuurgebieden die omgezet worden tot nieuw ruimtebeslag: “*Land take, also referred to as land consumption, describes an increase of settlement areas over time. This process includes the development of scattered settlements in rural areas, the expansion of urban areas around an urban nucleus (including urban sprawl), and the conversion of land within an urban area (densification). Depending on local circumstances, a greater or smaller part of the land take will result in actual soil sealing.*” (EU, 2012 ⁴).

Ruimtebeslag is dus een ruimer begrip dan bebouwing of verharding, het omvat alle onderdelen van de nederzettingsstructuur met inbegrip van landbouwconstructies, industrie, niet-bebouwde delen zoals tuinen, parken en recreatieve gebieden. Europa meet het ruimtebeslag aan de hand van de CORINE Land Coverkaart (CLC, 2000, 2006, 2012, 2018). Op gemiddeld Europees niveau blijkt de verspreide bebouwing in de open ruimte relatief beperkt te zijn en wordt ze met de huidige CORINE -technologie met beperkte meetresolutie niet gemeten. Voor kleine landen en regio’s met veel ruimtebeslag en veel verspreide bebouwing zijn de CORINE-metingen bijgevolg een onderschatting van het reële ruimtebeslag (Marquard et al, 2020). Vlaanderen besloot daarom een eigen meting in hogere resolutie uit te voeren; de Landgebruikskaart (2013, 2016, 2019) wees uit dat het ruimtebeslag niet 27 % (CLC, 2018) maar 33% bedraagt.

Een meer gedetailleerde definitie van ‘land take’ of ruimtebeslag biedt het Europees Milieuagentschap (EEA) nog niet, waardoor er tussen de lidstaten verschillen kunnen optreden in de manier waarop het ruimtebeslag gedefinieerd en gemeten wordt (Marquard et al, 2020). In haar recente Bodemstrategie voor 2030, kondigt de Europese Commissie aan dat ze een meer gedetailleerde definitie van ‘net land take’ zal vastleggen in een (nog goed te keuren) Bodemwet⁵. De stedelijke gebieden, kernen, dorpen en de veel voorkomende lintbebouwing behoren duidelijk tot de nederzettingsstructuur en worden dus als ruimtebeslag gemeten. Ook de niet-bebouwde delen die ondersteunend en in functie van de nederzettingsstructuur werken, zoals parken en recreatiegebieden, behoren tot het ruimtebeslag (non-built up urban area). Wat er in de open ruimte tot het ruimtebeslag gerekend wordt, kan voor meer verwarring zorgen (built-up area outside urban land). De wijze waarop het departement Omgeving en het VITO ruimtebeslag toepassen voor de open ruimte is als volgt⁶:

³ EU (2012), *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*

⁴ Id.

⁵ zie https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Gezonde-bodem-nieuwe-bodemstrategie-van-de-EU_nl

⁶ https://archieff-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/449392/Landgebruik_en_Ruimtebeslag_2019_def_correctie.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- alle percelen met constructies en verhardingen worden tot het ruimtebeslag gerekend zoals landbouwzetels, percelen met stallingen, serrecomplexen, zonevreemde woon- en bedrijfs-gebouwen ed.
- alle percelen die onbebouwd zijn en een landgebruik hebben die tot de nederzettingsstructuur horen zoals tuinen, golfterreinen, recreatiedomeinen, ontginningsgebieden ed.

Dit betekent dat de verpaarding en hobbylandbouw in de open ruimte geen bijkomend ruimtebeslag teweegbrengt *zolang* en *voor zoverre* er geen (grote) nieuwe constructie of verharding aan te pas komt. Hetzelfde geldt voor de landbouwzetels die in zonevreemd gebruik komen; zolang er geen uitbreiding is van de bestaande constructies en verharding, ten koste van de aanpalende weiden en akkers, ontstaat er geen bijkomend ruimtebeslag⁷

Anders is het gesteld met de omzetting van weiden en akkers en natuurruimte tot tuinen. Wanneer dergelijke gronden vertuinen ontstaat er een toename aan ruimtebeslag omdat het bodemgebruik wijzigt en de oppervlakte aan landbouwproductie of aan natuur afneemt ten voordele van bijkomende woon- en nederzettingsoppervlakte. Tuinen nemen in Vlaanderen een aanzienlijke oppervlakte van het grondgebied in (meer dan 8%, Dewaelheyns, 2014⁸) en spelen dus een belangrijke rol in het ruimtebeslag. Alhoewel sommige tuinen onmiskenbaar biologische waarde hebben, kan niet algemeen gesteld worden dat alle tuinen biologische waarde hebben en bijgevolg gelijk kunnen gesteld worden aan natuurruimte (geen ruimtebeslag).

Een deel van de tuinen – met biologische waarde – tot geen ruimtebeslag rekenen en het andere deel wel als ruimtebeslag kwalificeren, is operationeel gezien een onuitvoerbaar kwalificatie voor de ruimtelijke monitoring, planning, vergunningverlening en handhaving. Bijkomende, nieuwe vertuining niet als bijkomend ruimtebeslag kwalificeren, maar wel de bestaande tuinoppervlakte als ruimtebeslag beschouwen zodat ze aanwendbaar is voor (her)ontwikkeling en verdichting, is eveneens een kunstmatig en incoherent onderscheid tussen de tuinen. Een uniforme kwalificatie en toepassing van tuinen is dus best aan te houden.

⁷ Toevoeging van constructies op percelen wijzigt de kwalificatie van 'geen-ruimtebeslag' tot 'ruimtebeslag' indien er minstens een bebouwde oppervlakte van 30m² op voorkomt en indien > 2% van de oppervlakte van het perceel bebouwd is

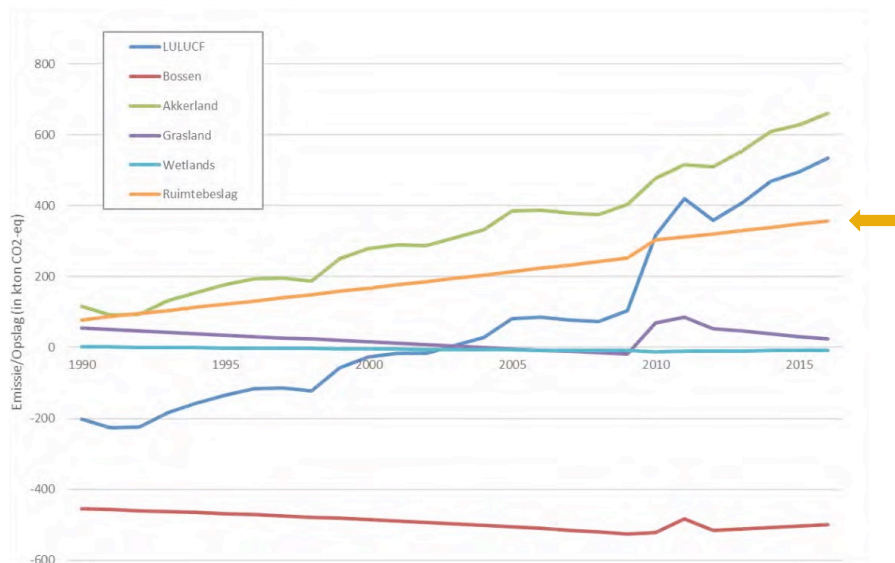
⁸ Dewaelheyns, V. (2014), *The garden complex in strategic perspective. The case of Flanders*, doctoraatsonderzoek KULeuven

2.6. SAMENHANG MET DE KLIMAAT-, MILIEU-, NATUUR- EN WATERDOELSTELLINGEN

De bouwshift is gebaseerd op de 'no net land take' doelstelling van de Europese Unie (EU, 2011). Deze doelstelling is een niet-bindende Europese richtlijn tot bescherming van de natuurlijke, eindige bronnen (resource efficient Europe). De Europese Commissie kondigt verder in haar 'Bodemstrategie voor 2030' (EC, 2021) een Bodemwet aan en stelt dat de lidstaten voor 2023 hun doelstelling met betrekking tot de reductie van bijkomend ruimtebeslag (peil 2030) kenbaar moet maken en daarover zullen moeten rapporteren.

Van onmiddellijke, bindende aard voor alle Europese lidstaten is al de zogenaamde LULUCF-verordening, die van kracht is sinds 2021 (Verordening EU 2018/841). Deze klimaatverordening houdt in dat het landgebruik in elke lidstaat tegen 2030 klimaatneutraal moet zijn, met andere woorden de CO₂-opslag moet in balans zijn met de CO₂-emissie veroorzaakt door het landgebruik (no-debit rule). Rond het jaar 2000 kende Vlaanderen echter een omslagpunt van een opslag-overschot naar een emissie-saldo (zie blauwe lijn, figuur). Dit is grotendeels toe te schrijven aan enerzijds de intensifiëring van de landbouw en het toenemende ruimtebeslag aan de emissie-zijde en anderzijds aan een status-quo aan natuur en bos aan de koolstofcaptatie-zijde. Om de bindende Europese doelstelling van een klimaatneutraal landgebruik tegen 2030 te bereiken zal Vlaanderen dus op korte termijn het landgebruik fundamenteel anders moeten benaderen opdat koolstofemissie en opslag van het landgebruik terug in balans zouden zijn tegen 2030.

Om tegen 2030 een koolstofneutraal landgebruik te bereiken, voorziet het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021-2030 in maatregelen zoals een hogere opslag van koolstof in de bestaande natuur-en landbouwgronden (door ander beheer en bewerking van de bodem), de vermijding van ontbossing, de uitbreiding aan natuur-, water- en bosoppervlakte én de uitvoering van de bouwshift. De achterliggende doelstellingen van de bouwshift – het behoud van landbouw- en natuurruimte en de afbouw van bijkomend ruimtebeslag – staan dus in rechtstreeks verband met de klimaatverplichtingen.



Figuur 2. Evolutie van de CO₂-emissies en opslag door de verschillende landgebruikstypes waaronder de invloed van het ruimtebeslag (oranje curve, 1990-2016), bron: Vlaams Energie- en Klimaatplan

Er zijn dus heel wat directe verbanden tussen de bouwshift en de klimaat-, natuur- en waterdoelstellingen van de Europese Unie en Vlaanderen:

- Direct verband van de bouwshift met het *klimaatbeleid*: in het kader van de Europese en Vlaamse doelstellingen tot het verhogen van de koolstofopslag is minimaal het behoud van de bestaande bossen, graslanden, wetlands en landbouwgronden nodig. Ze leveren een hoge CO₂-captatie, maar staan onder planologische bestemmingsdruk en dreigen te verdwijnen;
- Direct verband van de bouwshift met het *milieubeleid*: in het kader van een gezonder en veiliger leefmilieu, het verwijderen van (landbouw)bedrijven en inrichtingen die milieubelastende zijn voor mens en/of natuur (bv de PAS-belastende bedrijven in kader van plaatselijke stikstof-reductie); door aankoop en sloop van dergelijke bedrijven wordt de milieudruk weggenomen en plaatselijk het ruimtebeslag verlaagd;
- Direct verband van de bouwshift met het *natuurbeleid*: in kader van de Europese en Vlaamse natuurinstandhoudings- en uitbreidingsdoelstellingen is minimaal het behoud van de bestaande oppervlakte aan waardevolle natuur nodig om het biodiversiteitsverlies (Natuurrapport 2020, INBO) mee een halt toe te roepen. Een deel ervan is gelegen in harde bestemmingen en dreigt te verdwijnen;
- Direct verband van de bouwshift met het *waterbeleid*: tot voorkoming van nog grotere impact bij watersnood is het noodzakelijk de verdere bebouwing en verharding in overstromingsgevoelige gebieden een halt toe te roepen, het waterbergend vermogen van de open gronden minimaal behouden door een bovengrens te stellen aan het totale ruimtebeslag (bouwshift-grens) en het waterbergend vermogen te verhogen door de verharding terug te schroeven door sloop en ontharding (-20%).

Omwille van deze directe verbanden is het daarom aangewezen om de ingrepen in de open ruimte tot realisatie van de bouwshift, maximaal te oriënteren en te laten samenvallen met de acties die urgent zijn voor het klimaat, natuur- en waterbeleid.

2.7. SAMENHANG MET DE

ONTHARDINGSDOELSTELLING

Verharding is onder allerlei vormen, zoals constructies, vlakdekkende private verharding, publieke wegen enz., een deel van het ruimtebeslag. Naar schatting is 16% van de Vlaamse oppervlakte verhard en dit aandeel blijft – evenredig met het bijkomend ruimtebeslag – verder aangroeien.⁹ Omwille van diverse problemen die de verdere verharding van de bodem veroorzaakt, heeft de Vlaamse regering in het BRV een tweede beleidsdoelstelling geformuleerd. De verhardingsgraad in de zachte bestemmingen moet tegen 2050 met 1/5^{de} afnemen en in de harde bestemmingen moet ze status-quo blijven ten opzichte van het peil 2015. Dit is geen geringe opgave. In het bestaande ruimtebeslag zal het niet eenvoudig zijn om bij verdere verdichting een status-quo aan verharding aan te houden. Project per project moeten opportuniteiten tot ontharding gezocht worden en een toename aan verharding ten opzichte van de bestaande situatie dient voorkomen te worden. In de zachte bestemmingen dient een stap verder gegaan te worden om de reductie met 20% te bereiken, concreet gaat het om een reductie van circa 9.000 ha aan ontharding in het landbouwgebied en de natuur- en bosgebieden¹⁰.

Voor de indicator verharding is dus geen algemene toename of status-quo meer toegelaten, maar moet een significante reductie nagestreefd worden. In die zin biedt de ruimere definitie van ruimtebeslag als indicator van de bouwshift, veel meer mogelijkheden voor de toekomstige woningbouw en economische ontwikkelingen dan de indicator van verharding. Volgens de definitie van ruimtebeslag in toepassing van het BRV, kunnen de verdere ontwikkelingen immers verder plaatsvinden binnen 1/3^{de} van het Vlaamse grondgebied, dit met inbegrip van niet-verharde zones die reeds tot het ruimtebeslag horen. Het BRV beoogt bovendien een status-quo (ruimteneutraliteit) op basis van het ruimtebeslag, voor de verharding is daarentegen een reductie van een vijfde voorzien in de zachte bestemmingen. Een indicator die 'slechts' 16% van het grondgebied ruimte biedt (en moet dalen) zou dus veel minder gunstig zijn voor de toekomstige ontwikkelingen dan een indicator die 33% aan herschikkings- en schuifruimte biedt (en status quo blijft).

Constructies, wegen en private verharding zullen in de zachte bestemmingen moeten uitgebroken worden voor minstens ca. 9.000 ha tegen 2050¹¹. Indien deze sloop gepaard gaat met een herstel van de bodem tot landbouwgebruik of natuurinrichting, dan is er ook een ruimtelijke winst geboekt voor de bouwshift. Dergelijke omzetting is namelijk een bijdrage tot de netto reductie van het bijkomend ruimtebeslag of een compensatie van een nieuwe inname elders. Hoe meer er dus onthard wordt in de zachte bestemmingen, hoe makkelijker de bouwshift globaal realiseerbaar wordt omdat er voldoende geboden wordt aan de compensatiezijde en er planologische marge ontstaat voor onvermijdelijk, nieuw ruimtebeslag. In het debat over de bouwshift wordt vaak eenzijdig verwezen naar de

⁹ Bodembedekkingskaart Vlaanderen, 2015 (Agentschap Informatie Vlaanderen), Statistiek Vlaanderen, 2020. <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/verharding>

¹⁰ Boer ruimt veld (2021)

¹¹ Eindrapport Boer ruimt veld (2021), <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/nieuws/boer-ruimt-veld>

herbestemming van harde bestemmingen, maar ook de ontharding wordt een zeer belangrijk instrument.

Tot ontharding in de zachte bestemmingen kan op meerdere domeinen gewerkt worden. Drie groepen in het bijzonder springen daarbij in het oog: de vrijkomende landbouwzetels, de zonevreemde constructies die in kwetsbare gebieden staan en het dichte wegennet die in Vlaanderen voorkomt. Wat de eerste groep betreft, werd recent becijferd dat hier een onthardingspotentieel is van ca. 2.677 ha tegen 2040. Over de zonevreemde constructies die een veel groter aandeel verharding hebben in de zachte bestemmingen, werd nog geen onderzoek verricht. Wat de onderbenutte wegen betreft, werd recent het onthardingspotentieel op 19.665 km weglengte of bij een gemiddelde wegbreedte van 5m, op ca. 10.000 ha geraamd¹². Daarbij wordt vastgesteld dat de onthardingsmogelijkheden van wegen over het geheel Vlaanderen voorkomen en dat vele, kleinschalige ontharding samen het verschil kunnen maken. Een strategisch aangepakte ontharding, die resulteert in bodemherstel voor landbouw en natuur, valt dus samen met de realisatie van de bouwshift.

2.8. SNELHEID EN SAMENSTELLING VAN HET BIJKOMEND RUIMTEBESLAG

In de weergave en meting van ruimtebeslag worden soms twee bronnen door elkaar gebruikt of met elkaar vergeleken terwijl ze andere doeleinden hebben en bijgevolg tot verschillende data leiden; enerzijds de federale gegevens van Statbel (FOD Economie) en anderzijds de Vlaamse gegevens op basis van de Landgebruikskaart. De Statbel-bron 'Gekadastreerde bebouwde percelen' (uit de tabel 'Bodembezetting volgens het Kadaster') is een *statistische* bron over de bebouwing op de gekadastreerde percelen. Alle ruimtebeslag op niet-gekadastreerde percelen (bv. belangrijke delen van de verkeersinfrastructuur), de verharding op niet-gekadastreerde percelen, en, alle onbebouwd ruimtebeslag is bijgevolg niet in rekening gebracht. Uit een vergelijkende meting voor de toestand 2013 blijkt dat slechts 56,81% van het ruimtebeslag behoort tot de gekadastreerde bebouwde percelen¹³. Omdat een belangrijk deel van het ruimtebeslag niet in de meting is opgenomen, kan deze Statbel-statistiek dus niet gelijkgesteld worden aan een meting van het ruimtebeslag in Vlaanderen. De andere Statbel-bron 'Bebouwde gronden en aanverwante terreinen' (uit de tabel 'Bodemgebruik'), is eveneens een statische bron en biedt een vollediger beeld van het bodemgebruik in Vlaanderen. Deze tabel bouwt verder op de vorige en vult ze aan op basis van andere bronnen waarvan sommige inschattingen zijn (bv. bosareaal). Maar, het aantal subcategorieën in beide Statbel-bronnen is zeer beperkt waardoor een fijnmazige definitie van ruimtebeslag o.b.v. deze cijfers weinig mogelijkheden biedt. Er is van de cijfers in de Statbel-bronnen bovendien geen cartografische weergave, waardoor er geen zicht is op de ligging van hetgeen gemeten wordt.

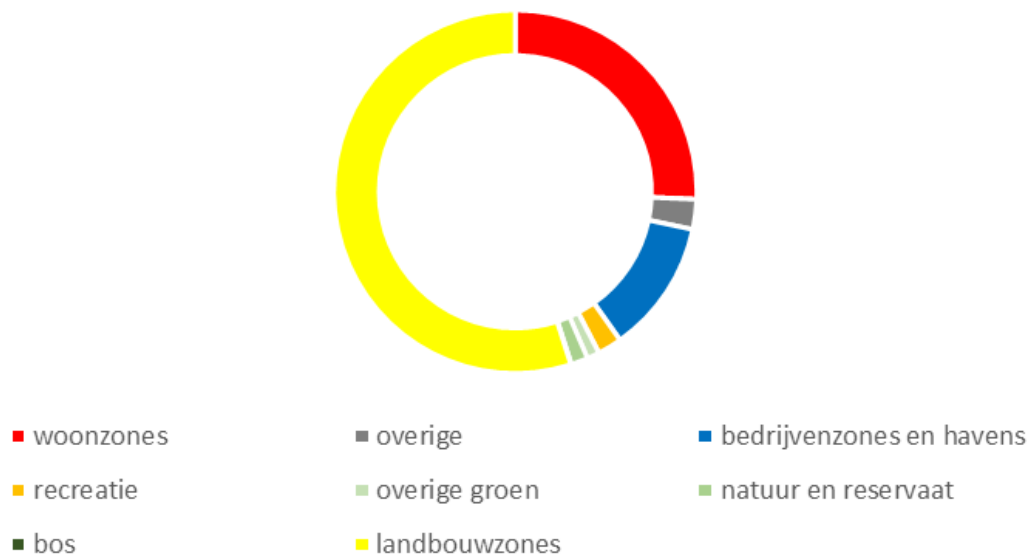
¹² <https://omgeving.vlaanderen.be/onthardingswinst-afwegingskader-en-kansenkaart>

¹³ Guy Engelen, 2016. *Groeien met minder ruimte. Waar ruimtelijk rendement realiseren? Studie uitgevoerd voor Departement Ruimte Vlaanderen.*

Aangezien de statistische bronnen van Statbel niet alle ruimtebeslag meten, deze statistieken een ander doeleinde hebben en daarom het detailniveau missen om als EU-conforme definitie van ruimtebeslag te kunnen doorgaan, en, omdat er geen cartografische weergave van de Statbel-data bestaat, werd door de Vlaamse overheid sinds 2013 een eigen meting opgezet. Het departement Omgeving besloot om zich daarvoor voortaan op het VITO Landgebruiksbestand te baseren en te kiezen voor een *cartografische* aanpak op een resolutie van 1 are. Het bestand van VITO laat toe om te werken met honderden gebruiksklassen terwijl Statbel er slechts een tiental heeft. Het laat dus toe om zeer gedetailleerd elk landgebruik te kwalificeren als ruimtebeslag of niet-ruimtebeslag. Deze cartografische methodologie sluit aan bij die van de EU waarvoor gebruik gemaakt wordt van het CORINE landgebruiksbestand. Ook informele structuren en verharding worden in het Vlaamse Landgebruiksbestand gedetecteerd en als ruimtebeslag meegenomen. Om deze redenen baseren we ons in dit rapport verder op de referentiemeting die de Vlaamse overheid hanteert sinds 2013. Met name wordt de verdere analyse en simulatie gebaseerd op de meest recente metingen uit het Landgebruiksbestand (2013-2019) van het Departement Omgeving en VITO.

Al zo'n 15 jaar schommelt de snelheid van de ruimteconsumptie in Vlaanderen rond 6 ha/dag. Uit de vergelijking van de Landgebruikskaarten 2013, 2016 en 2019 (VITO), blijkt dat de gemiddelde snelheid waarmee het bijkomend ruimtebeslag optreedt gemiddeld zo'n 5,1 ha/dag bedraagt. In het Witboek BRV werd aangenomen dat dit zo'n 6 ha/dag bedroeg. De recentere meting is dus iets gunstiger dan deze aanname. Sinds de introductie van de bouwshift in 2016 tot 2019 is er 5.470 ha *ruimtebeslag* bijgekomen, waarvan iets meer dan de helft in de zachte bestemmingen (2.860 ha). De toename van het *ruimtebeslag* in de harde bestemmingen bedraagt 2.680 ha. De totale oppervlakte harde *bestemmingen* neemt in de periode 2016-2019 toe met 640 ha.

Jaarlijks neemt het ruimtebeslag in Vlaanderen dus gemiddeld toe met ca. 1.800 ha (daarvan is bijvoorbeeld 123 ha gelegen in woonuitbreidingsgebied). Bij verdere uitsplitsing naar bestemmingen, stellen we vast dat meer dan de helft van het netto bijkomend ruimtebeslag 2013-2019 binnen de landbouwgebieden optreedt (zie figuur, deel geel). Volgens de cijfers van departement Omgeving en VITO is slechts 22% van het bijkomende ruimtebeslag in de landbouwgebieden inkomende van landbouwgebouwen en infrastructuur (2013-2019). Het grootste deel van het bijkomende ruimtebeslag in het landbouwgebied betreft met andere woorden woningen met tuinen, transportinfrastructuur, recreatief gebruik, diensten en ondernemingen die geen rechtstreeks verband houden met agrarische activiteiten. Meer gedetailleerder onderzoek is evenwel nodig om deze gegevens te controleren en te interpreteren omdat van een grote deelgroep '*overige bebouwde terreinen*' niet geweten is wat het precieze gebruik is.



Figuur 3. Samenstelling van het bijkomend ruimtebeslag 2013-2019 (bron: departement Omgeving en VITO, eigen bewerking)

Enkele gemeentelijke steekproeven bevestigen de vaststelling dat in veel gemeenten de grootste ruimtelijke innames voorkomen in de landbouwbestemming¹⁴ en in tweede orde in de woonbestemmingen. Het is met andere woorden vooral op deze twee hoofdbestemmingen dat de meeste focus zal moeten gelegd worden in het terugschroeven van het bijkomend ruimtebeslag en de strategie van de bouwshift.

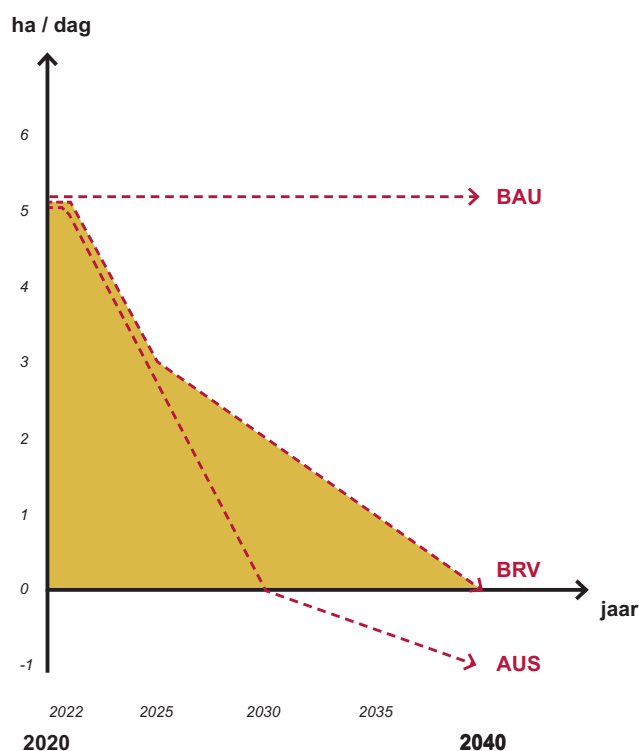
2.9. ACTUALISATIE VAN DE BRV-DOELSTELLING

Voor een goede uitwerking van een concrete strategie en aanpak van de bouwshift is vooreerst een actuele weergave nodig van de BRV-doelstelling. Het afbouwmodel dat in het BRV Strategische visie is opgenomen start vanaf 2016 aan een beslagsnelheid van 6 ha/jaar. Ondertussen is er 5 jaar verstreken en weten we uit de meeste recente metingen dat de beslagsnelheid iets lager is, namelijk 5,1 ha. Momenteel wordt jaarlijks nog zo'n 1.860 ha aan landbouw- en natuurruimte ingenomen. Ten opzichte van de oorspronkelijke BRV-curve zou er tegen 2022 een daling van het bijkomend ruimtebeslag moeten bereikt zijn van iets meer dan 4 ha/dag. Er is met andere woorden al meer ruimtebeslag bijgekomen sinds 2016 dan bedoeld.

Voor de verdere berekeningen is het aangewezen om de BRV-curve te actualiseren naar 2022 zonder de doelstelling te wijzigen; met name een daling tot 3 ha/dag tegen 2025 en het punt van ruimteneutraliteit tegen 2040 (zie figuur, BRV-curve). Daartegenover kunnen nog twee andere toekomstmodellen geplaatst worden: de verdere aangroei van het

¹⁴ bijvoorbeeld voor de periode 2013-2019 in de gemeente Lochristi (70 ha inname in landbouwbestemming/ 96 ha bijkomend ruimtebeslag) en in de gemeente Kruisem (29 ha inname in landbouwbestemming/ 50 ha bijkomend ruimtebeslag).

ruimtebeslag aan het huidige tempo (zie BAU-curve, business as usual scenario) en een snellere afbouw van het ruimtebeslag tegen 2030 en daarna herstel van het landschap (zie AUS-curve, anti-urban sprawl scenario).



Figuur 4. Toekomstmodellen bijkomend ruimtebeslag 2020-2040

De 3 toekomstmodellen leveren een verschillende limiet op voor het bijkomende ruimtebeslag in Vlaanderen: dat is 37.200 bijkomende ha voor het GAU-model, 16.300 ha voor het BRV-model en 7.800 ha of minder voor het AUS-model. Voor de verdere uitwerking van de strategie en aanpak, werken we verder volgens de BRV-limiet van maximaal 16.300 ha bijkomend ruimtebeslag tijdens de periode 2022-2040. Deze limiet aan verdere aansnijding van landbouw- en natuurruimte voor bijkomend ruimtebeslag slaat op alle planologische bestemmingen en is dus op het geheel aan zachte als de harde bestemmingen van toepassing.

2.10. RUIMTEBESLAG IN DE LANDBOUWBESTEMMING

Het Ruimterapport Vlaanderen toont aan dat één derde van alle ruimtebeslag voorkomt in een zachte bestemming, voornamelijk in het landbouwgebied. In het debat over de bouwshift is het ruimtebeslag in de zachte bestemmingen onderbelicht, terwijl we uit de gegevens van het departement en VITO moeten concluderen dat er minstens een evenwaardige aanpak van de zachte bestemmingen naast deze voor de harde bestemmingen nodig is indien we het verdere ruimtebeslag willen reduceren. Een integrale aanpak over alle bestemmingen heen is dus nodig om het bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 tot een ruimteneutrale situatie terug te brengen.

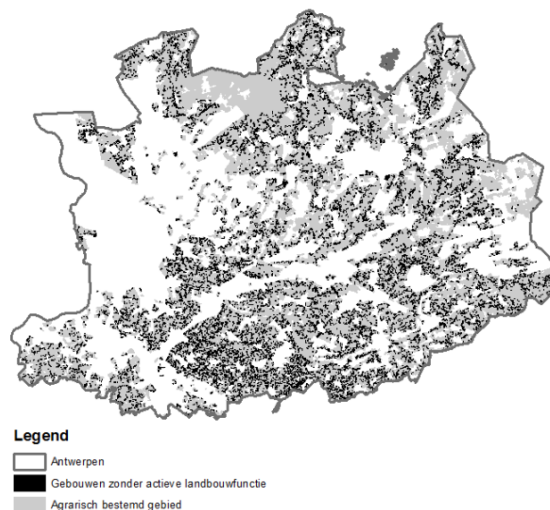
De problematiek van het ongecontroleerde en onbegrensde ruimtebeslag in het landbouwgebied is niet nieuw en werd de afgelopen jaren reeds uitvoerig onderzocht (VLM, 2010; Antea, 2013 en 2017; ILVO, 2015 en 2016; Verhoeve et al, 2015 en 2016; Provincie Antwerpen, 2016 en 2021). De schaal van dit ruimtebeslag werd echter nog niet ten volle onderkend en in verband gesteld met de bouwshift. Uit de nieuwe gegevens blijkt dat een strategie voor de bouwshift niet zal volstaan met het schrappen van delen uit de harde bestemmingen. Er zal ook een bouwshift nodig zijn in het landbouwgebied; het heeft immers geen zin om in te grijpen in de harde bestemmingen – die wel bestemd zijn voor ruimtebeslag – en de aantasting van de zachte bestemmingen verder ongemoeid te laten. Het grote verschil met de situatie van de harde bestemmingen, is dat in de zachte bestemmingen geen herbestemmingen nodig zijn om het bijkomend ruimtebeslag te reduceren.

Op basis van de recente studies, zetten we de relevante bevindingen over het ruimtebeslag in het landbouwgebied even op een rij. In het Witboek BRV wordt een areaal van 750.000 ha agrarisch bestemd gebied voor professionele landbouw vooropgesteld (p.63), maar door het zonevreemd gebruik (en bestaande natuur en bos in de landbouwbesteding) wordt het werkelijke landbouwgebruiksareaal op ongeveer 680.000 ha geschat¹⁵. Het landbouwareaal neemt, ten gevolge van vele kleine innames, verder af. Vele kleine innames maken hier wel degelijk een groot verschil¹⁶. Naar schatting wordt op Vlaams niveau gemiddeld 14% van het agrarisch gebied niet meer door landbouwers gebruikt (Rogge et al, 2017), dit kan plaatselijk oplopen tot 42% van de agrarische oppervlakte (Verhoeve et al, 2016). Zo stelt de Provincie Antwerpen vast dat zo'n 29% van de agrarische ruimte in de provincie geen agrarisch gebruik meer kent¹⁷.

15 Danckaert, S. (2013) *Bestemming en gebruik van landbouwgrond. Kwantitatief onderzoek naar landbouwgebruik en planologische landbouwbestedingen* Vlaamse Overheid, Beleidsdomein Landbouw en Visserij, Afdeling Monitoring en Studie, Brussel, p.80. en Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E., (2017) *Virtueel Landbouwland. Het harde verschil tussen feiten en cijfers*, Ruimte 34

16 Verhoeve A., Vanempten L., Dewaelheyns V., Bomans K. (2012) *Vele kleintjes maken een groot*, Ruimte 14

17 Verhoeve, A., Kerselaers, E., Rogge, E. (2016). *Niet-agrarisch gebruik van het agrarisch gebied in de provincie Antwerpen, eindrapport*



Figuur 5. Gebouwen zonder actieve landbouwfunctie in agrarisch bestemd gebied binnen de provincie Antwerpen (ILVO, 2016)

Zonder gewijzigd beleid ziet het er niet naar uit dat deze trend van ‘verstedelijking’ van de open ruimte zal stoppen. Er komt immers veel landbouwvastgoed vrij dat door zonevreemd gebruik wordt ingenomen. De voorbije decennia stopten in Vlaanderen elk jaar gemiddeld duizend land- en tuinbouwbedrijven of 3 bedrijven per dag, terwijl er jaarlijks maar een 150-tal nieuwe bijkwamen. Ten opzichte van 2005 is daardoor het totaal aantal landbouwbedrijven met ongeveer één derde teruggelopen. Naar schatting zou de komende 10 tot 15 jaar één op de twee bestaande landbouwbedrijven kunnen vrijkomen. Hierdoor zal er ook in de toekomst een overtal aan agrarisch vastgoed in het landbouwgebied voorkomen.

Op de vrijkomende landbouwsites komen talrijke niet-agrarische activiteiten terecht zoals woningen, praktijken, kantoren, bed and breakfasts, wellnesscentra, aannemers, opslagplaatsen, maneges, enz. Door de uitgebreide, wettelijke mogelijkheden tot functiewijziging, treedt een systematische verschuiving in het landgebruik op. Onder invloed van markt- en wettelijke eisen stellen actieve of startende landbouwers bovendien eisen waaraan het verouderend patrimonium vaak niet meer voldoet. Het is vaak eenvoudiger om een nieuwe landbouwzetel uit te bouwen, dan een bestaand bedrijfsgebouw aan te kopen en aan de hedendaagse noden en normen aan te passen. Het gebrek aan reconversie van het landbouwpatrimonium tot blijvend agrarisch gebruik, veroorzaakt met andere woorden bijkomend ruimtebeslag.

De zonevreemde dynamiek vormt een motor van verdere ‘verrommeling’ en verder ruimtebeslag van de open ruimte in Vlaanderen. Van de ca. 39.000 ha verharde oppervlakte in het agrarisch bestemd gebied in Vlaanderen is momenteel slechts 29% verhard door de actieve landbouw¹⁸. Niet alleen landbouwzetels, ook naastgelegen landbouwgronden worden onttrokken aan het agrarisch gebruik door vertuining, hobbylandbouw, (niet-professionele) verpaarding en dergelijke meer. In de studie ‘Boer Ruimt Veld’ wordt ingeschat dat in de komende 10 tot 15 jaar zo’n 21.801 landbouwpercelen met bebouwing een verhoogde kans heeft om vrij te komen, of één op twee agrarische sites. Deze scheefgegroeide situatie kan zal dus nog verder toenemen zonder wijziging van het beleid.

¹⁸ Boer ruimt veld eindrapport (2021) in opdracht van Departement Omgeving Vlaanderen g

In heel wat Europese landen zijn er beperkingen op de verkoop van agrarisch vastgoed (bv. Frankrijk heeft de SAFER regeling)¹⁹. In Vlaanderen is de verkoop ervan vrij waardoor landbouwers geconfronteerd worden met niet-agrarische spelers die de marktwaarde van het landbouwpatrimonium ver boven de 'landbouwkundige waarde' opdrijven²⁰. De waarde van landbouwgrond steeg het afgelopen jaar met 10% op een jaar (Landbouwbarometer, 2021)²¹. Een samenspel van meerdere effecten zorgt voor prijsdruk op de landbouwgronden. Ook het zonevreemde gebruik van landbouwhoeves en gronden zorgt voor prijsdruk.

Zolang het 'enkel' gaat om de huisvesting van een 'niet-agrarisch' gezin of 'niet-agrarisch bedrijf' en er geen bijkomende bebouwing, verharding of vertuining ontstaat, is er *geen* bijkomend ruimtebeslag. In een vergunde situatie is dit wel een 'de facto' herbestemming die de vergunningverlenende overheid heeft goedgekeurd zonder dat er planbaten op van toepassing zijn (landbouw > wonen of bedrijf).

Grote impact op het ruimtebeslag heeft de aansluitende vertuining. Zoals hierboven aangegeven hoort de aansluitende tuinoppervlakte bij de – zonevreemde – woning of onderneming en is er op deze manier bijkomend ruimtebeslag (deel van de 'settlement area'). De tuinoppervlakte is onttrokken aan de productieve landbouwruimte, dus ook in die zin heeft er een functionele verschuiving van geen-ruimtebeslag naar ruimtebeslag plaatsgevonden. De recente studies tonen aan dat het landbouwgebied systematisch wordt 'aangevreten' door vertuining, voornamelijk aan de randen van woongebieden en woonlinten (spill-over effect, HOGENT 2021) en bij de verspreide, zonevreemde gebouwen (ILVO en Provincie Antwerpen, 2016 zie figuur in rood). Op deze manier is de vertuining het afgeleide effect van de naastgelegen woonzone of voormalige landbouwzetel, met een grotere impact op het ruimtebeslag dan de woning of landbouwzetel zelf.



Figuur 6. Detail van de vertuining (rood) in het agrarisch bestemd gebied (grijs), bij de bebouwing (zwart) zonder agrarische functie (ILVO, 2016)

¹⁹https://staging.ilvo.vlaanderen.be/uploads/documents/2018_09_13_RapportSAFER_ILVOFedagrim.pdf

²⁰ Verhoeve A., Kerselaers E., Rogge E. (2017) Virtueel landbouwland, het harde verschil tussen feiten en cijfers. Ruimte 34

²¹ <https://www.notaris.be/nieuws-pers/detail/landbouwbarometer-gemiddelde-prijzen-van-landbouwgronden-in-de-lift>

De bijkomende, individuele innames van landbouwhoeves en aanliggende gronden, veroorzaken niet alleen een ruimtelijke transformatie van de open ruimte, ze hinderen en verstoren ook de verdere uitbating van de landbouwruimte die meer en meer tussen het zonevreemd gebruik en de woonlinten ingesloten en gefragmenteerd raakt.

Tenslotte zijn er nog de hobbylandbouw en de verpaarding die de landbouwoppervlakte doen afnemen. Hierover bestaat vooralsnog niet veel studiemateriaal, de enige grondige studie (Bomans, 2011; Bomans et al., 2011) toonde aan dat de oppervlakte paardenweides circa 5,1% van de Vlaamse oppervlakte bedroeg (zo'n 70.000 ha paardenweides). Ongetwijfeld is deze oppervlakte de afgelopen tien jaar nog verder aangegroeid. Op het moment dat er (bijkomende) stallen, rijhallen of andere infrastructuur gerealiseerd wordt, neemt ook daar het ruimtebeslag in de landbouwruimte toe, ook al kan deze – onder bepaalde omstandigheden – als zone-eigen gekwalificeerd worden.

2.11. RUIMTEBESLAG-RISICO IN DE HARDE BESTEMMINGEN

In de zachte bestemmingen is er momenteel vanuit de ruimtelijke ordening geen begrenzing van het ruimtebeslag. Binnen de harde bestemmingen zoals de woonzones en de industriegebieden is het potentieel aan bijkomend ruimtebeslag daarentegen wel begrensd door de grenzen van de gewestplannen en de gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen. In de studies 'Indicatoren Ruimtelijk Rendement'²², 'Ruimtelijke staat van Vlaanderen' en 'Betonrapport'²³ werd de omvang aan harde bestemmingen zonder ruimtebeslag voor het eerst geraamd op 78.950 ha. Met de introductie van het begrip ruimtebeslag-risico (RBR) heeft HOGENT het reële risico op bijkomend ruimtebeslag gemeten door onderdelen die zo goed als geen toekomstig ruimtebeslag kunnen of zullen opnemen, uit de meting te lichten (bijvoorbeeld wateroppervlakten). Het ruimtebeslag-risico binnen de harde bestemmingen werd zo voor 2020 op 60.210 ha begroot²⁴:

harde bestemmingen	RBR (ha)
woonzones	22.752
recreatie	6.756
bedrijvenzones	7.019
havens	3.849
overige groen - harde bestemmingen	14.103
overige harde bestemmingen en rest	5.732
totaal	60.210

Tabel 1. Differentiatie van het ruimtebeslag-risico naar harde bestemming, (bron: HOGENT, 2021)

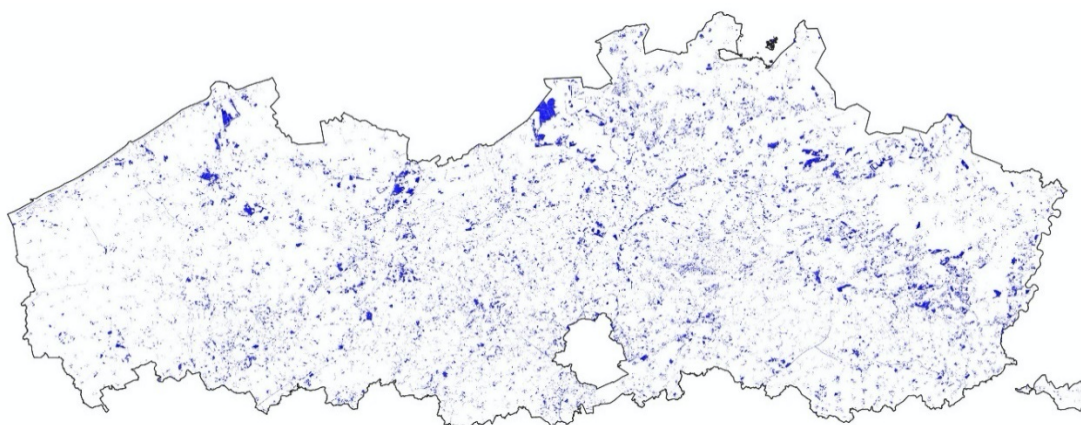
²² Poelmans L., Van Esch L., Janssen L., Engelen G. (2016), *Indicatoren Ruimtelijk Rendement*, VITO, studie uitgevoerd in opdracht van departement Omgeving.

²³ Mollen, F. (2018), *Betonrapport van de Vlaamse gemeenten en provincies*, Natuurpunt <https://www.natuurpunt.be/pagina/betonrapport-van-vlaamse-gemeenten-en-provincies>

²⁴ Lacoere P., Hurtado O., Engelen G., Stal C. & Paelinck M. (2021), *Rapport 1 Ruimtebeslag & risico op bijkomend ruimtebeslag*, HOGENT <https://www.hogent.be/projecten/betonstop/>

Deze landbouw- en natuuroppervlakte staat niet overal onder even hoge ontwikkelingsdruk. Het ruimtebeslagrisico kan namelijk nog verder gedifferentieerd worden in een deelgroep met *lager* risico (21.000 ha) en een deel met *hoger* risico (39.000 ha). Bij het deel met lager risico (dit zijn de recreatiegebieden, groengebieden, parkgebieden) mag ervanuit gegaan worden dat er meer ontwikkelingsbeperkingen gelden en dat de kans klein(er) is dat de volledige oppervlakte zal omgezet worden tot ruimtebeslag aangezien het functioneren van deze gebieden net afhankelijk is van een natuurlijke en groene omgeving. Dat is anders bij de woonzones, industrie- en havengebieden en de zones voor gemeenschapsvoorzieningen; bij deze bestemmingen kan en zal het ruimtebeslag over het algemeen voor hun volledige oppervlakte gerealiseerd worden onder de vorm van gebouwen, verharding, wegen, tuinen en publieke ruimte. Daarom worden deze bestemmingen een hoger ruimtebeslag-risico toegeschreven.

Met uitzondering van de provincie West-Vlaanderen waar een lager risico is, is het ruimtebeslag-risico eerder gelijkmatig verdeeld over Vlaanderen met grotere concentraties in de drie zeehavengebieden en een aantal Limburgse gemeenten (zie figuur).



Figuur 7. Het ruimtebeslag-risico binnen de harde bestemmingen, Vlaanderen in 2020 (bron: HOGENT, 2021)

2.12. VEROUDERDE GEWESTPLANNEN

Een algemeen uitgangspunt bij de verdere uitwerking van de strategie is dat er maximaal gebruik zal gemaakt worden van de *bestaande* instrumenten. Met de bestaande instrumenten uit het ruimtelijk beleid kan veel bereikt worden en dit kan wellicht ook sneller vruchten afwerpen voor de bouwshift. Door middel van aanvulling, uitbreiding of eerder inperking van een aantal bestaande regels en instrumenten, is veel mogelijk.

Dit belet niet dat we moeten vaststellen dat het huidig instrumentarium in de praktijk te complex en te onduidelijk is geworden om snel te kunnen inspelen op nieuwe omstandigheden en doelstellingen zoals de bouwshift en aanpak van de overstromingsgevoeligheid. De 25 gewestplannen (1976-1980), die ongewijzigd bleven voor

circa 80% van het Vlaamse grondgebied, zullen over enkele jaren een halve eeuw oud worden. De realisatie van de beoogde bouwshift staat of valt voornamelijk met het lot van (een aantal van) de gewestplanbestemmingen uit de tweede helft van de jaren '70.

De ruimtelijke noden en problemen zijn helemaal niet meer dezelfde als toen de gewestplannen werden voorbereid en van kracht werden. Met het Decreet Ruimtelijke Ordening van 1999 werden de ruimtelijke uitvoeringsplannen als nieuw planinstrument geïntroduceerd, met de bedoeling dat deze nieuwe plannen de plannen van aanleg en dan vooral de gewestplannen van de stedenbouwwet geleidelijk zouden vervangen. Na meer dan twintig jaar blijken nog in ruim 80% van de vergunningendossiers de verouderde gewestplanvoorschriften de planologische toetssteen te zijn.

Enige tijd geleden schoof een groep planologen het voorstel naar voor om specifieke gedeelten van de gewestplannen af te schaffen²⁵. De vraag is dan uiteraard wat hiervoor in de plaats komt en of dergelijke bestemmingsannulering ook juridisch even gemakkelijk door te voeren is? De Raad van State bevestigde in meerdere arresten dat ieder 'récht' heeft op een planologische bestemming die duidelijk maakt welke de aanwendingsmogelijkheden zijn van een grond of constructie. Dit maakt duidelijk dat het 'afschaffen' van delen op de gewestplannen geen juridische evidentie is.

Anderzijds stelt diezelfde Raad van State ook dat een planbestemming – welke het ook is – niet eeuwigdurend of onaantastbaar is (zie ook Populier, 2020). De overheid heeft het recht planologische en stedenbouwkundige voorschriften te wijzigen, en omgekeerd kan een burger/eigenaar zich niet beroepen op bijvoorbeeld het rechtszekerheids-, het vertrouwens- of het continuïteitsbeginsel om aanspraak te maken op het eeuwig ongewijzigd laten van deze voorschriften. Er kunnen evidente redenen zijn die een overheid ertoe bewegen of nopen om nieuwe wegen in te slaan, en mogelijkheden te creëren die er gisteren niet waren, of mogelijkheden te schrappen die er gisteren wel waren. De voorwaarde daartoe is dat dit dan gebeurt op grond van beleidsmatig geldige én beargumenteerde motieven, die de burger inzicht geven in het 'waarom' van de nieuwe (spel)regels. In het geval waar een overheid vooraf de krijtlijnen uitzet voor een omslag in het beleid, door bepaalde ruimtelijke doelstellingen voorop te zetten in bijvoorbeeld een ruimtelijk beleidsplan dat is tot stand gekomen na voldoende inspraak en bekendmaking, kan men zelfs stellen dat die overheid verplicht is om dat beleid ook op het terrein door te zetten en uit te voeren via de nodige uitvoerende maatregelen. Op die manier kan aan bijvoorbeeld bestemmingswijzigingen of andere ruimtelijke voorschriften een voldoende solide en robuuste basis worden gegeven, en kunnen die ook adequaat worden verdedigd in het kader van gebeurlijke gerechtelijke procedures die door 'benadeelden' zouden worden opgestart.

Alhoewel de verkenning van dergelijke hervormingspistes, zoals de (gedeeltelijke) afschaffing van de gewestplannen²⁶, buiten de opdracht van de taskforce bouwshift valt, dienen we bij aanvang wel op te merken dat het ruimtelijk instrumentarium aan evaluatie toe is opdat het in de toekomst wendbaarder, effectiever en eenvoudiger wordt. Een evaluatie van het ruimtelijk instrumentarium hoeft niet per definitie te impliceren dat 'bestemmingsplannen' als instrument moeten verdwijnen. Bestemmingsplannen kunnen het

²⁵ <https://www.vai.be/expos-en-programma/bwmstr-label-inspire-to-expire>

²⁶ <https://www.vai.be/expos-en-programma/bwmstr-label-inspire-to-expire>

landgebruik regelen en het ruimtegebruik op een duidelijke, gebiedsgerichte manier ordenen.

Opvallend is in dat verband dat tot uitvoering van de 'no net land take'-policy het Europees Milieuagentschap EEA het instrument van het bodembestemmingsplan naar voor schuift om het bijkomend ruimtebeslag onder controle te houden. Met andere woorden is niet zozeer het *type* instrument van het bestemmingsplan dat te verouderd of inadequaaf voor de bouwshift zou zijn, maar het is eerder de specifieke *uitwerkingsvorm* die België/Vlaanderen aan het instrument van het bodembestemmingsplan heeft gegeven dat problematisch is. Wanneer we de uitwerking van onze bestemmingsplannen vergelijken met deze bij onze Europese burens, dan moeten we vaststellen dat onze oude gewestelijke uitvoeringsplannen zeer gedetailleerd en gefragmenteerd zijn in (te) veel bestemmingstypes en ruimtelijke snippers. Bovendien zijn er zoveel uitzonderingen op de voorschriften van de zachte bestemmingen toegelaten, dat de bestemmingsplannen onvoldoende bescherming en behoud van de open ruimte waarborgen en de bestemmingsplannen geen voldoende ordening meer kunnen bieden in de landbouwruimte. De oudste plannen zijn dus toe aan vernieuwing en vereenvoudiging toe onder de vorm van een moderner type uitvoeringsplan dat minder bestemmingstypes heeft en uit grotere aaneengesloten zoneringen bestaat (met inbegrip van regeling van het bestaande zonevreemd gebruik).

Verder is ook een vaste herzienings- of herbevestigingstermijn aangewezen, zoals dat in andere Europese landen het geval is. Er was oorspronkelijk vooropgesteld dat de gewestplannen elke tien jaar integraal zouden herzien worden, maar daar is geen werk van gemaakt. Bijgevolg worden de bestemmingsplannen - en de rechten die eruit voortvloeien - in Vlaanderen als eeuwigdurend gepercipieerd, wat bijzonder problematisch is wanneer wijzigingen zich opdringen. Een regelmatige actualisatie van de plannen, volgens de wijzigende inzichten en urgente noden van 2020, 2030, 2040, 2050, ... enz. zou een normaal en continue beleidsproces moeten worden opdat de ruimtelijke planning mee evolueert en op korte termijn de nodige wijzigingen in het landgebruik initieert en ondersteunt. Dit vereist een sterke vereenvoudiging van het instrument van het uitvoeringsplan en een efficiëntere herzieningsprocedure. De bodembestemmingsplannen uit de ons omringende landen - en hun herzieningsprocedures - kunnen daartoe inspiratie bieden.

HFDST 3.

STRATEGIE

3.1. STRATEGIE OP TWEE SPOREN

De evolutie van het ruimtebeslag in Vlaanderen kent momenteel *zowel inbreiding als uitbreiding*. Een 'push and pull' beleid is nodig om de shift naar volledige inbreiding en hergebruik van grond binnen het bestaande ruimtebeslag waar te maken. Dat betekent dat een strategie voor de bouwshift twee zijden heeft: 1) de nodige versterking en activering van ontwikkelingen in de stedelijke gebieden en de kernen aan de ene zijde, en 2) de afremming tot stopzetting van nieuw ruimtebeslag tot vrijwaring van de open ruimte aan de andere zijde. Om de bouwshift succesvol te implementeren zijn dus doortastende *maatregelen nodig aan beide* zijden van dergelijke transitie, niet alleen aan de bouwzijde tot stimulering van gewenste ontwikkelingen. De twee zijden van de bouwshift moeten samen sporen, er kan niet enkel aandacht uitgaan naar kernversterking aangezien de verdere uitdeining aan bebouwing en ruimtebeslag ondertussen ook verder in de open ruimte plaatsgrijpt. Een strategie op twee sporen kan zorgen voor een geleidelijke transitie richting 100% grondhergebruik in het bestaand ruimtebeslag en 0% bijkomend ruimtebeslag in de landbouw- en natuurruimte. Diverse maatregelen zullen in wat volgt voor de beide sporen voorgesteld worden.

Een tweede algemeen uitgangspunt dat bij de uitwerking van dit beleidsvoorstel zal gehanteerd worden, is dat de geformuleerde maatregelen zo concreet en effectief mogelijk moeten zijn opdat het advies voor het beleid bruikbaar is en een aanknopingspunt vormt tot verder onderzoek en besluitvorming. Vanuit de strategie zullen een aantal maatregelen voorgesteld worden die in het hoofdstuk 'juridische analyse' tegen het licht zullen gehouden worden.

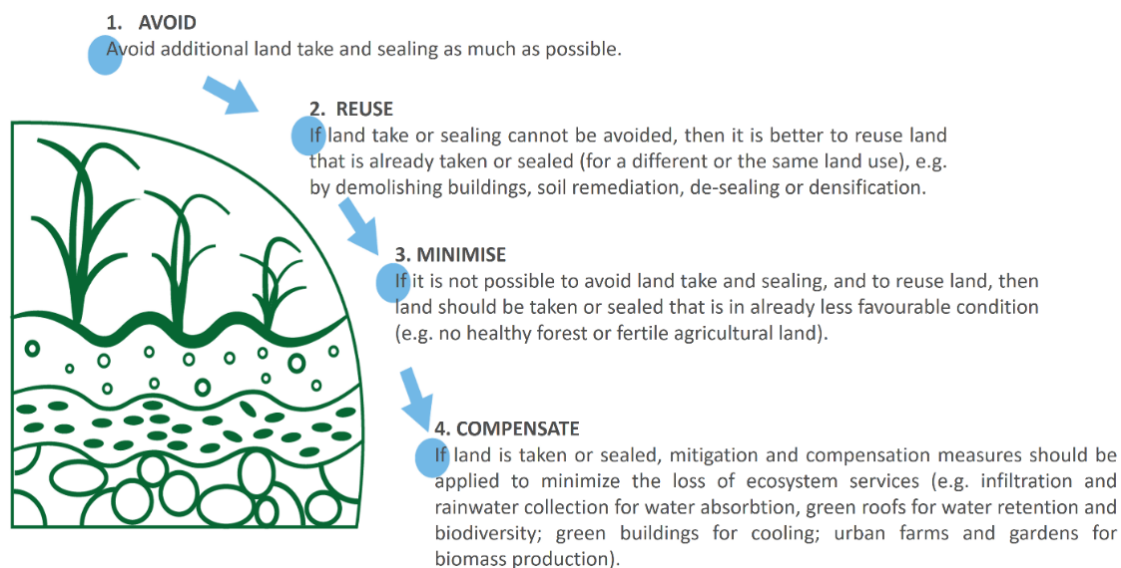
Een derde algemeen uitgangspunt is te werken naar een convergentie van beleidsdomeinen. De bouwshift zal veel inspanningen en middelen vergen, maar zal indirect renderen door andere maatschappelijke en financiële baten (zie STEC, 2017 en de studie Urban sprawl, departement Omgeving 2019). Opdat de nodige investeringen aan overheidszijde, zowel in de kernen als in de open ruimte, maximaal zouden renderen is het aangewezen om deze te concentreren op strategische locaties zodat de investeringen samenvallen met andere beleidsdomeinen. Voor de kernen betekent dit dat er door de (lokale) overheden mee geïnvesteerd wordt in verdichtingslocaties, dit zowel wat de nodige infrastructuur als de publieke voorzieningen betreft. Voor de open ruimte houdt dit basisprincipe in dat de investeringen bij voorkeur gebeuren op locaties die meteen bijdragen aan het Vlaams natuur-, water- en klimaatbeleid en afhankelijk van de plaatselijke situatie ook met de onthardingsdoelstelling van het BRV kunnen samenvallen (-20% tegen 2050). Bijvoorbeeld, het behoud van een bestaand bos door een bestemmingsneutralisatie levert voor het beleid meer op dan het te laten verdwijnen om vervolgens elders bijkomend bos te bestemmen en aan te planten in kader van de natuurdoelstellingen. Bijvoorbeeld, de ontharding en het herstel van afgesloten bodem levert voor het beleid meer op dan eenzelfde tuinoppervlakte tot natuur-of landbouw om te vormen alhoewel de winst aan ruimtebeslag kwantitatief hetzelfde is. Enzovoort. Een strategische aanpak van de bouwshift kan met andere woorden meer opleveren voor de verwante beleidsdoelstellingen.

De doelstelling van geleidelijke afbouw van het bijkomend ruimtebeslag vereist een geïntegreerde visie en aanpak zoals beschreven in de recent goedgekeurde 'Bodemstrategie voor 2030' van de Europese Commissie (EU Soil Strategy for 2030, EC 2021)²⁷. Daarin stelt de EC dat de lidstaten het hiërarchische basisprincipe van '*avoid - reuse - minimise - compensate*' moeten integreren in hun nationaal/regionaal ruimtelijk beleid:

- In eerste instantie is de *voorkoming* (avoid) van nieuwe open ruimte-inname nodig. Dit kan door preventieve en bewarende maatregelen te nemen tot bescherming van de landbouw- en natuurruimte.
- In twee instantie is het *hergebruik* (reuse) van bestaande ruimte-inname nodig. Dit is mogelijk door stimulerende maatregelen te nemen om de nieuwe ontwikkelingen maximaal binnen het bestaande ruimtebeslag te houden en land te 'recyclen' (grey-en brownfieldontwikkeling).
- In derde instantie is de *minimalisering* van nieuwe open ruimte-inname nodig indien de aansnijding van nieuwe landbouwruimte of natuurlijke ruimte niet te vermijden valt (greenfieldontwikkeling). Dit kan gerealiseerd worden door toepassing van een zuinig land- en ruimtegebruik en door meer compactering en stapeling van constructies en functies in alle sectoren.
- Tenslotte zal ook ruimtelijke *compensatie* van nieuwe open ruimte-inname nodig zijn om een 'netto nul' ruimtebalans (no net land take) te kunnen bereiken. Naargelang de afbouw van het bijkomend ruimtebeslag verder gevorderd is, wordt de compensatie-aanpak steeds belangrijker. Niet elke nieuwe aansnijding zal immers te vermijden zijn. De compensatie kan gerealiseerd worden door de afbraak van constructies en verharding te stimuleren binnen de landbouw- en natuurbestemmingen en de grond plaatselijk te herstellen tot voldoende hoogwaardige agrarische of natuurlijke toestand.

Het algemeen '*voorkom-hergebruik-minimaliseer-compenseer*' basisprincipe geldt zowel voor de ruimtelijke ontwikkelingen in de harde als in de zachte bestemmingen en heeft zowel invloed op de toekomstige ruimtelijke planning als het vergunningenbeleid.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Gezonde-bodem-nieuwe-bodemstrategie-van-de-EU_nl



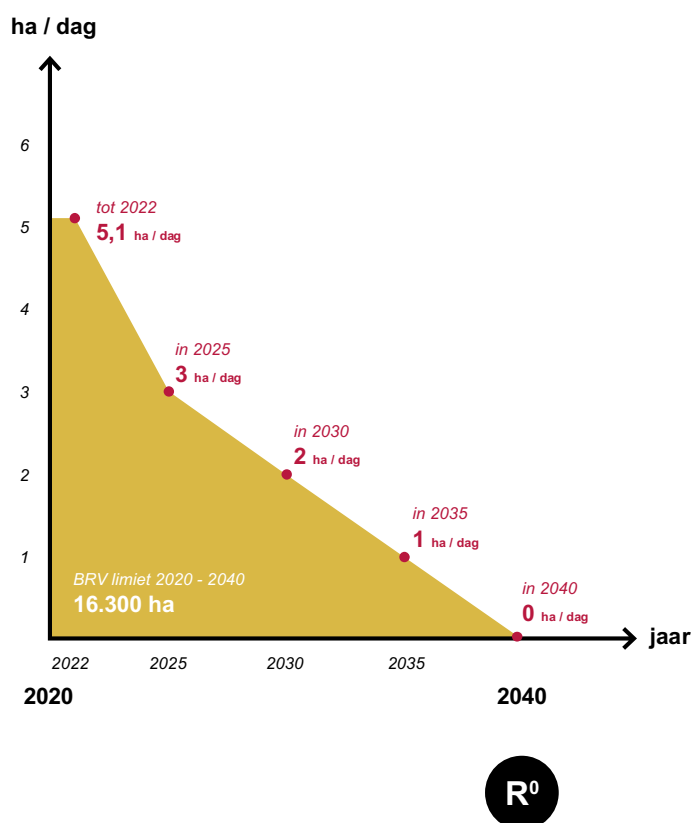
Figuur 8. Ruimtebeslag hiërarchie (bron: Europese Commissie, 2021)

Concreet voor Vlaanderen kan - rekening houdend met de - lagere en dus gunstigere - meting van 5,1 ha/dag en rekening houdend met de implementatie van het BRV-beleid vanaf 2022 - het BRV-afbouwschema van het bijkomend ruimtebeslag als volgt becijferd worden voor de periode 2022-2040:

jaar (situatie op 1 januari)	gemiddelde aangroei ha / dag	gecumuleerd ha
2020	5,1	0
2021	5,1	1.872
2022	5,1	3.733
2023	4,4	5.467
2024	3,7	6.945
2025	3	8.171
2026	2,8	9.229
2027	2,6	10.215
2028	2,4	11.127
2029	2,2	11.969
2030	2	12.735
2031	1,8	13.429
2032	1,6	14.049
2033	1,4	14.598
2034	1,2	15.073
2035	1	15.474
2036	0,8	15.802
2037	0,6	16.058
2038	0,4	16.241
2039	0,2	16.350
2040	0	16.386

Tabel 2. Afbouw van het bijkomend ruimtebeslag 2020-2040 volgens geactualiseerde BRV-curve

Tijdens deze periode geldt dus een zeer geleidelijke afbouw van het netto, bijkomend ruimtebeslag met als tussentijdse mijlpaal een gemiddeld bijkomende inname van 3 ha/dag tegen 2025, 2 ha/dag tegen 2030, 1 ha/dag tegen 2035 en het punt van netto ruimteneutraliteit tegen 2040.



Figuur 9. Afbouwschema bijkomend ruimtebeslag 2020-2040 tot ruimteneutraliteit

De gecumuleerde bijkomende uitbreiding van het ruimtebeslag die *maximaal* binnen het BRV-beleid mogelijk is bedraagt 16.386 ha. Deze uitbreidingsruimte zal deels in de harde en deels in de zachte bestemmingen terecht komen. De bouwshift is dus van toepassing op alle bestemmingstypes, op alle sectoren en zowel op de publieke als de private gronden. We bespreken de reductie van het bijkomend ruimtebeslag afzonderlijk voor de zachte en de harde bestemmingen omdat deze twee groepen een zeer verschillende aanpak vergen.

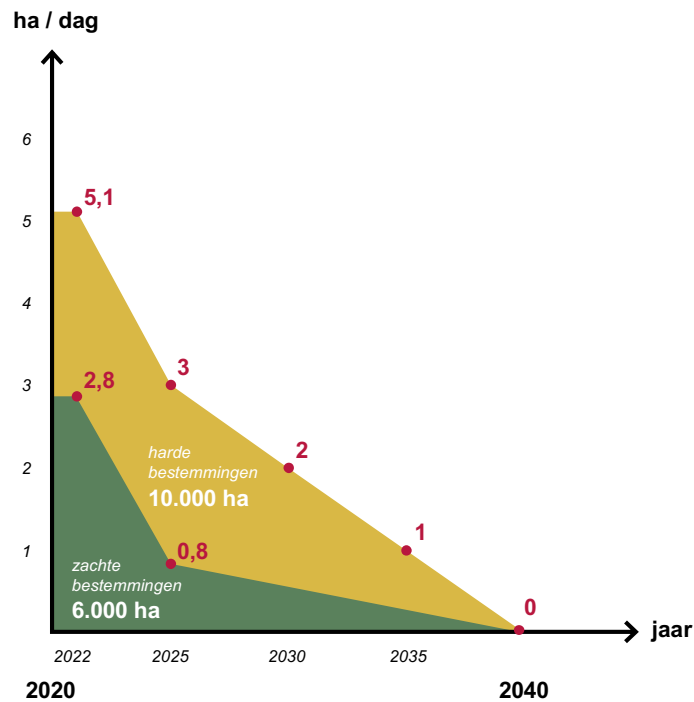
3.2. STRATEGIE VOOR DE OPEN RUIMTE

AFBOUW VAN HET BIJKOMEND RUIMTEBESLAG IN DE ZACHTE BESTEMMINGEN

De analyse van het bijkomend ruimtebeslag in het agrarisch gebied is op zijn minst alarmerend en toont aan dat er ook een strategie zal nodig zijn tot reductie van het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen. De huidige trends tonen aan dat meer dan de helft van alle bijkomend ruimtebeslag is gebeurd in de open ruimte t.o.v. 'slechts' 26% in woongebied en 12% in industrie- en havengebied. Dit wil zeggen dat een strategie voor de bouwshift niet zal volstaan met het neutraliseren van harde bestemmingen. Er zal eveneens moeten worden gewerkt aan een reductie van het bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte of zachte bestemmingen.

Conform de geactualiseerde BRV-doelstelling is er dus nog *maximaal* 16.300 ha bijkomend ruimtebeslag tussen 2022-2040 mogelijk. Hoe meer er echter van dit ruimtebeslag in de zachte bestemmingen terecht komt, hoe meer er aan harde bestemmingen geneutraliseerd moet worden. Eén ha inname met tuin heeft een zeer laag ruimtelijk rendement versus een inname met 25 eengezinswoningen of een bedrijfsvestiging, terwijl het in kwantitatieve termen van ruimtebeslag om eenzelfde bijkomende inname gaat. Bijkomend ruimtebeslag moet m.a.w. zo ruimtelijk efficiënt en rendabel mogelijk zijn binnen het gesloten stelsel van het BRV. Hoe meer ruimtebeslag er toch nog in de landbouwzones wordt toegelaten, hoe meer er aan (kostelijke) neutralisatie binnen de harde bestemmingen zal moeten gedaan worden. Dat kan uiteraard niet de bedoeling zijn, daarom is het aangewezen dat de aanpak van het ruimtebeslag in de zachte bestemmingen de eerste strategische stap is in de uitrol van de bouwshift.

Berekeningen op basis van de VITO-data tonen aan dat de ruimtebeslagnelheid zou kunnen dalen tot de beoogde 3 ha/dag tegen 2025 indien de Vlaamse regering op korte termijn de mogelijkheden tot *nieuwe*, zonevreemde functiewijzigingen en uitbreidingen inperkt (zie figuur, groene curve).



Figuur 10. Terugdringing van het bijkomend (zonevreed) ruimtebeslag in de zachte bestemmingen en de impact ervan op het BRV-afbouwscenario

Indien het bijkomend ruimtebeslag in de landbouwbestemmingen tegen 2025 zou beperkt blijven tot de ruimtelijke ontwikkelingen die er werkelijk thuishoren – met name de bijkomende landbouwinfrastructuur, landbouwconstructies en de bijkomende transportinfrastructuur – dan kan de dagelijkse ruimteconsumptie in het landbouwgebied potentieel dalen met 2 ha/dag:

- 2022: + 2,8 ha/dag aan actueel bijkomend ruimtebeslag (volgens extrapolatie meting 2013-2019)
- 2025: + 0,8 ha/dag in 2025 (volgens huidige inname van 0,54 ha landbouw-beslag en 0,26 transportinfrastructuur)
- 2040: 0 ha/dag aan netto ruimbegag

Dit veronderstelt dat er geen zonevreedde *uitbreidingen* meer worden toegestaan (zie verder). Verder is er ook een groot onthardingspotentieel in de zachte bestemmingen onder de vorm van vrijgekomen of reeds lang leegstaand agrarisch vastgoed, storende zonevreedde constructies en wegen die geen verbindende of aansluitende waarde hebben (zie verder). Door een beleid van bescherming en herstel van het landbouwgebied zou het ruimtebeslag sterk kunnen gereduceerd worden.

Vanaf 2025 tot 2040 zou de verdere afbouw van het (netto) bijkomend ruimtebeslag in het landbouwgebied gelijke voet kunnen houden met de afbouw in de andere bestemmingen. Ongetwijfeld zal in de laatste periode een ruimtelijk compensatie-systeem door middel van sloop, ontharding en grondherstel, ook voor de landbouwsector nodig zijn om de nodige ruimte tot vernieuwing te bieden op de langere termijn.

Door de inperking van het bijkomend, zonevreemd ruimtebeslag ook van toepassing te maken op de twee andere, zachte bestemmingstypes - zijnde natuur en bos - kan ook daar het ruimtebeslag van huidig 0,1 ha/dag verder zakken richting 0 ha waardoor een potentiële daling van 5,1 ha/dag naar 3 ha/dag zoals voorzien in het BRV, mogelijk wordt. Deze 'quick-win' tot realisatie van het BRV geeft geen aanleiding tot compensatie-kosten en doelt enkel op het vermijden en handhaven van *bijkomend* zonevreemd gebruik, niet het in vraag stellen of tornen aan het bestaande, reeds vergund zonevreemd gebruik.

MAATREGELEN TOT REDUCTIE VAN HET BIJKOMEND

RUIMTEBESLAG IN DE ZACHTE BESTEMMINGEN

Naast de doelstellingen omtrent het ruimtebeslag en de verharding is nog een derde doelstelling uit het BRV van belang voor de aanpak in de zachte bestemmingen: *"Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte"*. Het is inderdaad noodzakelijk dat dergelijk kader uitgewerkt wordt zodat de doelstelling tot snelle reductie van het bijkomende ruimtebeslag in de zachte bestemmingen bereikt wordt. In grote lijnen kan hier het VHMC-principe toegepast worden: er zijn preventieve maatregelen nodig om de bijkomende zonevreemde uitbreidingen te voorkomen (vermijd), maatregelen nodig om het zone-eigen agrarisch hergebruik voldoende kans te bieden (hergebruik), nieuwe innames tot een minimum te beperken tot het zone-eigen gebruik (minimaliseer) en onvermijdelijke innames op termijn te compenseren (compenseer).

In een strategische afbouw van het bijkomend ruimtebeslag kunnen voor het aandeel in de zachte bestemmingen twee duidelijke fasen onderscheiden worden: eerst het dringend reduceren van de zonevreemde uitbreidingen (2022-2025) en daarna het geleidelijk reduceren tot compenseren van de zone-eigen agrarische uitbreidingen (2025-2040). Voor alle duidelijkheid, daarbij wordt het bestaande zonevreemd gebruik niet in vraag gesteld, voor de bouwshift zijn het de bijkomende zonevreemde *uitbreidingen* die ter discussie moeten gesteld worden.

Er is een volwaardig beleid inzake vrijkomende agrarische sites nodig dat kansen biedt aan de land-en tuinbouw (bv. door het ondersteunen van agrarische reconversie van sites met landbouwpotentieel) en bescherming biedt tegen nieuwe zonevreemde activiteiten (door integrale sloop). Gezien de omvang en de snelheid waarmee landbouwzetels zonder agrarisch gebruik vallen, is dus dringend beleidsinitiatief nodig om het aangekondigde 'kader' uit te werken dat zowel de bouwshift als de landbouwsector ondersteunt. Dit is mogelijk door het volgende, getrapte afwegingskader te operationaliseren voor het vrijkomende agrarisch vastgoed: 1) agrarisch hergebruik van de site (in functie van het betaalbaar houden voor opvolgende landbouwers), 2) aankoop en sloop van de site door de overheid (voorkooprecht VLM in kwetsbare gebieden) en 3) zonevreemd hergebruik onder voorwaarden.

Concreet toegepast denken we aan 8 maatregelen tot het beperken en stopzetten van het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen:

MAATREGEL 1 - BIJKOMENDE ZONEVREEMDE UITBREIDINGEN IN DE ZACHTE BESTEMMINGEN DECRETAAL VOORKOMEN

Onderstaande voorstellen betreffen het terugschroeven van de 'afwijkingsregelgeving'. Het zonevreemd ruimtebeslag in de zachte bestemmingen is immers mogelijk doordat er sinds 1999 meer en meer 'toegestane afwijkingen' in de wetgeving zijn opgenomen. Deze uitzonderingen zijn de regel geworden en leiden tot een systematische aantasting van de open ruimte in Vlaanderen (zie voorgaande analyse). Willen we het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen sterk reduceren, dan kunnen we niet anders dan deze afwijkingsregelgeving in vraag te stellen. Belangrijke opmerking hierbij is dat het *niet om het reeds vergunde, zonevreemd gebruik gaat*, noch het in vraag stellen van de bestaande zonevreemde basisrechten, maar over het vermijden van toekomstige, *bijkomende zonevreemde uitbreidingen*. Het gaat hier dus om de aanpassing van een beperkt aantal decretale voorschriften die in strijd zijn met de basisvoorschriften van de zachte bestemmingen en met de Strategische visie van het BRV. Dergelijke aanpassing zou ook een positieve invloed hebben op de prijsopdrijving van het vrijgekomen landbouwvastgoed, dat – niet enkel, maar mede door – het toelaten van nieuw, zonevreemd gebruik ontstaan is, met alle gevolgen van dien voor de opvolgende landbouwer.

Concreet denken we aan deze 6 artikels:

— VCRO art. 4.4.23 en BVR 28/11/2003 'Tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen'

Een beperking van dit besluit dringt zich op om de snelle aantasting van de open ruimte een halt toe te roepen: bijkomend wonen en nieuwe economische activiteiten die niet gecombineerd worden met een landbouwactiviteit gaan in tegen de basisvoorschriften van de bestemming. Anderzijds is het ook niet wenselijk dat er grootschalige leegstand ontstaat in de landbouwruimte. Daarom zou de problematiek pragmatisch en genuanceerd kunnen aangepakt worden door het toepassingsgebied van dit artikel te beperken tot toelaatbare functiewijzigingen en *renovatie van bestaande woongebouwen mits een ruimtelijke krimp* errond gerealiseerd wordt, en er op die manier bijgedragen wordt aan de bouwshift (zie verder maatregel 4).

— VCRO art. 4.4.10 – 4.4.22 'Zonevreemde Basisrechten' houden binnen bestaand volume

Dit artikel betreft het verbouwen, herbouwen (als dan niet op een andere plaats) en uitbreiden (tot 1000 m³) van constructies. Om het bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte tegen te gaan en tot stilstand te brengen, conform de bouwshift, dringt zich een beperking van deze zeer ruime mogelijkheden op tot *verbouwingen binnen het bestaande volume* van de vergunde, niet verkrotte *woningen*. Zo blijft het woonrecht van huidige eigenaars gegarandeerd, maar is bijkomend ruimtebeslag niet meer mogelijk, conform de bouwshift. Het loont dan niet meer om andere type gebouwen te laten verkrotten en te laten

staan in het landbouwgebied, aangezien de nieuwbouw-vervanging tot 1000 m³ niet meer mogelijk is.

— [VCRO art. 4.4.3 'Afwerkingsregel'](#)

Door deze regel blijft het mogelijk om bijkomende zonevreemde woningen te bouwen tegen bestaande wachtgevels op een nieuw te vormen perceel dat max. 650 m² groot is. De realisatie van woningen door middel van deze regel gaat in tegen de basisvoorschriften van de zachte bestemming en zorgt voor bijkomend zonevreemd ruimtebeslag in de open ruimte. Conform de bouwshift wordt de regel best afgeschaft.

— [VCRO art. 4.4.7/1 en 4.4.8 'Afwijkingsmogelijkheden voor handelingen van algemeen belang'](#)

In artikel 4.4.8/2 werd het mogelijk gemaakt om hobbystallen te bouwen in landbouwgebied. Niet-landbouwers mogen één stal voor weidedieren optrekken. Die mag niet groter zijn dan 200m² en moet binnen een straal van 50m van de woning staan. Dit artikel zorgt voor bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte en is een stimulans voor 'de verpaarding' en 'vertuining' van de landbouwruimte. De realisatie van stallen voor hobbydieren blijft mogelijk binnen bestaande, vergunde, niet-verkrotte constructies. Door de bestaande constructies verder te gebruiken en de vervanging daartoe te beperken, ontstaat er geen bijkomend ruimtebeslag, conform de bouwshift.

— [VCRO art. 4.4.24 en 4.4.29 'Planologische attesten'](#)

De procedure van de planologische attesten maakt het voor zonevreemde bedrijven mogelijk om uit te breiden, dit voorafgaand aan een RUP-procedure en het openbaar onderzoek. Willen we het bijkomende ruimtebeslag in de open ruimte stoppen, dan wordt deze procedure best gewijzigd; mits dergelijke nieuwe inname planologisch gecompenseerd wordt met minimaal eenzelfde oppervlakte of het gebruik tijdelijk is en de bodem daarna hersteld wordt tot landbouw- of natuurruimte is de inname ofwel verevend of ze was tijdelijk.

— [BVR 16/07/2010 'Tot bepaling van \[stedenbouwkundige\] handelingen waarvoor geen \[omgevingsvergunning\] nodig is'](#)

Heel wat handelingen zijn vrijgesteld van vergunning of uitsluitend meldingsplichtig. In agrarisch gebied gaat dit niet alleen om kleine ingrepen, maar bijvoorbeeld ook om betekenisvolle verhardingen en de bouw van constructies die ontsnappen aan elke vorm van beoordeling. De vrijstelling van vergunning of meldingsplicht zorgt bijgevolg voor bijkomende verharding en constructie waar geen zicht op is. In het licht van zowel het ruimtebeslag als de onthardingsdoelstelling wordt de lijst van vrijgestelde en meldingsplichtige werken best herbekeken. Alle werken die het ruimtebeslag en/of de verharding doen toenemen zouden voortaan vergunningsplichtig moeten zijn (zie maatregel 5).

Deze voorgestelde inperking van de zonevreemde afwijkingsregels biedt de gelegenheid om tot een sterke vereenvoudiging en reductie van de huidige, onoverzichtelijke afwijkingsregels te komen. Dit komt de duidelijkheid ten goede bij verkopers, kopers, architecten en ondernemers. Bij de vereenvoudiging en inperking van de afwijkingsregels

omtrent het zonevreemd gebruik zou naar de burger toe een informatiecampagne door het departement Omgeving kunnen gepaard gaan zodat het duidelijk is wat wel en niet kan, of volgens welke voorwaarden. De huidige regelgeving is dermate complex en onduidelijk geworden waardoor nieuwe eigenaars en ontwerpers zich kunnen vergissen over de gebruiks- en aanpassingsmogelijkheden van aangekocht agrarisch vastgoed (zowel over constructies als grond). Dit moet vermeden worden door goede informatie naar de burger toe.

MAATREGEL 2 - AGRARISCH HERGEBRUIK STIMULEREN

Met betrekking tot het hergebruik van agrarisch vastgoed, kunnen de beleidsaanbevelingen uit het Antwerpse PDPO project algemeen toegepast worden in Vlaanderen²⁸. In eerste instantie zou een beleid tot hergebruik en de herontwikkeling van het agrarisch vastgoed moeten gericht zijn op verdere landbouwuitbating of opvolging. Door het stimuleren van het hergebruik en herontwikkeling van nog voor de landbouw geschikte sites, voorkomen we greenfieldontwikkeling van landbouwbedrijven met nieuw, bijkomend ruimtebeslag. Daartoe moet het bestaande agrarisch vastgoed wel betaalbaar blijven voor de (startende) landbouwer. Indien het terugschroeven van de zonevreemde mogelijkheden onvoldoende effect zou ressorteren op de prijzen van het agrarisch vastgoed, zou de invoering van een voorkooprecht kunnen overwogen worden die de opvolgende landbouwers ten goede komt (cfr. het SAFER systeem in Frankrijk, zie ook ILVO, 2013).²⁹

Vandaag is een herontwikkeling van een landbouwsite aanzienlijk duurder dan een greenfieldontwikkeling omdat er naast de hoge aankoopprijs van de gebouwen - mede omwille van de opportuniteitswaarde die kunstmatig voortvloeit uit zonevreemde (ver)bouwmogelijkheden - vaak ook nog sloopkosten zijn vooraleer de nieuwe gebouwen kunnen opgericht worden. De overheid kan hierbij helpen door naar analogie met de 'brownfieldconvenanten' ook voor 'yellowfields' een faciliterende wetgeving te ontwikkelen om de vele sites die in de toekomst zullen vrijkomen, te saneren en voor leegstaande landbouwbedrijven financiële incentives en tegemoetkoming in de herontwikkeling of sloop te voorzien.

Naar analogie met het Brownfielddecreet kan men een soortgelijk kader ontwikkelen voor de sanering van 'yellowfields'. De opmaak van 'yellowfieldconvenanten' kan zorgen dat niet alleen klassieke bedrijven, maar ook landbouwbedrijven gebruik kunnen maken van voordelen zoals de vrijstelling van registratierechten of schenkelasting, procesondersteuning van de overheid bij sanering van de site en premies voor sloop en/of sanering van mens- en milieu-belastende bouwdelen (bv asbest).

MAATREGEL 3 - LANDSCHAPSHERSTEL DOOR AANKOOP, SLOOP EN ONTHARDING

De onthardingsopgave op de *bestaande* zonevreemde constructies en verhardingen is in de zachte bestemmingen, volgens de eerder aangehaalde studie, meer dan driemaal zo groot is als deze voor de landbouwsector (6.835 ha). Er is tegen 2050 in totaal nood aan circa

²⁸ Beleidsaanbevelingen uit PDPO project agrarische herontwikkeling:
https://www.provincieantwerpen.be/content/dam/provant/dese/dienst-landbouw--en-plattelandsbeleid/landbouw_glastuinbouw/agrarisch-hergebruik/20210311_Beleidsaanbevelingen%20agrarische%20herontwikkeling.pdf

²⁹ ILVO (2013). SAFER in beeld. Een model dat toegang tot landbouwgronden sterk reguleert

9.000 ha aan ontharding in de zachte bestemmingen. *Indien* deze ontharding effectief gerealiseerd wordt én resulteert in het herstel van landbouw- en natuurgronden, dan is hiermee een belangrijke compensatie-zijde voor de bouwshift opgebouwd die mede kan dienen tot compensatie van een overtal aan bijkomend ruimtebeslag van de economische sectoren, waaronder de landbouw zelf. Anders gesteld, de BRV-onthardingsdoelstelling ondersteunt een BRV-bouwshift en vice-versa.

Maar het is weinig doelmatig om gelijk waar aankopen en sloopwerken te verrichten. De aankoop en sloop van landbouwsites door de overheid heeft vooral zin in kader van natuuruitbreiding (bv. de sloop van een landbouwbedrijf in het Oostends Krekengebied door VLM) of in kader van milieumaatregelen (bv. de VLM-aankoop van 60 'rode PAS' veeteelt- en mestbedrijven die een te grote impact op nabije natuur hebben). Op deze manier wordt niet alleen aan natuurherstel of reductie van een milieuprobleem gedaan, ook de verharding en het ruimtebeslag wordt teruggedrongen en er wordt voor compensatie-krediet gezorgd binnen het agrarisch gebied. Door middel van verwijdering of reductie van vlakke verharding - zoals opritten, parkings, open opstalruimte, wegen en dergelijke - komt de bodem weer open te liggen en kan ruimtelijke winst geboekt worden voor *zowel* de bouwshift *als* de onthardingsdoelstelling. Op dit moment heeft VLM een dertiental hoeves aangekocht; sommige worden daarna gesloopt, andere worden na grondherschikking doorverkocht (gegevens VLM). Het is aangewezen dat VLM in uitvoering van de bouwshift en de onthardingsdoelstelling naar een opschaling van meer aankoop en sloop toewerkt zodat de aangehaalde ruimtelijke en milieumatige conflicten in het landbouwgebied stelselmatig ontijdend raken en er tegelijkertijd een ruimtelijk compensatie-zijde wordt opgebouwd in kader van de bouwshift. De gemeenten kunnen hierin eveneens een rol spelen. Een mooi voorbeeld hiervan is het Ruimtefonds dat de Stad Deinze recent in het leven riep om storende, leegstaande gebouwen in de open ruimte aan te kopen en te slopen (budget van 250.000 euro/jaar). Dit inspirerend voorbeeld van lokaal, actief beleid verdient zeker navolging van andere gemeenten.

Ook de sloop van vrijgekomen en leegstaand agrarisch vastgoed door private eigenaars kan gestimuleerd worden, niet alles hoeft door de overheid aangekocht te worden. Vaak wil de eigenaar de sloopkost vermijden en raken constructies vervallen. Dergelijke ruïnes blijven ook vaak staan om later verzilverd te raken door middel van zonevreemde vervangingsniewbouw van max. 1000m³. Naast het werken met een stedenbouwkundige last tot gedeeltelijke sloop (zie verder), zou daarom ook de integrale sloop van verouderde en leegstaande gebouwen kunnen aangemoedigd worden, bv. met sloop- en saneringspremies zoals bij de leegstaande bedrijfsruimten (eventueel verbonden aan een verruimde inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijvenruimten).

Een andere optie is het oprichten van een fonds om de aankoop en sloop van integrale agrarische sites te financieren. Het fonds kan worden gefinancierd door bijdragen uit de sector (indien het om ontharding voor het aandeel van de sector gaat), aangevuld met subsidies van de overheid (bv door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds te koppelen aan agrarische reconversie of sloop). Een derde manier om een dergelijk sloopfonds te financieren, is toepassing van een heffing op nieuw, vergund zonevreemd gebruik dat voor de opbouw van Bouwshiftfonds kan zorgen (zie verder).

Niet alleen de zone-eigen, maar ook de zone-vreemde verharding moet teruggedrongen worden met een vijfde in de zachte bestemmingen. Het meest prioritair lijkt daar het herstel

van riviervalleien en wetlands te zijn, waar (zonevreemde) bebouwing op bepaalde plaatsen problematisch wordt. Een specifieke analyse van deze watergevoelige en natuurgevoelige delen zou door ANB en VMM kunnen gemaakt worden om, naar analogie van het PAS-programma door VLM, een aankoop-, sloop- en herstelprogramma op te zetten. Ook locaties waar het bestaand, zonevreed gebruik een belemmering vormt voor de verdere landbouwuitbating of voor de ontwikkeling van hernieuwbare energie, kunnen in overweging worden genomen. We denken hierbij aan de afstandscontouren die door de zonevreemde bewoning ontstaat ten aanzien van zone-eigen landbouwuitbating, plaatsing van windturbines, hoogspanningslijnen (bv. Ventilus in West-Vlaanderen) ed. De bezwaar- en beroepsmogelijkheden van nieuwe plattelandsbewoners ten opzichte van aanwezige land- en tuinbouwbedrijven stelt heel wat problemen (zie daartoe de figuur van de plattelandswoning in Nederland).

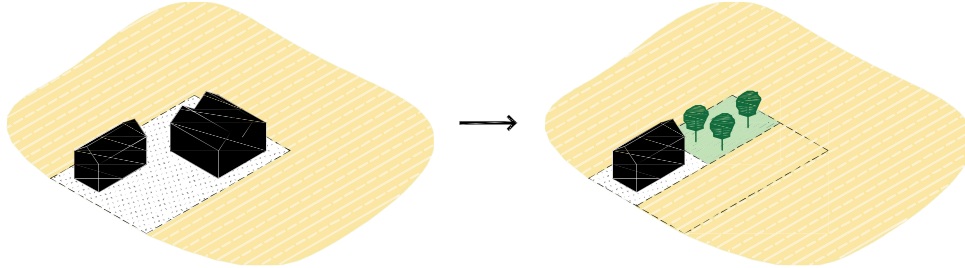
MAATREGEL 4 - NIEUW ZONEVREEMD GEBRUIK MITS RUIMTELIJKE KRIMP EN ONTHARDING

Gezien het aantal landbouwhoeves dat zal vrijkomen, is het weinig realistisch ervan uit te gaan dat alle sites ofwel zullen aangekocht worden door opvolgende landbouwers, of zullen gekocht worden door VLM in functie van sloop en landschapsherstel. Ondersteuning van private sloop is dan een volgende te overwegen optie. Maar dit zal ook niet in alle gevallen mogelijk zijn. Daarom kan ook een pragmatische optie overwogen worden die het zonevreed gebruik, de bouwshift en de onthardingsdoelstelling met elkaar verzoent. Door nieuw zonevreed gebruik *enkel* nog toe te staan *mits het bijdraagt* tot de bouwshift en de onthardingsdoelstelling van Vlaanderen, kan een oplossing gevonden worden voor het reconversie-vraagstuk van de landbouwhoeves enerzijds en toch binnen de beleidsdoelstellingen gewerkt worden.

Een voorwaardelijke vergunning tot bijkomend zonevreed gebruik zou er als volgt kunnen uitzien. Momenteel is het verwerven van agrarisch vastgoed makkelijk voor derden; de vergunningsverlening is zonder stedenbouwkundige last alhoewel het hier om een de facto opwaardering van bestemming gaat (zonder planbaten-heffing) en de goedkeuring van nieuw zonevreed gebruik negatieve effecten veroorzaakt voor de omgeving en verdere uitbating van de omliggende landbouwgronden. Aan de omgevingsaanvraag van *nieuw*, zonevreed gebruik zou een inrichtingsplan en sloopplan kunnen gekoppeld worden waarop de toekomstige inrichting van de site wordt weergegeven. Daarbij mag het bestaande ruimtebeslag niet uitbreiden, maar moet het integendeel krimpen bij toepassing van stedenbouwkundige last. Enkel de woning en aansluitende tuin worden daarbij behouden onder de vorm van nieuw zonevreed gebruik. Tot proportionele compensatie/stedenbouwkundige last worden de resterende verharding en landbouwconstructies gesloopt. De vrijgekomen grond, gelijk aan minimaal de aangevraagde zonevreemde oppervlakte van woning en tuinooppervlakte, dient binnen dezelfde termijn omgezet te worden tot landbouw, natuurinrichting of bosaanplant. Op deze manier wordt zowel aan de ontharding als aan het herstel van de landbouw- of natuurruimte gewerkt. Nederland kent een identieke 'ruimte voor ruimte' regeling waarbij in ruil voor een 'woontitel' een hoeveelheid van de landbouwsite moet gesloopt worden door de aanvrager³⁰. Hetzelfde systeem zou kunnen ingevoerd worden in Vlaanderen. Omwille van de

30 <https://www.caddesk.nl/kennisbankartikel/rood-voor-rood-regeling-hoeveel-moet-ik-slopen/>

hergebruiksmogelijkheden van vrijkomende hoeves en de verkoopprijzen die deze halen, kunnen we stellen dat de opportuniteitswaarde voldoende hoog is om de sloop- en saneringskosten te kunnen dragen. Het ontharden van een deel van de site is in die verhouding geen disproportionele last.



Figuur 11. Basisprincipe van nieuw zonevreed gebruik met ruimtelijke krimp en ontharding als stedenbouwkundige last

Door middel van deze stedenbouwkundige last kan het bijkomend zonevreed gebruik aan de afbouw van het bestaande ruimtebeslag en de bestaande verharding in de landbouw- en bij uitbreiding de natuurruimte – bijdragen en zo een win-win situatie creëren. Het potentieel aan ontharding- en landschapsherstel van dergelijke werkwijze is zeer groot: uitgaande van de cijfers uit de recente 'Boer ruimt veld' studie³¹ zouden alle vrijkomende landbouwzets moeten gesloopt worden om de onthardingsdoelstelling van -20% voor het aandeel landbouwte bereiken (doelstelling van 2080 ha versus een geschatte capaciteit van 2.667 ha). Alle vrijkomende hoeves slopen is uiteraard niet realistisch, maar gesteld dat elke nieuwe (zonevreedde) eigenaar van een vrijgekomen hoeve de helft aan verhardings- en constructieoppervlakte dient te slopen, dan komt de onthardingsdoelstelling voor de landbouwsector en het landbouwgebied al een heel stuk dichterbij in het vizier, zonder dat dit verder kosten voor de overheid en de landbouwsector meebrengt (zie figuur).

Indien de stedenbouwkundige last van ontharding niet in natura kan gerealiseerd worden (bv. bij gebrek aan overige verharding of constructies), kan in tweede orde voor eenzelfde te ontharden oppervlakte een financiële last opgelegd worden tot financiering van een Bouwshiftfonds (zie verder). Met deze middelen kunnen dan op andere plaatsen in de zachte bestemmingen de nodige compenserende sloop- en herstelwerken door de Vlaamse agentschappen worden uitgevoerd (VLM en ANB). De uitvoering in natura door de vergunningsaanvrager verdient echter de voorkeur omdat ze onmiddellijk resultaat oplevert in de open ruimte. Dergelijk systeem van proportionele stedenbouwkundige last op het nieuw, bijkomend zonevreed gebruik is nader uit te werken zodat een eenduidig systeem ontstaat dat een algemene toepassing kent over de 300 gemeenten heen. De compenserende onthardingslast op het nieuw zonevreed gebruik, wordt best onder de vorm van een decreetsbepaling ingevoerd.

Een tweede, zinvol toepassingsgebied waar de zonevreedde wijzigingen verder kunnen toegestaan worden, betreft de landbouwsites die als monument geklasseerd zijn of die opgenomen zijn in de Inventaris van het onroerend erfgoed (16% van de vrijkomende

³¹ Eindrapport Boer ruimt veld, 2021 (ILVO, Boerenbond, KULeuven, Voorland), <https://ilvo.vlaanderen.be/nl/nieuws/boer-ruimt-veld>

hoeves tegen 2040)³². Zolang deze niet uitgebreid worden door constructies, verharding en vertuining, zorgen ze niet voor bijkomend ruimtebeslag. Ter stedenbouwkundige compensatie van het bijkomend zonevreemd gebruik kunnen de nodige instandhoudings- en renovatiewerken aan het erfgoed en/of de sloop en ontharding van de site naast het erfgoeddeelverplicht worden.

MAATREGEL 5 - VERGUNNINGSPLICHT VAN DE OMZETTING VAN LANDBOUW- EN NATUURRUIMTE TOT RUIMTEBESLAG EN VERBOD TOT GROTE BIJKOMENDE INNAMES

De bouwshift beoogt een beperking aan wijzigingen in het *land*gebruik, geen beperking van het (gebouwde) ruimtegebruik. Voor de open ruimte gaat het er dus om de onttrekking van gronden in natuurlijk en landbouwgebruik een halt toe te roepen. Veel bijkomend ruimtebeslag, vooral in het landbouwgebied, is echter niet-vergunningsplichtig. We denken daarbij aan de vertuining en andere type bodemwijziging van gronden die nog in landbouw- of natuurlijke staat zijn. Het gaat hier nochtans om geen onbelangrijke transformatie: de productiecapaciteit of de ecologische waarde en capaciteit van de grond (resource efficiency) gaat immers verloren en de kans dat dit ooit nog hersteld wordt, is zeer gering. Door vertuining neemt het ruimtebeslag toe omdat dit nieuwe gebruik deel is van de nederzettingsstructuur (dit is bijvoorbeeld niet het geval bij de hobbylandbouw en verpaarding zolang er geen bijkomende constructies zijn). Dergelijk tuinbeslag heeft weinig ruimtelijk rendement terwijl het zeer ruimte-extensief kan zijn en een groot deel van de gelimiteerde BRV-uitbreidingsruimte (16.300 ha) kan innemen, dit ten koste van ontwikkelingsruimte voor ruimtelijk meer efficiënte zaken als woningbouw en economische ontwikkelingen.

In kader van de bouwshift en een betere beheersing van het hoge ruimtebeslag in de zachte bestemmingen, is het vergunningsplichtig maken van de omzetting van landbouw- en natuurlijke gronden (buiten de kernen) dan ook noodzakelijk (zie ook maatregel 1). Zowel bijkomende, zonevreemde constructies als bijkomende verharding is daarbij te vermijden aangezien (integendeel) een aanzienlijke reductie van verharding in de zachte bestemmingen vooropgesteld wordt. Beperkte vertuining, bijvoorbeeld bij de (zonevreemde) woning, vormt geen bijkomende verharding maar wel een (beperkte) reductie van landbouwruimte. Het zijn vooral de grootschalige vertuiningen die een probleem vormen; een verbod tot omzettingen vanaf een zekere oppervlakte (bv 500 m²) is in kader van de bouwshift dan ook van primordiaal belang om te voorkomen dat verder landbouw- en natuurruimte verloren gaat en dergelijke innames ten koste gaan van de belangrijkere ontwikkelingsruimte binnen de harde bestemmingen. De invoering van een dergelijke bodemgebruiksvergunning is dan ook een belangrijk instrument om de bouwshift tot een goed einde te kunnen brengen.

Om bij de vergunningverlening en de handhaving een duidelijk zicht te hebben op wat reeds ingenomen is als ruimtebeslag en wat nog in landbouw- of natuurlijk gebruik is, is een landregister of een ruimtelijke boekhouding in GIS nodig dat de nulmeting ruimtebeslag/geen ruimtebeslag voor elk kadastraal perceel weergeeft (zie verder).

32 Eindrapport Boer ruimt veld (2021)

MAATREGEL 6 – TIJDELIJK BINDEND ADVIES

Ten tijde van het DRO waren de adviezen uitgebracht door de Vlaamse overheidsinstanties bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag bindend; dit in zoverre zij negatief waren of voorwaarden oplegden. Aangezien het vergunningverlenende bestuur daarmee haar discretionaire beoordelingsvrijheid verloor, werd artikel 4.3.3 en 4.3.4 voorzien in de VCRO. Met deze regeling is de slinger echter de andere zijde opgegaan; zelfs in de meest kwetsbare, open ruimtegebieden kunnen de adviezen van ANB, Erfgoed Vlaanderen en het departement Landbouw door het lokaal of provinciaal bestuur aan de kant worden geschoven. We mogen er nochtans van uitgaan dat de expertise inzake afweging van open ruimtewaarde bij de Vlaamse departementen zeer hoog is en er dus niet lichtzinnig een negatief advies door deze departementen wordt uitgebracht.

Door onvoldoende gewicht toe te kennen aan het advies van de Vlaamse departementen gaat kwetsbare natuur, landschap en landbouwgrond verloren. Anderzijds zijn er de bredere afwegingen die de vergunningverlenende overheid moet maken en een te sectoraal benaderd, bindend advies kan daarbij deze afweging in de weg staan. De discrepantie tussen het voormalige bindend karakter ten opzichte van het huidige 'vrije' adviseringssysteem, zorgt voor een noodzaak tot een meer genuanceerde heroverweging van het adviesstelsel bij vergunningsaanvragen in de zachte bestemmingen (VCRO art. 4.3.3 en 4.3.4 inzake de adviesverlening bij vergunningsaanvragen). Een interne evaluatie van het huidig verloop en de effectiviteit van deze adviesverlening lijkt hier aangewezen, mede na een aantal concrete cases over kwetsbare gebieden waarbij gemeenten aan de Vlaamse advisering voorbijgingen.

Van drie specifieke Vlaamse departementen, die elk vanuit een eigen invalshoek en expertise instaan voor de bescherming van open ruimte (ANB, Erfgoed Vlaanderen en departement Landbouw & Visserij) zou, tijdens de uitvoering van de bouwshift, het advies versterkt kunnen worden door het (enkel) bindend te maken voor vergunningsaanvragen tot bijkomend ruimtebeslag binnen kwetsbare gronden die in tijdelijke bevrozing geplaatst zijn (zie verder, de prioritaire gronden en de woonuitbreidingsgebieden). Dit is een beperkt en tijdelijk toepassingsgebied, maar relevant en ondersteunend tot vrijwaring van de meest waardevolle openruimte delen tijdens de uitrol van de bouwshift. Na bevrozing en neutralisatie van de betreffende gebieden (zie verder), zou er in principe geen bindend advies meer nodig zijn aangezien de meest kwetsbare en belangrijke gebieden dan bouwvrij gemaakt zijn.

MAATREGEL 7 - DETECTIE EN HANDHAVING VAN BIJKOMEND, GROOTSCHALIG RUIMTEBESLAG ALS PRIORITEIT OP DE VLAAMSE HANDHAVINGSAGENDA

Met een stringenter beleid op niet-agrarische activiteiten in het landbouw- en natuurgebied, gaat ook een gerichte handhaving gepaard. Vraag is of het lokaal niveau goed geplaatst is om grootschalige wijzigingen te controleren en te handhaven. Vele gemeenten hebben ook niet voldoende capaciteit om consequent in te zetten op handhaving van het volledige grondgebied. Het is daarom aangewezen om de controle en handhaving door het Vlaams Gewest vooral in te zetten op *grootschalige* zonevreemde wijzigingen in de open ruimte.

In de gewestelijke handhavingsprioriteiten (VR 2016 2312 MED.0509/2) lezen we: *“Het is voor het gewest de prioriteit bij uitstek om de goede ruimtelijke ordening te beschermen in de Ruimtelijk kwetsbare gebieden (RKG), zoals aangeduid in gewestelijke plannen (gewestplannen/GRUP’s). Handhaving moet zich richten op: niet toegelaten ontwikkelingen die het ruimtebeslag doen toenemen, niet toegelaten ontwikkelingen die de verhardingsgraad binnen het bestaand ruimtebeslag verhogen; functies strijdig aan het open karakter van het gebied.”*. Mits een jaarlijkse GIS-screening van het nieuwe ruimtebeslag op de Landgebruikskaart, kan de inspectie de grotere landgebruikswijzigingen detecteren en vergelijken worden met het vergunningsregister. Aan de hand van actieve detectie kan de Vlaamse overheid op die manier de grootschalige wijzigingen opsporen, controleren en waar nodig handhaven.

MAATREGEL 8 - REDUCTIE VAN DE GEMEENTELIJKE WEGENIS IN DE OPEN RUIMTE

Een andere grote, maar noodzakelijke ‘ruimtegebruiker’ in de zachte bestemmingen is de transportinfrastructuur. Dit ruimtebeslag verminderen, kan door delen van de weginfrastructuur (geheel of gedeeltelijk) te ontharden. Recent werd het onthardingspotentieel van wegen in een studie voor het departement Omgeving ingeschat³³. Daaruit blijkt wegenis, die geen gebouwen ontsluit noch een bovenlokale ontsluitingswaarde heeft, een groot onthardingspotentieel in te houden; in de studie kon 19.665 km aan overbodige wegverharding geïdentificeerd worden. Aan bijvoorbeeld een gemiddelde wegbreedte van 5m is dit een theoretisch onthardingspotentieel in Vlaanderen van 9.833 ha. In de studie is eveneens een kansenkaart en een selectiemethodologie opgenomen waarmee de gemeenten aan de slag kunnen.

In de veronderstelling dat het grootste deel van deze wegen lokale, gemeentelijke wegen zijn, ligt hier niet alleen een groot onthardingspotentieel maar eveneens een grote gemeentelijke, compensatie-zijde klaar voor de bouwshift. Door ontharding van dergelijke onderbenutte wegen en verhardingen zullen de gemeenten nieuw ruimtebeslag op eigen grondgebied kunnen compenseren. Ten opzichte van de instrumenten van herbestemming (compensatie-kosten) en verwerving (aankoop-kosten) zijn bij de onthardingsaanpak van wegen enkel de uitbrekkosten zijn te voorzien tot herstel van de gronden. Door de verwijdering van dergelijke wegenis kunnen landbouwgronden of natuurgebieden weer verbonden raken tot grotere gehelen en de gemeenten zich op lange termijn beheers- en onderhoudskosten besparen.

Ook het onthardingsproject RE-MOVE uit de eerste proeftuinen ‘Vlaanderen breekt uit’ speelt hierop in. RE-MOVE heeft een scan ontwikkeld die alle mogelijk te ontharden wegen in een gemeente blootlegt (lokaal type 3) en biedt de gemeenten een methodiek tot effectieve ontharding. Uit de toepassing in piloot- en testgemeenten blijkt alvast dat er in de open ruimte veel wegenis is die potentieel kan worden onthard.

³³ <https://omgeving.vlaanderen.be/onthardingswinst-afwegingskader-en-kansenkaart>

AFBOUW VAN HET BIJKOMEND RUIMTEBESLAG IN DE HARDE BESTEMMINGEN

Het is aangewezen om zo spoedig mogelijk het bijkomend zonevreemd ruimtebeslag in de zachte bestemmingen in te dijen zodat de resterende BRV-capaciteit van 16.300 ha zo zinvol mogelijk kan aangewend worden binnen de harde bestemmingen voor de ruimtelijk meer efficiënte woningbouw en economische ontwikkeling. Een hectare aan bijkomend ruimtebeslag binnen de BRV-limiet kan immers maar eenmaal toegewezen worden binnen een planologisch stelsel van gesloten ruimtelijke monitoring. In de afweging welk bijkomend ruimtebeslag nog toegelaten wordt tijdens de afbouwperiode 2022-2040, zouden de ontwikkelingen in de harde, voor ontwikkeling bestemde, zones best voorrang krijgen op verspreide, onbedoelde innames van het landbouwgebied.

De afbouw van het deel bijkomend ruimtebeslag binnen de *harde* bestemmingen zal meer tijd en overheidsbudget vergen dan de ingrepen in de zachte bestemmingen. Ten opzichte van het BRV-plafond aan bijkomend ruimtebeslag 2022-2040 is een saldo aan bestemde oppervlakte binnen de harde bestemmingen te 'neutraliseren' zodat het bestaand landgebruik plaatselijk behouden blijft (landbouwgebruik of natuurruimte). Met neutraliseren wordt het bouwvrij maken van een harde bestemming bedoeld; dat kan door middel van herbestemming maar er zijn nog andere instrumenten en technieken die tot neutralisatie kunnen leiden (zie verder).

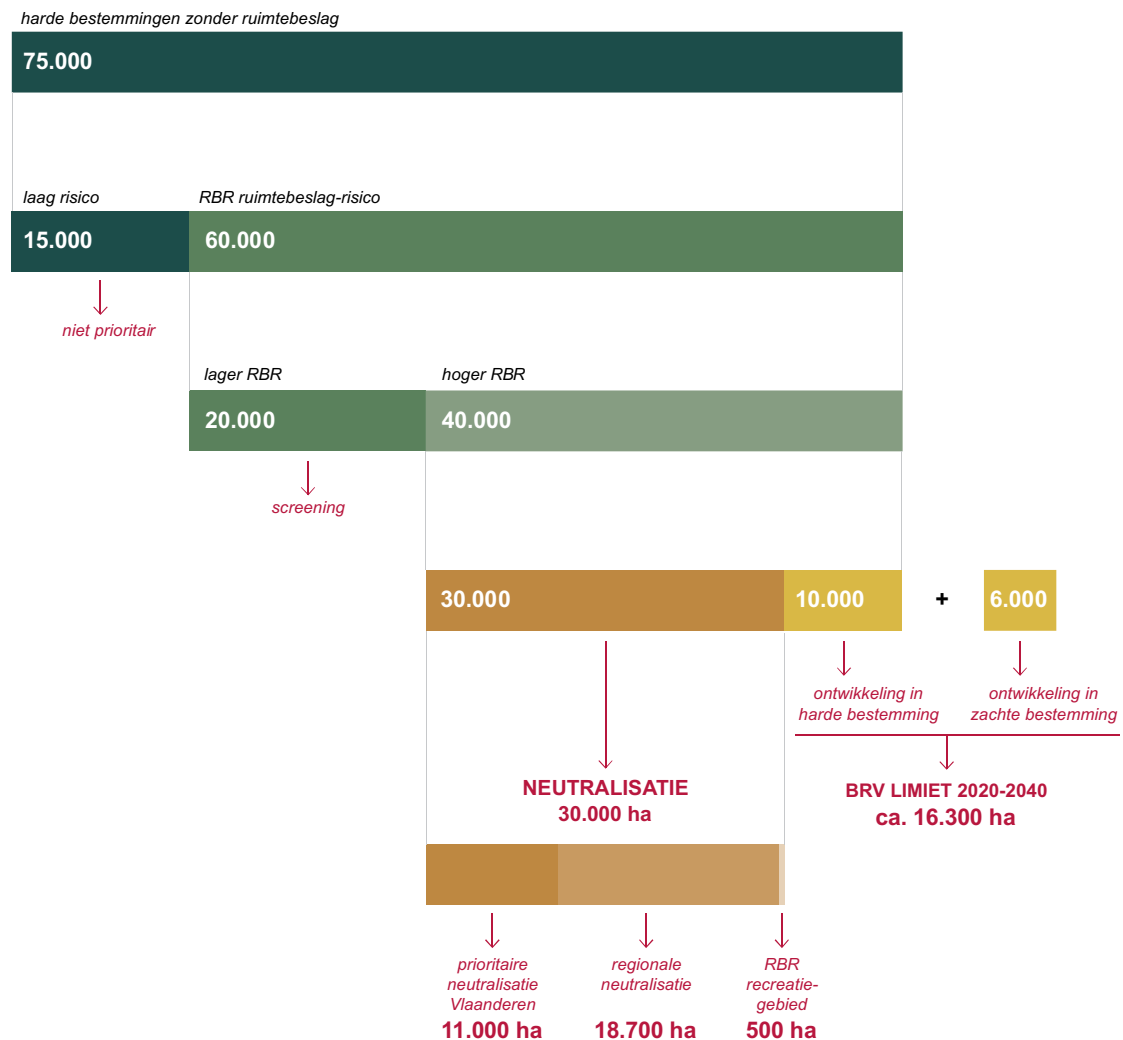
OMVANG VAN DE NEUTRALISATIE-OPGAVE IN DE HARDE BESTEMMINGEN

Ongeveer een derde van het ruimtebeslagrisico van de harde bestemmingen is gelegen in groen- en recreatiegebieden (samen 20.859 ha lager ruimtebeslagrisico). Voor deze groep kan geopteerd worden om de bestemming te behouden en - waar nodig - beperkende voorschriften aan de bestemming toe te voegen die het bijkomend ruimtebeslag begrenzen. Door middel van een screening op de bestemmingsvoorschriften kan gedetecteerd worden waar zich in de toekomst nog problemen kunnen stellen. Het kan bijvoorbeeld aangewezen zijn om in zones van verblijfsrecreatie beperkende voorschriften toe te voegen, terwijl in parkgebieden vaak al veel voldoende restricties op bebouwing en ander ruimtebeslag rusten. Deze analyse wordt best door Vlaanderen gemaakt, zodat de evaluatie en aanpak zo gelijkmatig mogelijk is voor het volledige grondgebied.

Ongeveer twee derde van het ruimtebeslagrisico heeft een harde bestemming dat daarentegen wel een volledige dekking van het terrein (en dus aantasting van het bestaande landgebruik) toelaat. Het gaat hierbij om woonzones, bedrijvenzones, delen van de havengebieden en zones voor gemeenschapsvoorzieningen (samen ca. 40.000 ha aan hoger ruimtebeslagrisico). Een deel hiervan kan binnen het BRV-plafond 2022-2040 van 16.300 ha verder ontwikkeld worden, een ander deel zal moeten geneutraliseerd worden. De voorgestelde maatregelen binnen de *zachte* bestemmingen zijn dus van fundamenteel belang voor een haalbare bouwshift binnen de *harde* bestemmingen. Bepalend is de mate waarin de Vlaamse overheid en de andere besturen erin slagen om het bijkomend ruimtebeslag zo spoedig mogelijk af te remmen in landbouw, natuur-en bosgebied tot een 6.000 ha voor de periode 2020-2040. Gesteld dat de inname in de zachte bestemmingen tot

een kleine 6.000 ha zou beperkt worden, dan rest er nog binnen het BRV-contingent ca. 10.000 ha netto voor de harde bestemmingen tijdens de periode 2020-2040.

Het verschil in oppervlakte tussen de planologisch bestemde oppervlakte zonder ruimtebeslag (ruimtebeslagrisico) en het BRV-contingent is de te neutraliseren oppervlakte; in totaal bedraagt deze ca 60.000 ha min 20.000 ha aan lager risico en 10.000 ha aan ontwikkelbare oppervlakte dat resulteert in 30.000 ha te neutraliseren oppervlakte. Samengevat kunnen we dus stellen dat de ene helft van de 60.000 ha aan ruimtebeslagrisico in de harde bestemmingen geen of nauwelijks wijziging behoeft (deel ontwikkelbaar in de woonzones, industrie- en havengebieden en gemeenschapsvoorzieningen en deel in de recreatie- en groengebieden die na screening gericht beperkende, bijkomende voorschriften krijgt). De andere helft van het ruimtebeslag-risico zal wel geneutraliseerd moeten worden om te vermijden dat er meer bestemde oppervlakte overblijft dan het BRV aan bijkomend ruimtebeslag toelaat tegen 2040.



Figuur 12. Schematische opdeling van het resterende ruimtebeslag-risico in de harde bestemmingen (2020), verder ingedeeld in het ontwikkelbaar deel en het te neutraliseren deel

Waar en waarvoor nog nieuwe ruimte kan aangesneden worden binnen het BRV-contingent, is in eerste instantie een politiek-maatschappelijke afweging. Het gaat hier immers om een afweging tussen woonzones, industriegebieden (incl. havengebied) en zones voor specifiek

gebruik zoals gemeenschapsvoorzieningen. Niet alleen de verdeling van de neutralisatie is hierbij van belang ook de lokalisatie van de bijkomende aansnijding dient zodanig te zijn dat verdere verspreiding vermeden wordt en er kernversterkend en aansluitend op bestaand ruimtebeslag wordt ontwikkeld.

De voorgaande becijfering van het BRV-beleid is een *top-down* benadering van de beleidsdoelstelling zodat we een concreter zicht krijgen op de omvang van de neutralisatie-opgave. Het gaat daarbij niet alleen om het bereiken van de kwantitatieve doelstelling tot neutralisatie op zich, het is aangewezen om de neutralisatie ook zo zinvol en kwaliteitsgericht mogelijk door te voeren opdat kwetsbare gronden en open ruimte gevrijwaard wordt.

Met andere woorden een verdere differentiatie van de neutralisatie is aangewezen. Om het bijkomend ruimtebeslag effectief te reduceren kan een focus gelegd worden op verschillen in ruimtebeslagrisico, grootte en ruimtelijke samenhang, natuurlijke waarde en ligging van de percelen:

- *ruimtebeslag en ruimtebeslag-risico* op de percelen: de neutralisatie van een bestemming waarbinnen al ruimtebeslag voorkomt is niet doelmatig voor de bouwshift, het terrein is dan al ingenomen en onttrokken aan de landbouw- of natuur. Met de neutralisatie van een bestemming moet gepoogd worden om bijkomend ruimtebeslag anticiperend en definitief te voorkomen; daarom richt de neutralisatie zich bij voorkeur op gronden die nog geen ruimtebeslag hebben en die onder hogere bestemmingsdruk staan (hoger ruimtebeslag-risico);
- *perceelsgrootte en samenhang* van de percelen: de te neutraliseren percelen moeten in ruimer ruimtelijk verband bekeken worden en een zekere schaal hebben. Percelen die kleiner zijn en die deels of volledig omgeven zijn door bestaand ruimtebeslag, kunnen vrijgegeven worden voor ontwikkeling aangezien de ontwikkeling ervan beperkte ruimtelijk impact zal hebben. Concreet gaat het om restpercelen of clusters van kleine percelen die we kunnen definiëren als een invuloppervlakte. Ze staat voor 10% van het huidige ruimtebeslagrisico (gegevens HOGENT). Het loont meer de moeite om in te zetten op het resterende deel van 90% dat onderdeel is van de open ruimte;
- *natuurlijke waarde* van de percelen: percelen met watergevoeligheid (waterbergend vermogen), bestaande natuurwaarde, ecosysteemdienstwaarde of landschappelijke waarde verdienen hogere prioriteit tot behoud en herbestemming dan andere. Door deze aanpak kan het ruimtelijk beleid maximaal samenvallen en ondersteunend zijn voor de doelstellingen van het natuur-, water- en milieubeleid;
- *naar ligging* van de percelen: percelen die slecht gelegen zijn voor ontwikkeling worden best geneutraliseerd om de open ruimte te behouden, percelen binnen bestaande kernen en binnen een voorzieningencluster en in bereik van het openbaar vervoer worden bij voorkeur nog aangewend voor ontwikkeling.

Samengevat kunnen we stellen dat het aangewezen is om de grotere terreinen buiten de kernen en voorzieningenclusters te neutraliseren die nog geen ruimtebeslag hebben. In de volgende gebiedsgerichte benadering komen we tot een selectie van te neutraliseren gronden volgens hun openruimte kwaliteiten en waarden die te behouden zijn. Er wordt dus in eerste instantie niet op basis van bestemming of eigendomsstructuur geselecteerd; alle bestemmingen en alle eigenaars, zowel publieke als private, worden in de neutralisatie-opgave betrokken.

GEBIEDSGERICHTE SELECTIE VAN NEUTRALISATIE

Tegenover de top-down beleidsbenadering stellen we nu een GIS terrein-analyse om na te gaan of een gebiedsgerichte neutralisatie voor de vooropgestelde omvang mogelijk is en of dit volgens de basisprincipes van het BRV mogelijk is. We gaan in een *bottom-up* analyse na in welke mate een gebiedsgerichte neutralisatie kan samenvallen met de neutralisatie-opgave die voortvloeit uit het BRV. Dergelijke analyse op terreinbasis is mogelijk aan de hand van het lopende HOGENT-onderzoeksproject³⁴ waarin het ruimtebeslag-risico voor het volledige Vlaamse grondgebied in kaart werd gebracht. Vertrekpunt in deze bottom-up benadering is dat de te neutraliseren gronden buiten de kernen en voorzieningenclusters dienen te liggen, conform de BRV-visie.

— Groep 1. Prioritaire neutralisatie door de Vlaamse overheid

In een eerste stap kan de focus liggen op grotere terreinen buiten de kernen, die nog geen ruimtebeslag hebben, die biofysisch waardevol zijn, en, die onder een hoger ruimtebeslagrisico staan. De neutralisatie en behoud van dergelijke terreinen ondersteunt immers rechtstreeks het water-, klimaat-, natuur- en landschapsbeleid en is het meest urgent. Uit de HOGENT-meting blijkt dat er nog heel wat van dergelijke gebieden met openruimte-waarde onder druk staan. Een prioritaire selectie tot neutralisatie buiten de kernen zou er als volgt kunnen uitzien:

- *watergevoelige gebieden* binnen harde bestemmingen tot voorkoming van impact op meer woningen en ondernemingen bij watersnood (2.012 ha onder hogere bestemmingsdruk, gegevens HOGENT). Een eerste stap werd door het departement Omgeving voorbereid onder de vorm van de zogenaamde watergevoelige open ruimte gebieden (WORG) voor ca. 1000 ha en nog eens 600 ha in andere RUPs. Naar aanleiding van de watersnood van juli 2021 is een her-evaluatie van de watergevoelige gebieden nodig op basis van de nieuwste simulaties van VMM. Mogelijks geeft deze analyse aanleiding tot de aanduiding van een tweede WORG-reeks;
- *gebieden met hoge natuurwaarde* binnen de harde bestemmingen, tot voorkoming van het verder verlies van bestaande habitats, wetlands en bossen die onder bestemmingsdruk staan en die van belang zijn voor het natuurbehoud, de klimaatstrijd en het ombuigen van het snelle biodiversiteitsverlies (7.123 ha onder hogere bestemmingsdruk, gegevens HOGENT);
- *gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde(n)* binnen harde bestemmingen tot voorkoming van het verder verlies aan gebieden die inzake koolstofcaptatie, waterberging en verkoeling hoog tot zeer hoog presteren en die dus van belang zijn in de klimaatstrijd (7.945 ha onder hogere bestemmingsdruk, gegevens HOGENT);
- *gebieden met hoge landschapswaarde* binnen harde bestemmingen, tot voorkoming van verdere aantasting van Vlaamse toplandschappen die een specifieke samenhang van natuurlijke en culturele landschapselementen vertonen maar die onder bestemmingsdruk staan (2.204 ha onder hogere bestemmingsdruk, gegevens HOGENT).

³⁴ <https://onderzoek.hogent.be/projecten/ruimtelijke-en-financiele-simulatie-van-de-betonstop-2020-2040/>

Heel wat van deze gebieden hebben meerdere openruimte-waarden, er zit dus een gedeeltelijke overlap in deze 4 deelgroepen (bv. natuurgebieden die hoge ecosysteemdienstwaarde hebben op vlak van waterberging en koolstofcaptatie). Wanneer we de 4 selecties ruimtelijk samenvoegen, dan kan de gezamenlijke oppervlakte van deze gebieden op circa 11.000 ha geraamd worden (meting HOGENT 2021).

Het niet samenvallen van sectorale bescherming en het bestemmingstype is voor deze specifieke gebieden immers problematisch; omwille van de juridische dominantie van de bestemming worden negatieve, sectorale adviezen (waterbeheer, landschap, landbouw, natuur) soms aan de kant geschoven of kunnen ze juridisch niet hard gemaakt worden. De frictie tussen een ontwikkelbare bestemming en de 'sectorale' benadering tot behoud van de bestaande situatie zorgt - case per case - voor conflict en onduidelijkheid naar de eigenaar. De overheid heeft echter de plicht om hierover duidelijkheid te scheppen door de bestemming en de (sectoraal) vastgestelde waarden maximaal te laten samenvallen. Het Grondwettelijk Hof stelde daarover al een aantal keren dat *"het wenselijk kan worden geacht, vanuit het oogpunt van een coherente regelgeving, dat de ruimtelijke bestemming van een gebied is afgestemd op de beschermingsvoorschriften die in dat gebied van toepassing zijn en dat bijgevolg, wanneer de ruimtelijke bestemming ten gevolge van de beschermingsvoorschriften niet meer kan worden gerealiseerd, de ruimtelijke bestemming dienvolgens wordt aangepast"*³⁵. De herbestemming is in dergelijke gevallen niet alleen duidelijker voor de burger, ze is ook nodig tot behoud van de aanwezige waarden. Hoe langer gewacht wordt om deze terreinen te laten samenvallen met een nieuwe, passende bestemming, hoe meer ervan verdwijnen omwille van de juridische dominantie van de bestemmingsplannen.

Gezien het strategisch belang van deze gebieden en de urgente bescherming ervan, lijkt het aangewezen dat de Vlaamse overheid dergelijke prioritaire neutralisatie leidt. Vlaanderen heeft nog een grote Europese opgave tot natuurbehoud voor de boeg en gezien de snelle klimaatverandering moet bovendien geëvalueerd worden of de huidige oppervlakte-doelstellingen tot waterberging, bosuitbreiding en dergelijke, nog volstaan tot klimaatmitigatie? Binnen de ruimere opgave tot uitbreiding en herstel van water-, natuur- en bosgebieden is het zaak zo weinig mogelijk van dergelijke gebieden nog te verliezen die Vlaanderen nog elders op grotere schaal moet creëren.

Het departement Omgeving heeft de herbestemming van een eerste deelgroep, de watergevoelige open ruimte gebieden of WORG, voorbereid (2018). Daarbij werden alle (grotere) terreinen volgens een uniforme methode geselecteerd, de terreinen werden ter plaatse geëvalueerd en de lokale besturen kregen hierin inspraak. De procedure van deze WORG-gebieden kan de 'pilot' zijn voor volgende herbestemmingsreeksen zoals de habitats, bossen, wetlands, landschappen enz. Dergelijk herbestemmings-programma heeft het voordeel dat er per thema kan gewerkt worden en op een uniforme, wetenschappelijke basis een aanduiding aan de Vlaamse regering kan voorgesteld worden die *uniform* is over het hele Vlaamse grondgebied. Ook inzake communicatie is het werken per thema zeer duidelijk.

³⁵ Inzake regelgeving natuur: GwH nr. 31/2004, 3 maart 2004, BS 16 maart 2004, overw. B.3.3 en GwH nr. 90/2009, 28 mei 2009, BS 27 juli 2009, overw. B.5; Inzake regelgeving water: GwH nr. 32/2005, 9 februari 2005, BS 28 februari 2005, overw. B.5.), <https://www.const-court.be/public/n/2004/2004-031n.pdf>
<https://www.const-court.be/public/n/2005/2005-032n.pdf>
<https://www.const-court.be/public/n/2009/2009-090n.pdf>

We pleiten dan ook voor de opschaling van de WORG-aanpak door de andere thema's van de habitats, wetlands, bossen, waterrijke en koolstofrijke gebieden en toplandschappen volgens dezelfde procedure te herbestemmen en beschermen.

Dit kan echter een lang plannings-en goedkeuringsproces worden. Ter uitvoering van de dringende Europese natuur- en klimaatdoelstellingen tegen 2030, zou een bewarende maatregel tot bevrozing van deze prioritaire gronden daarom aangewezen zijn. Vlaanderen dient immers meer natuur te voorzien tot afremming van het biodiversiteitsverlies en heeft in kader van het Klimaatplan ook in bosuitbreiding voorzien, maar onze regio verliest op andere plaatsen natuur en bos. De Vlaamse regering zou in kader van de bouwshift en het klimaatplan een bewarende 'stolp' kunnen zetten op deze gronden opdat het verlies alvast stopt. Een bewarend 'stolp'-decreet zou dan een tijdelijk bouwverbod op de geselecteerde gronden impliceren, wat later in een definitief bouwverbod door herbestemming met een thematisch RUP omgezet (en gecompenseerd) wordt.

— Groep 2. Regionale neutralisatie door Vlaamse overheid, provincies en gemeenten

De neutralisatie van de prioritaire groep zal niet volstaan om de BRV-doelstelling te bereiken. Naast de prioritaire, kwetsbare gronden, zal er nog moeten geneutraliseerd worden voor circa 18.700 ha. Uit de HOGENT-simulatie blijkt dat een aantal deelgroepen aan gronden kunnen geselecteerd worden om de doelstelling, die uit het BRV voortvloeit, te voltooien.

Een eerste deelgroep zijn de terreinen die deel vormen van aaneengesloten open ruimte en/of een groot, open gebied op zichzelf vormen. Meestal zijn deze terreinen buiten de kernen gelegen, soms zijn het terreinen die naast kernen gelegen zijn en zo deel uitmaken van het open landschap. Het gaat over het algemeen om gronden die nog in landbouwgebruik zijn, waarvan sommige een hoge tot zeer hoge landbouwwaarde hebben (LIS).

Een tweede deelgroep vormen de woonuitbreidingsgebieden die nog niet in de voorgaande groepen zitten. Recent onderzoek van departement Omgeving wees uit dat slechts 2% oppervlakte van de (nog vrije) woonuitbreidingsgebieden goed gelegen is³⁶. Aangezien dus zo goed als geen (vrij) woonuitbreidingsgebied goed gelokaliseerd is ten opzichte van de kernen en voorzieningenclusters en deze bestemming reeds bij aanvang bedoeld was als reserve-gebied, is een generieke aanpak in kader van de bouwshift door middel van een bevrozing en een neutralisatie dan ook ruimtelijk verantwoord. Dit werd begin 2021 reeds aangekondigd door de Vlaamse regering. Van de 12.707 ha aan onbebouwd woonuitbreidingsgebied (Atlas Woonuitbreidingsgebieden, 2016), heeft volgens de HOGENT-meting 9.319 ha daarvan geen ruimtebeslag (2020). Het is vooral deze deelgroep zonder ruimtebeslag die geneutraliseerd dient te worden opdat het bestaande landgebruik bewaard blijft. Uit de kruising met de gegevens van de VMSW blijkt dat ca. 625 ha van deze woonuitbreidingsgebieden (zonder ruimtebeslag) in eigendom is van sociale huisvestingsmaatschappijen of VMSW.

³⁶ Poelmans Lien, Willems Peter, Mertens Geert, Vandevyvere Wolfgang, Loris Isabelle, Vermeiren Katleen, Van Ballaer Bram, Grootaert Koen, David Peter (2021), *Analyse van woonreservegebieden op basis van criteria op Vlaams niveau – Technische beschrijving. Studie uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.* <https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/657253>

Een derde deelgroep vormen de gronden die biofysische waarde hebben en die *binnen* de kernen en steden gelegen zijn. Het kan gaan om gronden met waarde op het vlak van natuur, bos, overstromingsgevoeligheid, ed., zoals bij de eerste prioritaire groep buiten de kernen. Dergelijke delen natuur, bos of watergevoelige gebied staan onder verstedelijkingsdruk terwijl ze plaatselijk bijdragen - of potentieel kunnen bijdragen - aan de leefbaarheid en klimaatmitigatie van de verder te verdichten kernen. Het verdwijnen van dergelijke terreinen is bovendien maatschappelijk zeer gevoelig geworden.

Uit de HOGENT-simulatie blijkt dat door middel van neutralisatie van deze deelgroepen, de BRV-doelstelling kan bereikt worden. De keuze om een concreet gebied al dan niet te selecteren is eerder afhankelijk van lokale en regionale afwegingen, behoeften en condities. De bouwshift-opgave en de lokale context verschilt ook sterk van regio tot regio en van gemeente tot gemeente. Er is dus maatwerk nodig tot selectie van deze groep. De 3 bestuursniveaus kunnen in regionaal overleg treden tot concrete besluitvorming en afstemming over enerzijds de verdichtingsprojecten in de kernen (zie verder) en anderzijds de neutralisatie van hard bestemde gebieden binnen een regio. Naar de Vlaamse indeling van de 17 referentieregio's zou voor elke regio een tijdelijke 'bouwshift-regio' kunnen gevormd worden. Dergelijke 'bouwshift-regio' heeft uiteraard geen bestuurlijk mandaat, maar zou als overleg- en coördinatieplatform van de Vlaamse overheid, de provincie, de gemeenten en – indien aanwezig in de regio – ook de intercommunale, kunnen dienen.

Elke bouwshift-regio dient dan een kwantitatieve neutralisatie-opgave van Vlaanderen concrete invulling te geven. Aan de hand van een aantal afwegingsprincipes (zie deel kernversterking) en aan de hand van reeds bestaand studiemateriaal kan de selectie doorgevoerd worden. Daarbij zullen de besturen – zo blijkt uit de HOGENT-simulatie – voldoende grote terreinen buiten en naast de kernen, alle woonuitbreidingsgebieden en terreinen met biofysische waarde binnen de kernen dienen te selecteren om de doelstelling te kunnen bereiken. De selectiemarge is dus klein, tenzij men besluit om veel kleine, slechtgelegen terreinen te selecteren om zo elders grotere terreinen ontwikkelbaar te houden (bv. terreinen in lintbebouwing en woonparken versus terreinen in de bedrijfs- of havengebieden).

Op basis van het interbestuurlijk akkoord over de bouwshift (zie verder), kan elke regio aan de slag. De Vlaamse overheid definieert en bewaakt de kwantitatieve neutralisatie-opgave per regio en formuleert een aantal, algemene selectieprincipes die – als startpunt – zo uniform mogelijk in de regio's worden toegepast. We denken hierbij bijvoorbeeld aan de volgende selectieprincipes (niet-limitatief):

- de ligging van het terrein ten opzichte van de kernen en voorzieningen,
- de grootte van het terrein en de mate waarin het terrein aansluit op de open ruimte,
- de landbouwwaarde van het terrein (door middel van de LIS-methode),
- de verhouding ruimtelijke behoefte en verdichtingscapaciteit binnen de regio,
- de verhouding van reserve-gebied tot ander gebied,
- de mate waarin een ontwikkeling reeds in voorbereiding is (of niet),
- het potentieel aan ruimtelijk rendement van een locatie en de mate waarin het verwevenheid toelaat,

- de mate waarin een bestuur al concrete neutralisaties heeft doorgevoerd (bv. sinds het BRV-Witboek van 2016)
- de principes uit een reeds ontwikkeld afwegingskader voor de regio,
- enz.

De nodige afwegingen zullen ook regionaal nodig zijn *tussen* de bestemmingstypes van de woonzones, de industrie- en havengebieden en de gemeenschapsvoorzieningen. Over deze drie hoofdgroepen heen zal een krimp nodig zijn, de neutralisatie-opgave is immers niet haalbaar indien één van de hoofdgroepen niet krimpt, zo toont de data-analyse aan. De schrapping van de woonuitbreidingsgebieden, die over het algemeen slecht gelokaliseerd³⁷ zijn en al bij voorbaat als reserve aangeduid waren, ligt voor de hand en is breed gedragen. Maar er zal meer neutralisatie nodig zijn binnen de woonzones; dit is mogelijk doordat dit type landgebruik reeds veel bestemde ruimte inneemt en de verdichtings- en opvulkansen legio zijn. Er is ook heel wat schrapping mogelijk in de gemeenschapsvoorzieningen, vaak zijn deze zones bedoeld geweest voor publieke projecten die er niet zijn gekomen. Bovendien gaat het hier in veel gevallen om overheidsgronden waarbij van de publieke eigenaars mag verwacht worden dat ze eveneens hun bijdrage leveren aan de bouwshift. De bestemmingsgroep waar daarentegen het meest omzichtig met krimp zal moeten omgesprongen worden, zijn de industrie- en havengebieden. Voor de verdere economische ontwikkeling van Vlaanderen zal er voldoende ruimte nodig blijven om nieuwe bedrijven of bedrijven die niet langer verweefbaar zijn in de woonzones te huisvesten (strategische voorraad). Een deel van de economische ontwikkelingen is immers niet inpasbaar noch compacteerbaar binnen het bestaande ruimtebeslag, zoals dat het geval is bij de woningbouw. Verder moeten we rekening houden met de publieke investeringen die reeds in wegen- en waterbouwkundige werken werden gedaan en de benutting van de terreinen erlangs. Dat belet niet dat ook industrie- en havengebieden, waarvan al lang geweten is dat ze nooit gerealiseerd zullen worden, kunnen geschrapt worden. Voor nieuwe aansnijdingen van bedrijfsgronden die wel nog doorgaan, zal op termijn (bv vanaf 2030) een ruimtelijk compensatie-systeem moeten opgezet worden opdat dergelijke (onvermijdelijke) aansnijdingen meer en meer verevend worden door middel van landschapsherstel en ontharding op andere plaatsen.

Gezien de tijdslijn en het afbouwscenario van het BRV dient de voorbereiding en concrete selectie binnen een korte periode afgerond worden waarbij er een interbestuurlijke consensus dient bereikt te worden over de selectie, het actieprogramma en de kostenverdeling van de regionale neutralisatie-opgave. Gezien de omvang, het werkvolume en de kostprijs van de problematiek, zal het noodzakelijk zijn dat zowel Vlaanderen, de provincies als de gemeenten, op vooraf afgestemde wijze, overgaan tot neutralisatiestappen. De samengevoegde neutralisatie opgave – zowel het urgente deel als het regionale deel – leidt tot een gemiddelde omvang van 100 ha per gemeentelijk grondgebied. Per gemiddelde gemeente is dit een relatief hanteerbare oppervlakte, maar er zullen wel grote onderlinge verschillen optreden tussen de gemeenten. Vooral de gemeenten die voor een grote opgave staan zullen nood hebben aan cofinanciering van Vlaanderen volgens een voor de gemeenten haalbare verdeelsleutel.

³⁷ Analyse van woonreservegebieden op basis van criteria op Vlaams niveau – Technische beschrijving, departement Omgeving (2021). Specifieke oplossing zal nodig zijn voor de kleinere, ingesloten percelen waarvan neutralisatie weinig zinvol is.

Daarnaast dienen de Vlaamse overheid en de provincies ook een belangrijk deel van de opgave te neutraliseren, per regio moeten hier afspraken over gemaakt worden (gebaseerd op de hoofdlijnen uit interbestuurlijk akkoord). Er kan bijvoorbeeld gewerkt worden volgens een financieel overeengekomen verdeelsleutel, of volgens een overeengekomen verdeling van de neutralisatie-opgave waarbij elk bestuursniveau een deel opneemt, of door middel van beide.

Indien er echter in regionaal overleg geen consensus kan bereikt worden binnen de vastgelegde periode, dan kan de Vlaamse overheid over de finale selectie beslissen en zich daarbij bijvoorbeeld baseren op een gelijkmatige, proportioneel verdeelde neutralisatie van de harde bestemmingen over de gemeenten. Het voorstel is om deze bestuurlijke oefening tegen 2025 klaar te hebben zodat vanaf dan de uitvoering van deze regionale neutralisatie door de 3 niveaus kan aangevat worden.

— Groep 3. Neutralisatie lager risico gebieden

Een laatste, kleine, groep vormen de neutralisaties binnen de harde bestemmingen van terreinen zonder ruimtebeslag maar met (in principe lager) ruimtebeslag-risico: de groengebieden, de parkgebieden en de recreatiegebieden. Uit de voorgestelde screening van de voorschriften (zie hoger) zal wellicht geconcludeerd worden dat op enkele specifieke locaties toevoeging van voorschriften (zonder herbestemming) niet zal volstaan om een potentieel, grootschalig bijkomend ruimtebeslag te vermijden. Dan zal ook in deze specifieke gevallen een neutralisatie nodig zijn (bv. in de categorie van verblijfsrecreatie is dit mogelijk). Deze groep tot neutralisatie kan momenteel nog niet in omvang ingeschat worden aangezien een screening in groter detail hiertoe nodig is (20.859 ha aan bestemmingen te screenen). Bedoeling is evenwel de risico's op bijkomend ruimtebeslag binnen deze bestemmingen zoveel mogelijk te beperken door bijkomende voorschriften en het aantal herbestemmingen te beperken. Daarom wordt een voorlopige aanname van een beperkte neutralisatie-behoefte van 500 ha gehanteerd.

RUIMTEBALANS VAN NEUTRALISATIE VERSUS BIJKOMEND RUIMTEBESLAG

Wanneer we volgens de HOGENT-meting naar de mogelijkheden op het terrein kijken (zie tabel, linker kolom), dan kunnen we concluderen dat a) een prioritaire neutralisatie mogelijk is van ca. 11.000 ha aan kwetsbare gronden buiten de kernen, b) een omvang van ca. 18.700 ha aan gronden kunnen geneutraliseerd worden die ofwel deel vormen van de open ruimte, ofwel woonuitbreidingsgebied zijn ofwel biofysische waarde hebben in de kernen en stedelijke gebieden en c) ook rekening gehouden dient te worden met een beperkte neutralisatie binnen harde bestemmingen met lager ruimtebeslag-risico (o.a. recreatiegebieden), voorgesteld voor ca. 500 ha. Vanuit de huidige terrein-condities bekeken, is dus een gebiedsgerichte neutralisatie door de drie bestuursniveaus mogelijk van ca. 30.200 ha.

Ruimtebalans bouwshift 2020-2040			
samenstelling neutralisatie RBR (ha)		max. bijkomend RB (ha)	
prioritaire neutralisatie buiten de kernen	11.000	inname zachte bestemmingen 2020-2040	5.942
regionale neutralisatie	18.700	grotere percelen binnen de kernen 2022-2040	4.700
neutralisatie lager risicogebieden	500	invulpercelen binnen en buiten kernen 2022-2040	5.300
totaal bottom-up neutralisatie	30.200	totaal bijkomend RB 2020-2040	15.942
top-down te neutraliseren BRV 2020-2040	30.195	limiet bijkomend ruimtebeslag BRV 2020-2040	16.386

Tabel 3. Ruimtebalans van mogelijke neutralisatie in de harde bestemmingen versus het maximaal bijkomend ruimtebeslag in de zachte en harde bestemmingen (2020-2040)

Aan de andere zijde van de ruimtebalans (zie tabel, rechterkolom) kan het bijkomend ruimtebeslag voor de periode 2020-2040 samengesteld worden door een bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen (maximaal circa 6.000 ha), de maximale benutting van grotere percelen gelegen in de kernen en stedelijke gebieden en de aanwending van alle kleinere invulpercelen zowel binnen als buiten de kernen en omgeven zijn door bestaand ruimtebeslag (samen maximaal circa 10.000 ha). Met deze samenstelling kan onder de limiet van het BRV gebleven worden en de open ruimte maximaal gespaard worden. Dit scenario is enkel mogelijk met de doortastende maatregelen in de zachte bestemmingen (2022-2025) en door de bevrozing en herbestemming van de grotere terreinen buiten de kernen en voorzieningenclusters.

Een spoedige aanvang van de bouwshift is hier van belang. Hoe later de uitvoering van de bouwshift namelijk start, hoe moeilijker de uitvoering van het BRV nog kan waargemaakt worden (zie deel actieprogramma). In het trendscenario van ca. 1.800 ha inname per jaar (BAU-scenario) zal de het BRV-contingent namelijk snel opgebruikt zijn (tegen 2030). Indien er nog toch grotere terreinen aangesneden worden dan kan een ander deel van het ruimtebeslag-risico geneutraliseerd worden, bv. de kleinere invulpercelen buiten de kernen. Een andere mogelijkheid, die mogelijk meer praktisch en haalbaar is om een teveel aan bijkomend ruimtebeslag te verevenen, is om voor *minstens* dezelfde omvang ontharding en landschapsherstel door te voeren (zie verder). Het is hoe dan ook – en mede in functie van de onthardingsdoelstelling – aangewezen dat er tijdens de periode 2020-2040 een voldoende grote compensatie-zijde wordt opgebouwd wordt door private en publieke sloop gevolgd door landschapsherstel.

MAATREGELEN TOT REDUCTIE VAN BIJKOMEND

RUIMTEBESLAG IN DE HARDE BESTEMMINGEN

Net als de zachte bestemmingen, zal ook voor de harde bestemmingen een combinatie van meerdere technieken en instrumenten nodig zijn om de reductie van het bijkomend ruimtebeslag tot een ruimteneutrale situatie in 2040 te brengen. De voorgestelde maatregelen zijn complementair en cumulatief nodig om het punt van ruimteneutraliteit tegen 2040 te bereiken:

MAATREGEL 1 - PLANOLOGISCHE NEUTRALITEIT VAN HARDE BESTEMMINGEN

Met het oog op het verlagen en finaal stopzetten van nieuw, bijkomend ruimtebeslag in de harde bestemmingen is een reductie van de bestemde ruimte zonder ruimtebeslag nodig. Maar indien de drie bestuursniveaus ondertussen nog bijkomende harde bestemmingen goedkeuren zonder een compenserende, planologische ruil dan werkt dit zeer contraproductief ten opzichte van de neutralisatie-opgave van de bouwshift. Helaas worden tot op vandaag nog steeds uitvoeringsplannen goedgekeurd die tegen de beleidsdoelstelling van de bouwshift ingaan en netto bijkomende harde bestemming bevatten (bijvoorbeeld in de periode 2016-2019 namen de harde bestemmingen verder toe met 640 ha, gegevens departement Omgeving).

Het is daarom aangewezen dat als startpunt van de bouwshift minstens een planologische neutraliteit of bestemmingsneutraliteit op alle nieuwe uitvoeringsplannen van kracht wordt (bv door middel van een decreet) waarbij er netto geen bijkomende harde bestemming meer toegevoegd wordt. Indien de initiatiefnemende overheid – ervan uitgaande dat niet anders mogelijk is en dat ook aangetoond is – toch een zachte bestemming wenst om te zetten naar een harde, dan dient deze instantie een planologische ruil voor te stellen die minimaal dezelfde omzetting in oppervlakte inhoudt van harde naar zachte bestemming. Gezien de neutralisatie-opdracht reeds groot is en deze niet verder mag aangroeien, is het daarom zaak dat de Vlaamse overheid zo spoedig mogelijk de planologische neutraliteit invoert.

Wordt aan het basisprincipe van planologische neutraliteit niet voldaan door een gemeente of provincie, dan kan de minister het artikel 2.2.23 van het VCRO invoeren en het uitvoeringsplan schorsen of vernietigen wegens niet conform met het hogere Vlaamse (bouwshift-) beleid. Deze regel is overigens al langer van toepassing in het Waalse gewest; 'harde' bestemmingswijzigingen moeten er proportioneel gecompenseerd worden door een wijziging in de omgekeerde richting, zodat de problematiek van verdere aansnijding van de open ruimte niet omvangrijker wordt dan ze al is³⁸.

38 F. EVRARD en A. MEUR, "Le mécanisme de la compensation dans le cadre de l'aménagement du territoire en Région wallonne", *Amén.* 2012, extra afl., 48-62

MAATREGEL 2 - BEVRIEZING VAN DE PRIORITAIRE GEBIEDEN EN DE WOONUITBREIDINGSGEBIEDEN

Om de bijkomende ontwikkelingen zo gericht en maatschappelijk efficiënt mogelijk te houden, is het noodzakelijk dat de invulpercelen tussen bestaand ruimtebeslag en percelen binnen de kernen maximaal benut raken en dat vanaf 2022 zo min mogelijk delen van de open ruimte nog aangesneden worden. Uit de HOGENT-meting blijkt dat de omvang aan verspreide, kleine invulpercelen en de percelen in de kernen meer dan volstaan om het maximale BVR-contingent in te vullen.

Maar zonder de bestemde open ruimte af te schermen, zal die verder aangesneden worden met als gevolg dat nog veel kleine, ingesloten percelen zullen over blijven tegen 2040. Vooral in het geval de uitvoering van de neutralisatie te traag op gang komt of te lang op zich laat wachten, zullen ondertussen delen van de open ruimte verder aangesneden worden. Om de verdere ontwikkelingen in de periode 2022-2040 maximaal te oriënteren op de 'opvulling' én het hergebruik van terreinen binnen het bestaande ruimtebeslag, is bij aanvang van de bouwshift een bevrozing nodig van de prioritaire gebieden die onder bestemmingsdruk staan en – zoals reeds aangekondigd – van de niet-aangesneden woonuitbreidingsgebieden. Tijdens de tijdelijke bevrozing van deze gebieden kunnen geen vergunningen meer tot nieuw ruimtebeslag afgeleverd worden en wordt intussen werk gemaakt van een definitieve neutralisatie, onder de vorm van herbestemming of andere neutralisatie-techniek. De decretale bevrozing van deze gronden (zie juridische analyse) moet helder zijn voor de burger/eigenaar naar afbakening en termijn door een duidelijke en consequente communicatie vanwege de Vlaamse overheid.

MAATREGEL 3 - TOEVOEGING VOORSCHRIFTEN BINNEN DE BESTAANDE BESTEMMING

Ook door toevoeging aan voorschriften binnen de *bestaande* bestemming, kan het bijkomend ruimtebeslag beter onder controle gehouden worden. Deze techniek kan van nut zijn voor de bestemmingstypes die op zich geen herbestemming behoeven, maar wel significant bijkomend ruimtebeslag toelaten. Een meer en meer toegepast instrument om dit bij te stellen is het gemeentelijk contouren-RUP waarin de ontwikkelingsmogelijkheden op gedifferentieerde wijze zijn vastgelegd (zie deel kernversterking). In dergelijk contouren-RUP kan de ontwikkelingsmogelijkheid op slechtgelegen locaties beperkt worden (bv. zones met verspreide bebouwing, woonparken en lintbebouwing waar de bebouwing op versnipperde wijze nog sterk kan toenemen).

Voor de circa 20.000 ha aan bestemmingen van recreatie- en groengebieden wordt voorgesteld om deze te screenen op de bijkomend ruimtebeslag-risico en enkel waar nodig beperkende voorschriften toe te voegen. Het beperkend voorschrift hoeft niet een ontwikkelingsverbod in te houden maar kan nieuwe grenzen te stellen aan het mogelijks bijkomend ruimtebeslag. Gezien de bestemming niet gewijzigd wordt zal deze beperkende aanvulling in principe geen aanleiding geven tot compensatie.

MAATREGEL 4 - HERBESTEMMING TOT BOUWVRIJ AGRARISCH GEBIED OF BOUWVRIJ WATERGEVOELIG OPEN RUIMTE GEBIED, NATUURGEBIED OF BOSGEBIED

Voor een belangrijk deel van de te neutraliseren oppervlakte zal de herbestemming van een harde naar een zachte bestemming (en compensatie) noodzakelijk zijn. Harde bronbestemmingen zijn woongebieden, woonuitbreidingsgebieden, woonparken, woongebied met landelijk karakter, industriegebieden, havengebieden, gemeenschapsvoorzieningen en andere harde bestemmingen. De zachte doelbestemmingen kunnen - afhankelijk van de ruimtelijke situering en het (potentieel) landgebruik - zowel landbouwgebied, natuurgebied, bosgebied, watergevoelig open ruimtegebied zijn. Het is hierbij van belang dat de doelstemming steeds een '*bouwvrije*' bestemming is, afhankelijk van de plaatselijke situatie en het potentieel van het terrein kan dat een bouwvrij agrarisch gebied (BAG) zijn, een watergevoelig open ruimtegebied (WORG), een natuurgebied of een bosgebied waar geen bijkomende bebouwing toegelaten wordt.

Bij een Vlaamse prioritaire neutralisatie kan met *thematische* reeksen gewerkt worden, zoals de WORG-selectie, zodat telkens een consistente selectie in herbestemmingsprocedure gaat. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een 5-tal groepen: na de WORG's, de bossen, de natuurgebieden en wetlands, de 'klimaat-gronden' en de waardevolle landschappen. Dezelfde aanpak als de WORG-procedure kan telkens hernomen worden per reeks.

Bij een regionale neutralisatie is eerder een *gebiedsgerichte* herbestemming aangewezen (provinciaal, inter-gemeentelijk, gemeentelijk). Een speciale categorie vormen de woonuitbreidingsgebieden die ook afzonderlijk en generiek door de Vlaamse overheid kunnen geneutraliseerd worden.

Alhoewel deze herbestemmingen 'louter' de bevestiging van de bestaande toestand en landgebruik inhouden, zal per initiatief moeten beoordeeld worden of de herbestemming moet voorafgegaan worden door een MER-procedure en – bij de gemeenten – een nieuw beleidsplan. Om deze redenen mogen de (inter)gemeentelijke beleidsplannen, waarin de gemeenten zich beleidsmatig op lijn zetten van de bouwshift, niet te lang op zich laten wachten en stelt de Vlaamse overheid best een termijn voorop tot opmaak van deze plannen. Verder is het aangewezen dat Vlaanderen in kader van de herziening van het MER-decreet, de MER-procedure, bij herbestemmingen die (potentieel) niets wijzigen aan de bestaande toestand en dus geen enkel milieu-effect genereren, zo snel en licht mogelijk te maken binnen het Europese wetgevend kader.

MAATREGEL 5 - PLANOLOGISCHE RUIL MET KRIMP

Naast de bevrozing, aanvulling of herziening van harde bestemmingen is een vierde mogelijkheid de planologische ruil met krimp. Op zich biedt een planologische ruil of planologische compensatie geen oplossing voor de bouwshift-opgave indien het enkel om een uitruiling van *eenzelfde* bestemmingsoppervlakte gaat (zie bv. het voorontwerp provinciaal beleidsplan Limburg, beleidskader economische ruimte³⁹). Met het heen-en weer schuiven van harde bestemmingen wordt immers geen invulling gegeven aan de bouwshift en de vrijwaring van open ruimte en natuur. Indien een ruiling echter een significante *netto-reductie* oplevert aan bestemmingsoppervlakte, dan kan de planologische ruil wel een

39 <https://www.limburg.be/producten#86556>

interessante vereveningstechniek zijn waarbij geen bijkomende compensatie-kosten gepaard gaan. Bij toepassing van de planologische ruil met krimp dient wel de klassieke planbaten-planschade regeling uitgeschakeld te worden en dient de verevening gebaseerd te zijn op hetzelfde ontwikkelingspotentieel.

In het voorontwerp Instrumentendecreet was het instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) opgenomen, deze bleek in juridisch-technisch opzicht echter te ingewikkeld te zijn. Een eenvoudiger vorm van planologische ruil is evenwel verder onderzoek waard.

Zo kan een interne planologische ruil binnen een plangebied een optie zijn, bv. bij gemeentelijke RUP's. Bij toepassing van deze techniek kan op een deel van het plangebied meer ontwikkeld worden in ruil voor het niet (meer) bebouwen van een ander deel van hetzelfde gebied (bv. het watergevoelige deel, bebost gedeelte enz.). Dit veronderstelt wel een (door de gemeente) onderhandelde oplossing met de eigenaars waarbij de lusten en lasten solidair onder de eigenaars verdeeld worden én dat de eigenaars schriftelijk t.a.v. de gemeente afstand doen van het vorderingsrecht op planschade of op een andere vergoeding voor de onbebouwbaarheid (art. 1382 BW of GBOL- beginsel van de gelijkheid van de burger voor de openbare last). Na deze contractuele afspraken gemaakt te hebben, kan de gemeente vervolgens herbestemmen en is er een netto bestemmingskrimp gekomen.

Een variant op deze techniek is de planologische ruil zoals hiervoor beschreven gecombineerd met een herschikking van de eigendommen naar de (nog) ontwikkelbare zone. Met deze techniek wordt niet alleen de zonering maar ook de *eigendomsstructuur* aangepast (de zogenaamde 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' als interpretatie van het Decreet Landinrichting, artikel 2.1.61 e.v.). Elke eigenaar ontvangt dan een ontwikkelbaar deel dat pro rata volgens de voormalige eigendomsindeling bepaald wordt.

Tenslotte is het ook mogelijk dat een gemeente tot vrijwaring van een onderdeel van een ontwikkelbaar gebied de kosteloze grondoverdracht oplegt als stedenbouwkundige last aan de ontwikkelaar/ grondeigenaar(s). Dit kan bijvoorbeeld nuttig zijn voor plaatselijk te vrijwaren groen, watergevoelige delen, beddingen, enz. in kernen en stedelijke gebieden. Daarbij moet wel voor ogen gehouden worden dat de omvang van het te vrijwaren, over te dragen gebied proportioneel moet zijn tot de omvang van de ontwikkeling.

Deze technieken van interne ruiling zijn nuttig naar de kernen, stedelijke gebieden en goed gelokaliseerde bedrijvenzones, maar vormen geen volwaardig alternatief voor grotere gebieden die in hun geheel te vrijwaren zijn. Met de techniek van planologische ruil wordt nog evenveel vloercapaciteit gerealiseerd als voorheen, maar op een compactere manier. Vanuit het perspectief van de bouwshift is weliswaar nieuw, bijkomend ruimtebeslag opgetreden, maar minder dan aanvankelijk voorzien (bestemmingskrimp).

In de Vlaamse context van een slecht gelegen rest-aanbod is de reikwijdte van dergelijke ruiltechniek beperkt; de beste ontwikkelingsposities zijn reeds ingenomen en om te ruilen moet nu eenmaal een aantrekkelijk alternatief geboden worden. Indien bijkomende verdichting echter binnen het *bestaande* ruimtebeslag tot ruiling kan aangeboden worden, dan opent dit wel mogelijkheden tot ruiling met gronden *zonder* ruimtebeslag. Dergelijke planologische ruil van een locatie *zonder* ruimtebeslag naar een locatie *met* ruimtebeslag

kan een hogere ruimtelijke winst en vrijwaring opleveren dan de vorige, interne modellen. Het instrument van planologische ruil met krimp en tussen een reeds ingenomen terrein (bebouwd, verhard, vertuind) met een terrein zonder ruimtebeslag is daarom verder planologisch en juridisch onderzoek waard.

MAATREGEL 6 - AANKOOP EN LANDSCHAPSHERSTEL

Louter herbestemmen en compensatie verschaffen is in een aantal gevallen niet de meest adequate aanpak. Gebieden die vanuit natuur-ecologisch standpunt zeer waardevol zijn, maar onder bestemmingsdruk staan en niet in publiek bezit zijn, worden best door de gewestelijke, provinciale of gemeentelijke overheid aangekocht zodat een passend natuurbeheer en publieke ontsluiting op de langere termijn verzekerd wordt. Vooral bij hoogoplopende schadeclaims en toegekende vergoedingen, biedt de aankoop van dergelijke terreinen meer maatschappelijke tegenwaarde dan compensatie aan de private eigenaar. Om deze reden hebben de drie bestuursniveaus in het verleden al regelmatig in grote planschade-dossiers geopteerd om de respectievelijke park-, bos- en duingebieden aan te kopen in plaats van 'enkel' te compenseren.

In kader van de uitvoering van de bouwshift is het aangewezen dat hierop geanticipeerd wordt, dat de drie bestuursniveaus een gerichte selectie maakt van de (natuur)waardevolle delen die onder druk staan van een harde bestemming, en, dat voldoende aankoopbudget wordt voorzien om latere conflicten en natuurverlies proactief te voorkomen. Hetzelfde geldt voor de steden en gemeenten die proactief waardevolle gebieden in (en buiten) hun kernen kunnen aankopen waardoor ze ruimtelijke conflicten voorkomen met eigenaars die willen ontwikkelen volgens de respectievelijke bestemming. Na publieke aankoop kan de overheid overgaan tot het herbestemmen van het gebied, zodat het natuurlijk landgebruik ook op de langere termijn verzekerd is en de publieke middelen zijn besteed aan verwerving in plaats van compensatie.

MAATREGEL 7 - INTEGRATIE VAN DE BOUWSHIFT IN HET VERGUNNINGENBELEID

In het geleidelijk afremmen tot stopzetten van bijkomend ruimtebeslag tegen 2040, zal een *bodemwijzigingsverbod* (vanaf een significante oppervlakte) nodig zijn, een verbod op zonevreemde *uitbreidingen* in de zachte bestemmingen en een *gedeeltelijke neutralisatie* van niet-gerealiseerde harde bestemmingen (prioritaire gronden en slecht gelegen gronden).

Maar de BRV-basisprincipes van ruimtebeslag en verharding zijn momenteel geen beoordelingsfactor van goede ruimtelijke ordening. In een globale omgevingsbeoordeling van een vergunningsaanvraag wordt momenteel het basisprincipe van '*voorkom-hergebruik-minimaliseer-compenseer*' (VHMC-principe) niet mee in de afwegingen genomen. Tot integratie van de bouwshift in het vergunningenbeleid zouden de twee hoofdindicatoren over ruimtebeslag en verharding als beoordelingsfactoren van goede ruimtelijke ordening kunnen toegevoegd worden (naast het deel over ruimtelijk rendement voor de kernen). Deze beoordelingsfactoren zouden bijvoorbeeld kunnen geformuleerd worden:

- *de mate waarin netto bijkomend ruimtebeslag vermeden, geminimaliseerd en gecompenseerd wordt* (met samenvoeging van voorkom en hergebruik die op hetzelfde neerkomen t.o.v. voorkoming nieuw ruimtebeslag);

- *de mate waarin netto bijkomende verharding vermeden, geminimaliseerd en gecompenseerd wordt.*

De vergunningverlenende overheid kan dan volgens het VHMC-principe oordelen of met de voorgestelde werken de impact op de bodem in eerste orde voorkomen is (voorkom en hergebruik), in tweede orde of de impact zo beperkt mogelijk wordt gehouden (minimaliseren, door zuinig ruimtegebruik en beperkte verharding) en in derde orde of de toegelaten werken ruimtelijk gecompenseerd worden door herstel van gronden op een andere positie.

In een latere fase van de uitvoering van de bouwshift is de omvorming van de toetsingstap 'ruimtelijke compensatie' tot 'compensatieplicht' onvermijdelijk om de ruimteneutraliteit effectief te kunnen realiseren en in stand houden. Om de netto-ruimteneutraliteit te bereiken en te behouden van 0 ha/dag zal vanaf een bepaald moment een ruimtelijke compensatieplicht nodig zijn (bv vanaf 2030, samenvallend met de LULUCF doelstelling). Enkel bij een vergunningsaanvraag tot nieuw ruimtebeslag zou dan een compenserend voorstel nodig zijn dat in de omgekeerde omzetting tot landbouw- of natuurruimte inhoudt voor een (minstens) een gelijke oppervlakte⁴⁰. In de praktijk zou een dergelijke vergunningsaanvraag uit twee delen moeten bestaan, zijnde de veroorzakende werken enerzijds en de compenserende werken anderzijds. In de veronderstelling dat tegen dan het overwegende deel aan ontwikkelingen binnen het *bestaande* ruimtebeslag plaatsvindt, zou dit systeem van compenserende vergunning enkel van toepassing zijn op het zeer beperkt deel van de vergunningsaanvragen dat nog nieuwe inname van landbouw- en natuurgrond inhoudt. Om de compensatie van onvermijdelijke innames af te dekken, zal er dus voldoende moeten gesloopt en bodem moeten omgezet worden tot landbouw-of natuurruimte. Een sloopbeleid wordt van essentieel belang om voldoende 'schuifruimte' of 'ruimtelijk krediet' in Vlaanderen te realiseren tot compensatie van nieuwe, onvermijdelijke innames van de economische sectoren.

MAATREGEL 8 – INTEGRATIE RUIMTEBESLAG IN PROJECT-MER'S

Bij de milieu-effectenrapportage van nieuwe plannen en grootschalige projecten geldt hetzelfde VHMC-basisprincipe voor ruimtelijke wijzigingen met impact voor de omgeving en het milieu. Onder de vorm van een plan-MER (SEA) of een project-MER (EIA) moet de milieu-impact van een nieuw plan, respectievelijk een grootschalig project, beoordeeld worden volgens een set van beoordelingsfactoren. Voor projecten somt de Europese richtlijn⁴¹ deze beoordelingsfactoren als volgt op (Richtlijn 2014/52/EU, artikel 3): "*Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren: (...) c) **land**, bodem, water, lucht en klimaat; (...)*". In deze opsomming werd de beoordelingsfactor 'land' expliciet opgenomen naast 'bodem, water, lucht, klimaat en landschap' die al in de opsomming van de vorige Europese richtlijn 2011 voorkwamen (Richtlijn 2011/92/EU, artikel 3, b).

⁴⁰ Hierbij moeten we opmerken dat dit een kwantitatieve compensatie is, geen kwalitatief gelijkwaardige compensatie omdat de herstelde bodem – zeker na ontverharding – niet meer dezelfde kwaliteit heeft als de ingenomen grond.

⁴¹ Richtlijn 2014/52/EU van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

De toevoeging van de toetsingsfactor 'land' voor project-MER's wordt in het overwegende deel van de Richtlijn 2014 als volgt gemotiveerd: *"het Stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in Europa onderstrepen het belang van een duurzaam bodemgebruik en de noodzaak om de niet-duurzame toename van de bebouwde oppervlakte („ruimtebeslag") aan te pakken. Bovendien worden in het eindrapport van de VN-Conferentie over Duurzame Ontwikkeling, die van 20 tot 22 juni 2012 in Rio de Janeiro plaatsvond, de economische en sociale effecten erkend van een goed grondbeheer, met inbegrip van de bodem, en wordt gepleit voor dringende maatregelen om de bodemaantasting te keren. Bij openbare en publieke projecten moeten de effecten ervan op het grondgebruik, met name **ruimtebeslag**, op het bodemgebruik, waaronder organische materialen, erosie, bodemverdichting en afdekking worden bekeken en beperkt, **van toepassing zijnde bodembestemmingsplannen**; nationaal, regionaal en lokaal ruimtelijk orderingsbeleid zijn in dit verband ook van belang."* (eigen markerings)

De implementatie van de Europese Richtlijn van milieueffectenrapportage is in België een bevoegdheid van de regio's. In het Vlaamse MER-decreet⁴² (DABM, 1995) zijn de Europese beoordelingsfactoren voor project-MER's, waaronder 'land/ruimtebeslag', echter nog niet omgezet uit de Richtlijn. In het Vlaamse DABM-decreet (niet verder aangepast sinds 2007) is geen inhoudsbepaling van de project-MER opgenomen (artikel 4.3.4), in de inhoudsbepaling van de plan-MER (art 4.2.8, §1, 5°, f) wordt land/ruimtebeslag niet vermeld. Enkel in de algemene Vlaamse MER-handleiding staat een voetnoot dat de beoordelingsfactor 'land' als 'ruimtebeslag' moet geïnterpreteerd worden⁴³. In het MER-richtlijnenboek 'deel mens-ruimtelijke aspecten' wordt ruimtebeslag even aangehaald, meer niet. De Europese toetsingsfactor 'land/ruimtebeslag' staat dus niet in het decreet opgenomen en heeft geen uitwerking gekregen zoals de andere beoordelingsfactoren.

Bij gebrek aan een significantiekader is bijgevolg geen systematische MER-effectenbeoordeling van de impact op het ruimtebeslag door grootschalige projecten gegarandeerd. Indirect wordt in project-MER's wel de impact op *kwalitatieve* aspecten zoals bodemkwaliteit, ecologische waarde, ruimtelijk-menselijke en landschappelijke waarde van gebieden beoordeeld, maar niet noodzakelijk de ruimtelijke *omvang* van het bijkomende ruimtebeslag ten gevolge van een project, zoals bedoeld in de Europese Richtlijn. Met het uitvoeren van de bouwshift kan dit veranderen. De Europese Richtlijn 2014/52/EU werd van kracht op 15 mei 2014 en moest door de lidstaten voor 16 mei 2017 omgezet zijn in nationale wetgeving. Het is dan ook aangewezen dat de Vlaamse overheid de Europese lijst van beoordelingsfactoren, waaronder 'land/ruimtebeslag', in het DABM-decreet integreert en voor het luik ruimtebeslag een praktische maar beknopte handleiding opmaakt zodat de impact-toetsing van ruimtebeslag in de toekomst systematisch en volwaardig gegarandeerd wordt. Vooral in de conceptuele fase van een plan of project is het zinvol om aan de hand van het alternatieven-onderzoek meerdere ruimtelijke scenario's te vergelijken op het vlak van bijkomend ruimtebeslag en waar nodig in ruimtelijke compensatie van grote, maar onvermijdelijke innames te voorzien.

42 Decreet algemene bepalingen milieubeleid (DABM) + bijlage(n), titel IV : Milieu Effecten Rapportering (MER), <https://navigator.emis.vito.be/mijn-navigator?woId=308>. In het DABM-decreet is geen nadere inhoudsbepaling van de project-MER opgenomen (artikel 4.3.4), in de inhoudsbepaling van de plan-MER (art 4.2.8, §1, 5°, f) wordt land/ruimtebeslag niet vermeld.

43 Richtlijnenboek Milieueffectrapportage Algemene methodologische en procedure aspecten (LNE, 2015, voetnoot 4): "Met impact op 'land' wordt 'ruimtebeslag' bedoeld en niet specifiek de impact op de landbouw."

3.3. STRATEGIE KERNVERSTERKING EN VERDICHTING

INLEIDING

Met de bouwshift wil Vlaanderen bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte zo veel mogelijk vermijden, maar dat betekent dan wel dat voldoende en direct beschikbaar ontwikkelingspotentieel wordt voorzien op goed gelegen plekken in de kernen en bedrijventerreinen. Op dit moment is het voor vele burgers, lokale besturen, architecten, projectontwikkelaars, ... onduidelijk waar en hoe die verdichting en het ruimtelijk rendement moet worden gerealiseerd. We zien vanuit de taskforce Bouwshift de noodzaak om hier meer klaarheid in te brengen.

Meer duidelijkheid over ontwikkelingskansen zal er ook toe leiden dat de noodzakelijke transformatie van onze kernen resulteert in hogere kwaliteit. De ruimtelijke context en maatschappelijke dynamiek zijn bepalend voor het programma: het al dan niet opvangen van bevolkingsgroei, verdichten, ontpitten, inplanten van functies, ... De ontwikkelingskansen van plekken benoemen is daarom de eerste prioriteit. Een kwaliteitsvol beleid rond kernversterking en -verdichting vergt eveneens goede interbestuurlijke afspraken en een actiever ruimtelijk beleid.

ENKELE VASTSTELLINGEN

KERNVERSTERKING EN -VERDICHTING IS EERDER KWALITATIEF DAN KWANTITATIEF UITDAGEND

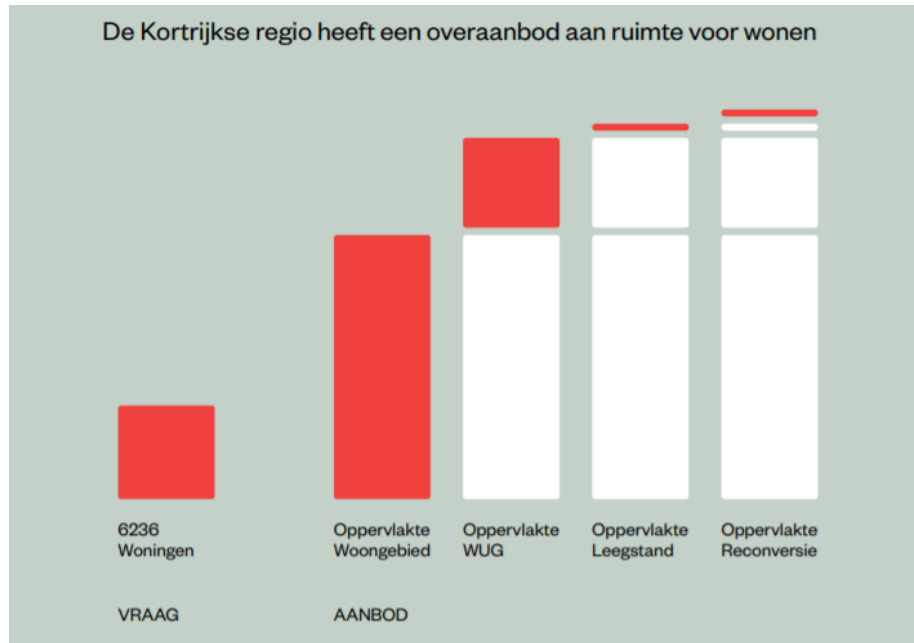
De resultaten van de demografische vooruitzichten van Statistiek Vlaanderen van 2021 geven aan dat tussen 2020 en 2030 de bevolking zal groeien met 4% tot iets meer dan 6,90 miljoen inwoners en richting 7,10 miljoen in 2040. Die verwachte bevolkingsgroei ligt lager dan de waargenomen groei in de periode 2010 tot 2020.⁴⁴

De bevolkingsgroei opvangen door absorptie in het bestaande ruimtebeslag is puur kwantitatief niet zo'n grote opgave. Momenteel zitten we in Vlaanderen aan gemiddeld 14,5 inwoners per ha ruimtebeslag, dat zou naar 15,1 inw/ha ruimtebeslag gaan in 2040 volgens de huidige bevolkingsprognoses.⁴⁵ Voor gezinnen gaat dit van 6.1 gezinnen/ha naar 6.7 gezinnen/ha in 2040. Ook qua tewerkstelling binnen het ruimtebeslag gaat dit van 6.1 tewerkstelling per ha naar 6.3.

⁴⁴ <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/bevolkingsvooruitzichten-omvang-en-groei>

⁴⁵ Gegevens van Departement Omgeving

Deze groei betekent m.a.w. geen drastische verdichting van heel Vlaanderen. De grootste groei van het aantal inwoners en gezinnen situeert zich vooral in de stedelijke gebieden⁴⁶, wat ook betekent dat heel wat dorpen in Vlaanderen eerder een beperkte tot geen groei zullen kennen. Zelfs een dynamische economische regio als Kortrijk kan met forse krimp van het aanbod woon(reserve)gebied de gezinsgroei makkelijk opvangen.



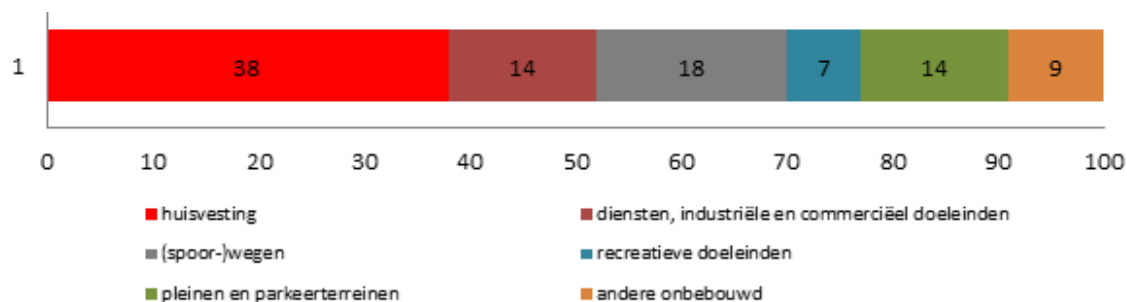
Figuur 18 - Overaanbod wonen in regio Kortrijk. (Bron: Kortrijk 2025, de stad die we kunnen willen⁴⁷)

Kernversterking vraagt bijgevolg vooral om kwaliteitsvolle ingrepen op maat. De aantrekkingskracht van steden zorgt voor een mismatch in vraag en aanbod in stedelijke regio's. Bijkomende wooneenheden, werkplekken en voorzieningen moeten ingepast worden in het bestaande weefsel. De juiste functies op de juiste plaats, maar ook een ontwerp en programma met een meerwaarde voor de omgeving zijn de ingrediënten om van kernversterking- en verdichting een succes te kunnen maken.

Voor de meeste plaatsen in Vlaanderen is niet de omvang van de bevolkingsgroei, maar wel de veranderende demografie een aandachtspunt. Vergrijzing en gezinsverdunding betekenen ook andere leefstijlen en dus ook andere woonbehoeftes en voorzieningen. Huisvesting is een belangrijke ruimtevrager, maar we mogen in het kader van kernversterking zeker ook de nood aan ruimte voor economie, zorg, sport en ontspanning niet vergeten.

⁴⁶ Vastmans, F., & Dreesen, S. (2021). *Woningprijzen: algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics*. Leuven: Steunpunt Wonen.

⁴⁷ https://www.kortrijk.be/sites/kortrijk/files/2020-09/ruimtepact_def_web.pdf

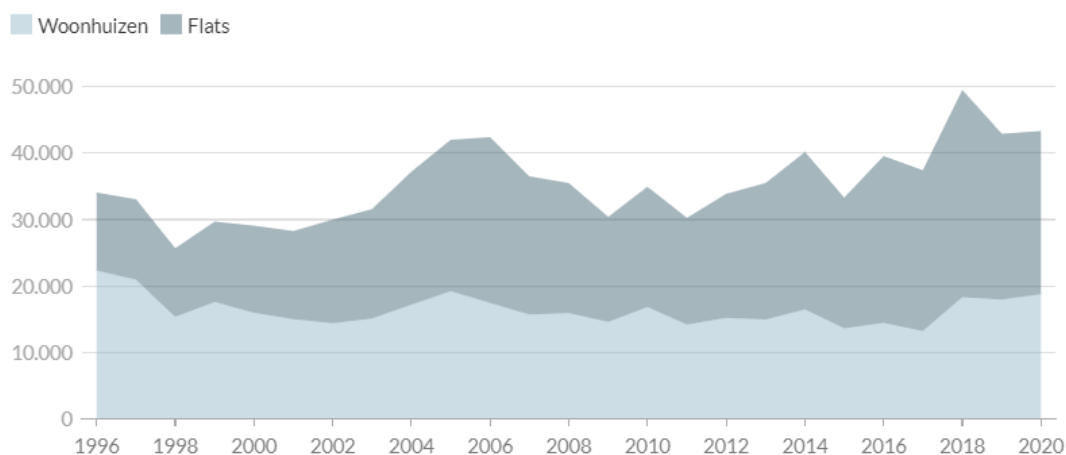


Figuur 19 – Barcode ruimtebeslag Vlaanderen (Bron: eigen bewerking o.b.v. RURA 2018; procentuele verdeling van de 33% ruimtebeslag in Vlaanderen.)

BOUWPRODUCTIE OP HOOG NIVEAU

In 2020 werd de nieuwbouw van ruim 43.300 nieuwe woningen vergund. Dat zijn er ruim 400 meer dan in 2019. De woningnieuwbouw ligt relatief hoog. Rond het jaar 2000 lag het ritme van het totaal aantal vergunde nieuwbouwwoningen nog op 30.000 tot 35.000 per jaar. Vanaf 2005 werden in de meeste jaren 35.000 tot 40.000 nieuwe woningen per jaar vergund. Sinds 2018 wordt ook het punt van 40.000 nieuwe woningen ruim overschreden.⁴⁸

Vergunde nieuwbouwwoningen Vlaams Gewest, 1996-2020, aantal



Bron: Statbel, bewerking Statistiek Vlaanderen

Figuur 20 - Vergunde nieuwbouwwoningen in het Vlaamse Gewest 1996-2020

De bouwproductie van zowel woonhuizen als flats loopt in Vlaanderen dus goed. Anders dan in Nederland kennen we geen tekort op de huizenmarkt. De marge tussen de gezinsaan groei en de woningbouw bedraagt op dit moment ca. 14% (2020). Vlaanderen telt per 1/1/2020 2.839.525 huishoudens en telt 2.202.069 woningen en 881.867 appartementen. Het bruto overschot bedraagt dus 416.200 meer wooneenheden dan gezinnen in 2020. (zie tabel

⁴⁸ <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/nieuwbouwvergunningen>

onder). Rekening houdend met tweede verblijven, niet geregistreerde gezinnen, ... ligt dit netto lager. Ramingen⁴⁹ gaan uit van een leegstand van 50.000 woongebouwen.

Vlaanderen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
huishoudens	2.628.345	2.651.647	2.674.549	2.690.752	2.707.399	2.731.102	2.747.808	2.769.022	2.791.793	2.814.810	2.839.525
aantal woongel.	2.956.628	2.985.366	3.014.760	3.043.384	3.069.975	3.093.807	3.118.032	3.146.566	3.177.415	3.215.454	3.255.725
'woonoverschot'	328.283	333.719	340.211	352.632	362.576	362.705	370.224	377.544	385.622	400.644	416.200
% 'overschot'	112,5%	112,6%	112,7%	113,1%	113,4%	113,3%	113,5%	113,6%	113,8%	114,2%	114,7%

Tabel 5 - Jaarlijks bouwritme Vlaanderen t.o.v. aangroei gezinnen (2010-2020) (Bron: Statistiek Vlaanderen (HH, 2021) en Statbel (# we, 2021) / Tabel aangeleverd door Departement Omgeving (contactpersoon Isabel Loris))

WOONVERDICHTING IS AL BEZIG

Vlaanderen is al volop aan het inzetten op verdichting. Momenteel worden ruim 3/4^{de} van alle nieuwe woonentiteiten in bestaand ruimtebeslag ontwikkeld⁵⁰. Dit is goed voor circa 30.000 woonunits per jaar; slechts 1/4^{de} of zo'n 10.000 wooneenheden gaan nog gepaard met bijkomend ruimtebeslag. De bouwshift betekent dat ook die 25% tegen 2040 naar 0% gaat. M.a.w. zeker voor woningbouw betekent de bouwshift geen revolutie maar een verdere evolutie naar het bouwen in bestaand ruimtebeslag.

Die verdichting uit zich ook in een toename van appartementen. Van de bijkomende wooneenheden is momenteel zo'n 57% een appartement (in 1999 slechts 35%).⁵¹ Nieuwe wooneenheden worden steeds kleiner. T.o.v. 1990 halveerde het aantal m² van 222 m² naar 133 m² voor nieuwbouwwoningen en van 123 m² naar 66 m² voor flats.⁵² Het aantal woningen per ha bij nieuwbouw verdubbelde van 10 bijkomende woningen per ha in 2000 naar 24 woningen per ha in 2018. Ook bij vernieuwing na sloop treedt verdichting op: voor elke woning die gesloopt wordt, komen er gemiddeld 2,2 nieuwe woningen in de plaats. Dus ruim een verdubbeling en in totaal goed voor zo'n 3.000 eenheden per jaar. Die evoluties volgen ook de veranderende behoeftes op maat van de veranderende gezinssamenstelling, maar zijn ook het gevolg van de kostprijs van nieuwbouw per m².

WEERSTAND TEGEN VERDICHTING

Ondanks de vaststelling dat de verdichting op het terrein al bezig is, bestaat er ook weerstand. Voor sommige gemeenten gaat het tempo van verdichting te snel en beslissen daarom een bouwstop of bouwpaauze in te lassen.⁵³ Op die manier willen gemeenten tijd kopen om zich inhoudelijk en beleidsmatig beter voorbereiden op de verdichtingsopgave op hun grondgebied. Hoewel zo'n bouwpaauze vaak in de vorm van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling werd ingevoerd en dit niet het geijkte instrument is om ordenend op te

⁴⁹ Vlaamse regering, 2020, Langetermijnstrategie voor de renovatie van Vlaamse gebouwen https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/be_flanders_ltrs_2020.pdf

⁵⁰ Departement Ruimte Monitoring Bouwshift https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Monitoring_bouwshift.pdf

⁵¹ <https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/nieuwbouwvergunningen>

⁵² <https://www.bouwenwonen.net/Nieuwbouw-steeds-meer-in-trek/48086>

⁵³ <https://www.vcb-blog.be/l/lokale-bouwstops-en-lange-vergunningsprocedures-vertragen-bouwshift/>

treden⁵⁴, tonen deze bouwpauses wel het belang van een kwalitatieve inpassing van nieuwe ontwikkelingen.

Ook bewoners dienen protest aan tegen verdichtingsprojecten. Volgens cijfers van de Vlaamse Confederatie Bouw heeft 4 op de 10 grote projecten te kampen met beroepsprocedures.⁵⁵ Toch blijkt protest tegen verdichting niet toe te nemen. Het totaal aantal dossiers bij de Raad voor Vergunningsbetwisting is eerder beperkt en redelijk stabiel (zo'n 1000 per jaar).⁵⁶ Voor projectontwikkelaars zijn inbreidingsprojecten in kernen vaak complexer en duurder en is de doorlooptijd langer, dat maakt voor hen bijkomende vertraging door vergunningsbetwistingen extra zwaar. We hebben dus nood aan een positief beleid dat aanslepende verdichtingsprojecten vlot trekt en goed gelegen percelen activeert.

BETAALBAARHEID VOOR BEPAALDE GROEPEN EN OP BEPAALDE PLAATSEN ONDER DRUK

Recente cijfers tonen aan dat de vastgoedprijzen de voorbije jaren heel sterk zijn gestegen. Volgens cijfers van Statbel⁵⁷ stegen het 1^{ste} semester 2020/2021 de Belgische mediaanprijzen voor open bebouwing met 10%, gesloten of halfopen bebouwing met 15% en appartement met +7,5%. Ook de huurprijzen stijgen fors.⁵⁸ Dit maakt dat bepaalde groepen steeds meer moeilijkheden kennen om op de vastgoedmarkt.

Die prijsstijgingen zijn echter niet hoofdzakelijk het gevolg van een krapte van het aanbod. Studies van het Steunpunt Wonen wijzen erop dat die stijgende prijzen in sterke mate gekoppeld zijn aan een stijgende koopkracht.⁵⁹ De prijsstijgingen zitten in lijn liggen met de ontleningscapaciteit van gezinnen. In vergelijking met enkele buurlanden is zelfs de prijsstijging minder sterk.

Desondanks is er wel een mismatch tussen vraag en aanbod in stedelijke regio's. Dat vooral woningen in en nabij centrumsteden de voorbije jaren fors duurder geworden zijn duidt hierop. Het probleem van betaalbaarheid laat zich dan ook het sterkst voelen in de steden. De Decker wijst in dat verband op een woningparadox⁶⁰: er is een overschot aan woningen, terwijl de woonnood toeneemt. Er worden veel investeringswoningen gebouwd waarbij niet gemikt wordt op een toekomstige bewoner, maar op beleggers. Tegelijkertijd vindt elk vastgoed een koper: van luxe-vastgoed tot krot.

⁵⁴ Zie leidraad van 6 juli 2020 van het Departement Omgeving
https://omgeving.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Beleidsmatig%20gewenste%20ontwikkelingen_0.pdf

⁵⁵ <https://www.vcb-blog.be/l/woningmarkt-steeds-minder-toegankelijk/>

⁵⁶ <https://www.dbrc.be/sites/default/files/atoms/files/DBRC-jaarverslag-2019-2020.pdf>

⁵⁷ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/vastgoedprijzen>

⁵⁸ CIB-Huurbarometer, februari en augustus 2021

⁵⁹ Vastmans, F., & Dreesen, S. (2021). *Woningprijzen: algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics*. Leuven: Steunpunt Wonen

⁶⁰ De Decker, Ruimte en Maatschappij 2021 jaargang 12 nr. 4 (Pagina 1-10)

Steunpunt Wonen (2020) geeft aan dat er zo'n 250.000 extra sociale huurwoningen nodig zijn om bestaande nood te lenigen en dat er zo'n 100.000 noodkopers zijn (kopen een woning in zeer slechte staat en hebben niet de middelen om die op te knappen).⁶¹

We hebben dus te maken met verdringing op de vastgoedmarkt. Dat woningprijzen sterker stijgen in grote centrumsteden wijst er alvast op dat huishoudens in grotere mate een voorkeur hebben om centraler te wonen. Er is dus vraag naar woningen in en nabij de (stedelijke) kernen, maar er treedt verdringing op naar woningen in slechte staat en/of naar perifere locaties van minder kapitaalkrachtige gezinnen omwille van (on)betalbaarheid van woningen.

In het licht van de bouwshift waarbij we bijkomende woningen binnen het bestaande ruimtebeslag in kernen en in en nabij knooppunten willen realiseren betekent dit dat we bijzondere aandacht moeten hebben voor dit fenomeen. Vanuit vastgoedlogica zijn dit A-locaties en dus duurder woningen. Zonder flankerend beleid kan dit de betaalbaarheid van woningen in de centrumsteden verder onder druk zetten.

Steunpunt Wonen⁶² duidt bijgevolg op een tweevoudige ruimtelijke uitdaging. Enerzijds is er een mismatch tussen de vraag naar kleinere woningen en appartementen en een aanbod van grotere vrijstaande woningen en villa's in regio's met landelijk karakter als gevolg van gezinsverdunding. En anderzijds is er de vraag naar betaalbare woningen van jonge gezinnen in grote centrumsteden in centraal Vlaanderen. Vanuit woonbeleid dient hier vooral de betaalbaarheid opgevolgd te worden. Bij een te beperkt aanbod kan men verwachten dat de druk met bijhorende prijsstijgingen enkel toeneemt in deze regio's wat nefast is voor de betaalbaarheid van wonen. Een extra aanbod van eengezinswoningen in de stadsranden zou de prijsdruk kunnen verlagen en mogelijk tevens het ruimtelijk rendement verhogen aangezien huishoudens vaak een afweging maken tussen compactere meer centraal gelegen eengezinswoningen en meer perifeer gelegen ruimere woningen.⁶³

Dus we kunnen concluderend stellen dat globaal genomen zich in Vlaanderen geen probleem stelt inzake het aanbod en de betaalbaarheid van woningen, maar dat in enkele stedelijke regio's en zeker voor een aantal doelgroepen, nl. huurders, sociale huurders, studenten, mensen met beperking, er een mismatch is tussen vraag en aanbod. In meer landelijke delen van Vlaanderen is er eerder een overaanbod aan grote woningen, terwijl er vergrijzing en gezinsverdunding optreedt.

⁶¹ Vanderstraeten, L., & Ryckewaert, M. (2015). *Het verhaal van noodkopers en 'captive renters'*. In P. De Decker, B. Meeus, I. Pannecoucke, E. Schillebeeckx, J. Verstraete, & E. Volckaert (Eds.), *Woonnood in Vlaanderen: Feiten, mythen, voorstellen* (pp. 87-106). Antwerpen: Garant.

⁶² Dreesen, S., & Vastmans, F. (2021). *De werking van de Vlaamse woningmarkt. Een synthese van vijf jaar woningmarktonderzoek*. Leuven: Steunpunt Wonen.

⁶³ Vastmans, F., & Dreesen, S. (2021). *Woningprijzen: algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics*. Leuven: Steunpunt Wonen

RUIMTE VOOR BEDRIJVVIGHEID

Bijna 5 % van de oppervlakte van Vlaanderen (65.900 ha) is bestemd als bedrijventerrein, maar 75% van de tewerkstelling speelt zich daarbuiten af.⁶⁴ Heel wat economie is momenteel dus al verweven. Die verwevenheid manifesteert zich zeker in het woongebied, maar ook in de open ruimte. In landbouwgebied is maar 36% van de ondernemingen agrarisch, 64% is niet-agrarisch (houtbewerking, metaalbewerking, transport, kantoren, kinderdagverblijven, ...).⁶⁵

Het aantal ha bedrijventerrein groeide in de periode 1994-2007 met gemiddeld 325 ha per jaar, maar ligt in de periode 2007-2016 duidelijk lager: 200 ha/jaar. Volgens perceelsgegevens van VLAIO groeide de oppervlakte van bedrijventerreinen tussen 2009-2017 met 12% van 44.000ha naar 50.500.⁶⁶ Zowel de bezettingsgraad (82.4%) als de leegstandsgraad (4.9%) stegen lichtjes.

De voorbije decennia kenden we een beleid waarin economische activiteiten sterk gespreid werden en vooral buiten de kernen terecht kwamen. Zeker wat betreft bedrijventerreinen is de ruimtelijke spreiding opvallend. Deze tendens was reeds aanwezig op de gewestplannen en werd nog versterkt door de bijkomende lokale & regionale bedrijventerreinen in uitvoering van het RSV. Ook hier geven de aangevraagde vergunningen invulling aan het bestemmingsbeleid. Deze tendens wordt verder versterkt door de wetgeving inzake milieu (VLAREM) en externe veiligheid, die door het invoeren van afstandsregels e.d. gezorgd heeft voor een belangrijke verschuiving van bedrijvigheid naar monofunctionele bedrijventerreinen. Andere factoren zoals prijs, maatschappelijk draagvlak, auto- en vrachtwagenbereikbaarheid en veranderende businessmodellen spelen mee in deze tendens.⁶⁷ Bedrijventerreinen moeten dus aan andere omgevingsvoorwaarden voldoen waardoor hun ontwikkeling ook meer perifeer is geworden met alle gevolgen van dien zoals slechte ligging t.o.v. voorzieningen en knooppunten van OV.

Een ander beeld is te zien bij de ontwikkeling van kantoren, diensten en detailhandel.⁶⁸ Voor deze groep tekent zich in Vlaanderen een verschuiving af van nieuwbouw naar transformatie voor zowel bedrijvigheid, kleinhandel, kantoor en diensten. Locatie speelt nog een belangrijkere rol voor kantoren en diensten dan voor woningen. De spreiding van kantoren/diensten is duidelijk lager dan bij wonen. Dus net als voor wonen zien we ook voor economische activiteiten dat de transformaties toenemen t.o.v. nieuwbouw binnen ruimtebeslag.

Door e-commerce verandert ook de logistieke keten en dus ook de locaties, de aard en het volume aan logistiek vastgoed. De vraag naar logistiek vastgoed groeide de voorbije jaren steeds verder door, terwijl de beschikbaarheid daalt.⁶⁹ Snellere belevering aan zowel

⁶⁴ Ruimterapport Vlaanderen (RURA, 2018). Een ruimtelijke analyse van Vlaanderen, Departement Omgeving. Afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving.

⁶⁵ ⁶⁵ Idem

⁶⁶ In deze telling worden zee- en luchthaventerreinen niet meegerekend.

⁶⁷ Tractebel (2019) Ruimtelijke analyse van transformaties van panden in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving, blz 69) ingekorte versie: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/33227>

⁶⁸ Tractebel, 2019

⁶⁹ <https://www.valuechain.be/nl/nieuws/detail/4259/prologis-meet-impact-van-e-commerce-op-logistiek-vastgoed>

bedrijven, winkels, horeca en particulieren zorgen ervoor dat er enerzijds grote opslagmagazijnen en distributiecentra moeten komen op strategische plekken nabij internationale poorten en anderzijds in de onmiddellijke nabijheid van de klanten (stad en stadsrand) ook kleinere distributieplekken moeten worden voorzien.⁷⁰

De Covid-pandemie en internationale politiek spanningen hebben aangetoond dat het Europees economisch systeem kwetsbaar is. De EU, maar ook individuele landen en bedrijven houden dus meer rekening met meer lokale productie en voorraden.⁷¹ Dit kan leiden tot meer nood aan ruimte voor maakindustrie en stockage. Toch is er ook al een voorzichtige trend naar een beter grondgebruik door het bouwen van hogere gebouwen. In combinatie met automatisatie, meer kades en een betere technische uitrusting inzake internet en datamanagement biedt dit perspectieven tot hoger ruimtelijk rendement.⁷²

UITDAGINGEN INZAKE VERWEVING VAN BEDRIJFSRUIMTE

Momenteel is er al veel verweving van bedrijvigheid in woongebied met de hoogste concentratie in de stedelijke gebieden. Het behoud van verweven bedrijfslocaties en de creatie van nieuwe vestigingsmogelijkheden is noodzakelijk, want binnen stedelijke gebieden zijn de voorbije jaren al heel wat voormalige bedrijfspanden omgevormd tot woningen. Vanuit vastgoedlogica kan dit een interessante investering zijn, maar zorgt er voor dat bedrijven steeds minder ruimte vinden in stedelijke gebieden om zich te vestigen.

Cijfers van de brownfieldconvenanten illustreren dat ruimte voor economie verschuift naar woningbouw: voor de aanvang van de procedure is er ongeveer 12,2 ha economische bestemming versus 3,8 ha aan woonbestemming. Na afloop van de procedure is dat ongeveer 6,9 ha economische bestemming versus 7,3 ha woonbestemming. Daarbij moet er ook rekening mee gehouden worden dat er voor de start van het convenant al bestemmingswijzigingen gebeurd kunnen zijn en dat er dus in de praktijk al meer bedrijventerrein omgezet kan zijn.⁷³

De bouwshift zal er dus voor moeten zorgen dat de logica van de voorbije jaren waarbij bedrijvigheid uit het woonweefsel verdwijnt, wordt omgeturnd naar een beleid dat inzet op het behoud van een mix van functies binnen de kern. Verweving van bedrijfslocaties binnen het woonweefsel kan bijdragen tot levendigheid van de kern, maar is vooral ook noodzakelijk om de druk op beschikbare bedrijfskavels op bedrijventerreinen niet verder te verhogen.

Toch is verweving en nabijheid tussen wonen en werken niet altijd een evidentie: terwijl sommige economische activiteiten, zoals kleinhandel en diensten, er duidelijk baat bij hebben, is het voor andere activiteiten minder vanzelfsprekend door hinder, transport, typologie van de bebouwing, parkeermogelijkheden enz. Dit vraagt om een actief vestigingsbeleid voor bedrijvigheid. Zo heeft de Stad Antwerpen met haar beleidsnota

⁷⁰ <https://www.consultancy.nl/nieuws/36744/e-commerce-zorgt-voor-verschuivingen-in-logistiek-vastgoed>

⁷¹ <https://www.geoconsulting.be/nl/de-nieuwe-uitdagingen-van-de-logistiek/>

⁷² *Idem*

⁷³ RURA, 2018

ruimtelijke economie geprobeerd beleidsmatig in te zetten op het slim verweven van diverse bedrijfstypologieën in de stad.⁷⁴

Naast verweving tussen wonen en werken moet zeker ook ingezet worden op verweving tussen verschillende economische activiteiten uit andere sectoren. In het licht van circulaire economie kunnen hier ook interessante synergiën uit ontstaan. Met een leegstandspercentage rond 5% is er dus nog een zekere marge voor verdichting op bedrijventerreinen, maar toch is het voor sommige sectoren moeilijk om er een geschikte plek te vinden. Het gaat dan met name om de zogenaamde 'problematische ruimtevragers': 'zware industrie' en 'afval en water', zoals garages, afvalverwerkers, producenten van bouwmaterialen, grondwerkers, tuincentra en biomassa-installaties. Dit zijn alle vormen van niet-verweefbare bedrijvigheid die omwille van hun aard uitgestoten worden uit het woongebied of landelijk gebied en ook moeilijkheden ondervinden om een locatie te vinden op een bedrijventerrein.⁷⁵

IdeaConsult berekende dat op basis van een verweefbaarheidsindicator dat 74% van de vestigingen op de Oost-Vlaamse bedrijventerreinen niet verweefbaar is, 8% verweefbaar en een laatste groep (18%) verweefbaar onder voorwaarden.⁷⁶ Er zijn bovendien tal van oorzaken die zorgen dat ook verweefbare activiteiten soms geweerd worden van een bedrijventerrein: hinder (visueel, geur, lawaai...), de grootte van de ruimtevrage (te weinig bedrijventerreinen van geschikte grootte op een geschikte locatie, en de bedrijven zijn vaak op zoek naar een oppervlakte die groter is dan 5.000m²), regelgeving (zowel op vlak van milieu als ruimtelijke ordening), beleidswensen, investeringen die nodig zijn bij het invullen van de grond (bijvoorbeeld milderende maatregelen).

GROEI PERIFERE RETAIL EN LEEGSTAND IN KERNEN

Het Vlaamse handelsvestigingsbeleid vertrekt vanuit de filosofie dat onze kernen een bron van beleving en sociale cohesie zijn, met als sterktes een bruisende lokale middenstand en horeca, en een verwevenheid van bedrijfsactiviteiten. Enkele ontwikkelingen zetten dat ideaal echter onder druk.⁷⁷

Vaststelling is dat leegstand in kernen stijgt. Volgens Locatus zal eind 2021 in België zo'n 27.000 handelspanden, vooral in binnensteden, leegstaan. Eén op tien winkelpanden staat leeg en de voorbije decennia verdwenen al één op de vijf winkels. Belangrijke verklarende factoren zijn de digitale transformatie, e-shopping, hoge huurprijzen voor binnenstedelijk handelsvastgoed en de evolutie naar grotere winkeloppervlakten.

Omgekeerd groeit het winkelaanbod sterk in de periferie en dit is gekoppeld aan een groei van de winkelruimtes. De oppervlakte van een winkel is de laatste tien jaar met 25% toegenomen, van 206 m² tot 259 m². Op tien jaar tijd is er maar liefst 1,7 miljoen m² winkeloppervlakte bijgekomen, bijna uitsluitend in baanwinkels, wat de totale

⁷⁴ Stad Antwerpen, *Beleidsnota Ruimtelijke Economie*, maart 2021.

⁷⁵ Van den Bogaerde & Gommers, 2012 in RURA, 2018 blz 183

⁷⁶ IdeaConsult, 2021, *Raming van de ruimtevrage voor niet-verweefbare bedrijvigheid. Eindrapport juli 2021*. i.o.v. Provincie Oost-Vlaanderen - Dienst Ruimtelijke Planning

⁷⁷ Voorstel van resolutie, 704 (2020-2021) nr.1 van Robrecht Bothuyne, Maaïke De Vreese, Maurits Vande Reyde, Kurt Vanryckeghem, Rita Moors en Andries Gryffroy over een kernversterkend handelsbeleid in Vlaanderen, aangenomen in plenaire vergadering van het Vlaams Parlement 12 mei 2021

winkeloppervlakte nu op ongeveer 13,3 miljoen m² brengt.⁷⁸ In 2019 kwam er 220.000 m² winkeloppervlakte bij aan baanwinkels. Gemiddeld komt er jaarlijks zo'n 80.000 m² bij. Tussen 2020 en 2022 zou er nog meer dan 315.000 m² aan nieuw perifeer winkelvastgoed bijkomen.⁷⁹

In de periode 2008 - 2017 is de concentratie detailhandel op steenwegen in Vlaanderen met 260% vloeroppervlakte toegenomen en neemt hierdoor ruim 1,6 miljoen m² aan winkelvastgoed in. Parkingruimte, opslagplaatsen en de vele kleinere winkelpanden zijn hierin niet meegerekend. De winkelgebouwen liggen zeer verspreid over de steenwegen, in woon-, agrarisch- en industrieel gebied.⁸⁰ De opmars naar periferie van grootschalige shopping (solitair, winkellinten of in winkelcomplexen) doet zich zowel in stedelijk gebied voor als in kleinere gemeenten. Eveneens als gevolg van schaalvergroting verliezen kleinere kernen heel wat andere diensten zoals banken, postkantoren, stationsloketten, ...^{81 82}

In het licht van de ambitie rond levendige en kwalitatieve kernen en nabijheid van voorzieningen is het afkalven van voorzieningenapparaat in kernen een ongunstige trend, bovendien gaat dit gepaard met bijkomend ruimtebeslag. Momenteel zijn voor 3/4^{de} van de Vlamingen er voldoende basisvoorzieningen op wandel- en fietsafstand bereikbaar, maar de schaalvergroting en periferisering van voorzieningen verdienen toch de nodige beleidsmatige aandacht.

POTENTIEEL VAN KERNEN ONDERBENUT

Het hergebruikspotentieel van leegstand in Vlaanderen is redelijk groot. De berekening van verschillende scenario's voor hergebruik komt tot een grootteorde van 17.000-25.000 woningen, 2.000 hectare industriegebied en ruim 5.000 winkels of dienstgebouwen.⁸³

De studies geven ook aan dat leegstand en potentie tot hergebruik niet zo makkelijk zijn in te schatten, maar wijzen erop dat een actief beleid kan leiden tot aanzienlijk meer ruimte voor wonen, werken en voorzieningen in onze kernen, op goede locaties. Activering van deze ruimtes kan leiden tot een verhoogd aanbod en minder druk op de vastgoedmarkt.

De potenties zijn wel eerder beperkt op plekken met reeds een hoge druk op de ruimte en die dus erg gegeerd zijn om te wonen en te werken (bv. Gent en Brugge). In deze steden zijn er nog hergebruiksmogelijkheden, maar uitgedrukt ten opzichte van de totale behoefte is dit beperkt. Toch zijn er ook plekken die én interessant zijn vanuit beleidsoogpunt én een significant aantal hergebruiksmogelijkheden van leegstand bevatten (bv. Aalst en Kortrijk).

Ten opzichte van de totale behoefte aan bijkomende ruimte voor wonen, werken en voorzieningen mogen de hergebruiksmogelijkheden op sommige plekken beperkt lijken, dan nog is een actief leegstandbeleid zeer zinvol. Zeker omdat naast de nu administratief gekende leegstand in werkelijkheid nog extra leegstand bestaat. Aan de hand van een

⁷⁸ *Idem*

⁷⁹ *Unizo, 2020*

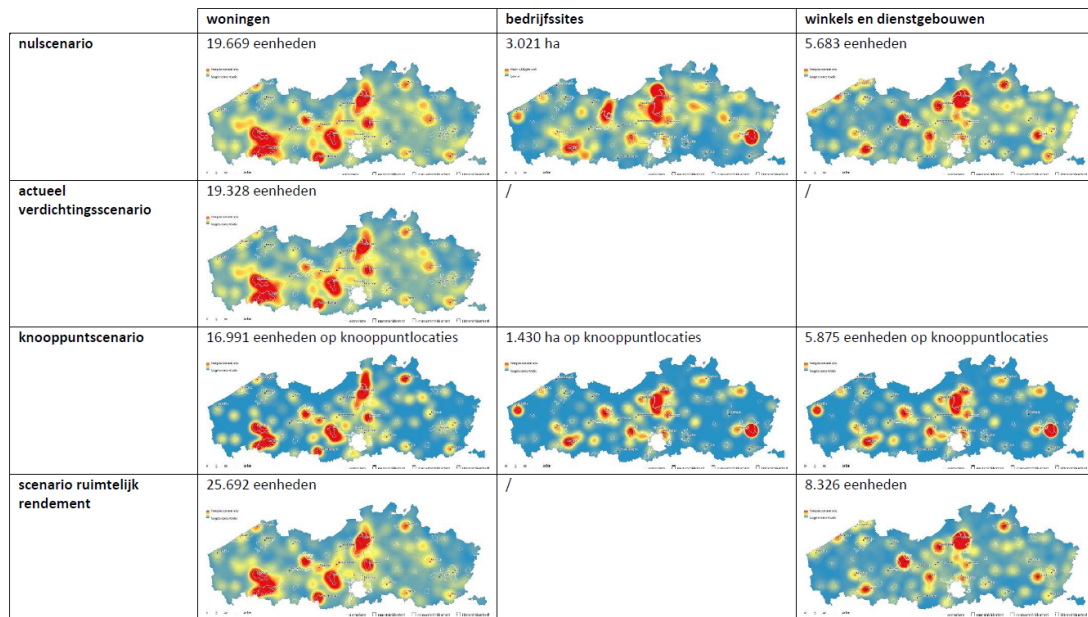
⁸⁰ <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/dese/deis/baanwinkels.html>

⁸¹ <https://www.tijd.be/app/carousel1/het-dorp-zonder-geldautomaat-een-uur-op-weg-voor-cash-is-niet-meer-van-deze-tijd/10300808.html>

⁸² <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/02/01/nmbs-sluit-dit-jaar-loketten-in-44-stations/>

⁸³ TV Atelier Romain- SumResearch & GIM (2017), Kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

gebiedsgerichte aanpak kunnen via verweving en verdichting potenties beter benut worden.⁸⁴



Tabel – Hergebruiksmogelijkheden in Vlaanderen. Wat is de grootteorde en waar zijn ze gelegen? Overzicht van alle scenario's (rood = hoge concentratie aan hergebruiksmogelijkheden, blauw = lage concentratie)

Figuur 21 – Hergebruiksmogelijkheden en onderbenutte panden in Vlaanderen (Bron: TV Atelier Romain- SumResearch & GIM (2017), Kwantificeren van hergebruiksmogelijkheden van leegstaande en onderbenutte panden in Vlaanderen, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.)

STRATEGISCHE OPGAVES INZAKE KERNVERSTERKING- EN VERDICHTING

Om de bouwshift te realiseren moeten we het proces van kernversterking- en verdichting dat al bezig is gaan versterken en versnellen. Bijkomende ontwikkelingen zullen verder in het bestaande bebouwde weefsel geabsorbeerd moeten worden. Dat we momenteel een ruimtebeslag van 33% hebben betekent enerzijds dat we kwistig zijn omgesprongen met onze ruimte, maar biedt anderzijds ook veel kansen en mogelijkheden tot herontwikkeling en verdichting. Er is namelijk voldoende marge om er bijkomende ontwikkelingen in te passen.

In lijn met de doelstellingen van de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen zullen nieuwe ontwikkelingen vooral op plaatsen met een goede knooppuntwaarde en een goed voorzieningenniveau moeten komen. Dit vereist een ruimtelijk selectief en gedifferentieerd beleid.

Kwaliteitsvolle kernversterking betekent dat niet elke kern dezelfde opgave heeft. Groei en verdichting is niet in elke kern (in dezelfde mate) aan de orde. Bovendien is binnen een kern nog maatwerk nodig. Nieuwe ontwikkelingen moeten aansluiten bij de ruimtelijke

⁸⁴ Idem

draagkracht van de plek en dus rekening houden met het behoud van erfgoed, groene ruimtes, watervoorzieningen, ... Het BRV stuurt dus aan op selectieve verdichting en formuleerde daarvoor 10 kernkwaliteiten.⁸⁵ Ruimtelijk rendement is een belangrijk principe, maar locatieafhankelijk en dus context gebonden.

De bouwshift moeten we vooral ook zien als een opportuniteit om het bestaande weefsel te gaan transformeren en optimaliseren in functie van uitdagingen inzake vergrijzing, klimaat, energie, economie, mobiliteit, biodiversiteit, ... Door de renovatie-, de ruimtelijke, sociale en woonuitdaging tegelijk aan te pakken via stedelijke verdichtings- en stadstransformatieprojecten worden diverse 'problemen' omgevormd tot een positief project en worden meerwaarden gecreëerd.⁸⁶ Om die ruimtelijke match van al die opgaves te kunnen maken is niet alleen een doordacht ontwerp noodzakelijk, maar ook een actiever ruimtelijk beleid. Het betreft zowel visievorming (beleidsplanning, RUP's, beeldkwaliteitsplannen, ...), vergunningen, grondbeleid en handhaving als monitoring.

De bouwshift staat dus zeker niet gelijk aan minder bouwen of ontwikkelen, maar vraagt wel sturing. Overheden en private partners moeten samenwerken opdat een voldoende bijkomend aanbod van de juiste functie op de juiste plek wordt gerealiseerd. Op die manier kunnen we voorkomen dat de mensen en functies uit de markt - én dus de kern - worden gedreven.

Wij schuiven daarom in functie van kernversterking en -verdichting vier belangrijke opgaves naar voor:

- Opgave 1 - Afbakening van kernen om duidelijk te maken waar we al dan niet ruimtelijk rendement in de vorm van verdichting willen realiseren
- Opgave 2 - Actief ruimtelijk beleid en activering binnen kernen, bedrijfslocaties en impulsgebieden
- Opgave 3 - Regionale afstemming
- Opgave 4 - Versterken van omgevingsbeleid

OPGAVE 1 - KERNEN AFBAKENEN EN ONTWIKKELINGSKANSEN BEPALEN

— Duidelijk maken waar wel en niet verdichten

In de opstartfase van de taskforce werd door nagenoeg alle leden van de Klankbordgroep aangekaart dat er behoefte is aan meer duidelijkheid over waar wel en niet aan kernversterking en -verdichting kan worden gewerkt. Op dit moment is het in onze Vlaamse ruimtelijke nevel niet eenvoudig te zeggen wat we nu als kern kunnen aanzien en dus waar het wenselijk is te verdichten. De huidige onduidelijkheid zorgt voor heel wat misverstanden tussen burgers, architecten, ontwikkelaars en overheden.

Een afbakening van kernen en regionale afstemming van ontwikkelingsmogelijkheden moet aan deze bekommernis tegemoet komen. Daarom stellen we voor werk te maken van een afbakening van kernen en de daarbij horende toewijzing van ruimtelijke

⁸⁵ <https://omgeving.vlaanderen.be/aan-de-slag-met-de-10-kernkwaliteiten>

⁸⁶ SERV, 2021, *Fit for 55*

ontwikkelingsmogelijkheden i.f.v. enerzijds de demografische en economische dynamiek, de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau en anderzijds groenblauwe opgave, omgevingskwaliteit en erfgoed.

De gewestplannen, BPA's, verkavelingen of ruimtelijke uitvoeringsplannen en de talrijke afwijkings- en uitzonderingsregels rond het optrekken van een woning zorgen voor een erg ruime afbakening van woongebied. De visie van het BRV noodzaakt om onze ruimte nog selectiever te benutten door bundeling van functies in kernen en knooppunten. Het is anders onmogelijk om de strategische doelstellingen van het BRV te halen.⁸⁷

De taskforce stelt voor een kernaafbakening en –typering op regionale schaal te organiseren binnen de 17 referentieregio's in een overlegforum – de "bouwshiftregio's"⁸⁸ – tussen Vlaamse overheid en lokale overheid met ook inbreng van provincies of intercommunales. Op die manier creëren we duidelijke bovenlokale kaders inzake ruimtelijke ontwikkelingen.

De afbakening heeft tot doel aan te duiden in welke delen van de gemeenten een kernversterkend beleid wordt gevoerd i.k.v. ruimtelijk rendement en waar dit niet kan. De kerntypering geeft de groei- en ontwikkelingsopgave weer. Door zo'n kernaafbakening en –typering kunnen overheden hun beleid gaan differentiëren en meer gebiedsgericht gaan focussen.

We zijn ons bewust dat kernaafbakening in de Vlaamse beleidsrealiteit gevoelig ligt a.g.v. het gefragmenteerde Vlaamse bebouwingspatroon en de verstrengeling van lokale en bovenlokale politieke belangenbehartiging.⁸⁹ Toch is het een noodzakelijke stap om de doelstellingen van het BRV te kunnen realiseren. Bovendien werd voor de meeste stedelijke regio's reeds een afbakeningsslijn vastgelegd en wordt een kernaafbakening en –typering ook in bepaalde regio's uitgewerkt (zie o.a. Regionet Leuven, Intercommunale Leiedal en beleidsplan ruimte Limburg).

— Kernaafbakening

Aan zo'n regionaal bepaalde kernaafbakening worden geen bestemmingen of taakstellingen gekoppeld. De afbakeningsslijn fungeert als een soort van (contra)mal: binnen de grenslijn voert de lokale overheid een kernversterkend beleid en is een hoger ruimtelijk rendement wenselijk.⁹⁰ Binnen de afbakening wordt de bijkomende behoefte inzake woningbouw, economische activiteiten en andere activiteiten opgevangen. Buiten deze lijn voert men een openruimtebeleid, gericht op het behoud, het herstel, de ontwikkeling en verweving van open ruimte functies.⁹¹ Hier wordt groei niet toegestaan, wordt woonaanbod afgeremd of verhinderd. Uiteraard kan er wel vernieuwing gebeuren (renovatie, herinrichting, herbouw), maar op sommige plekken kan ook schrappen overwogen worden zodat ook de ruimtelijke kwaliteit en samenhang verbetert.

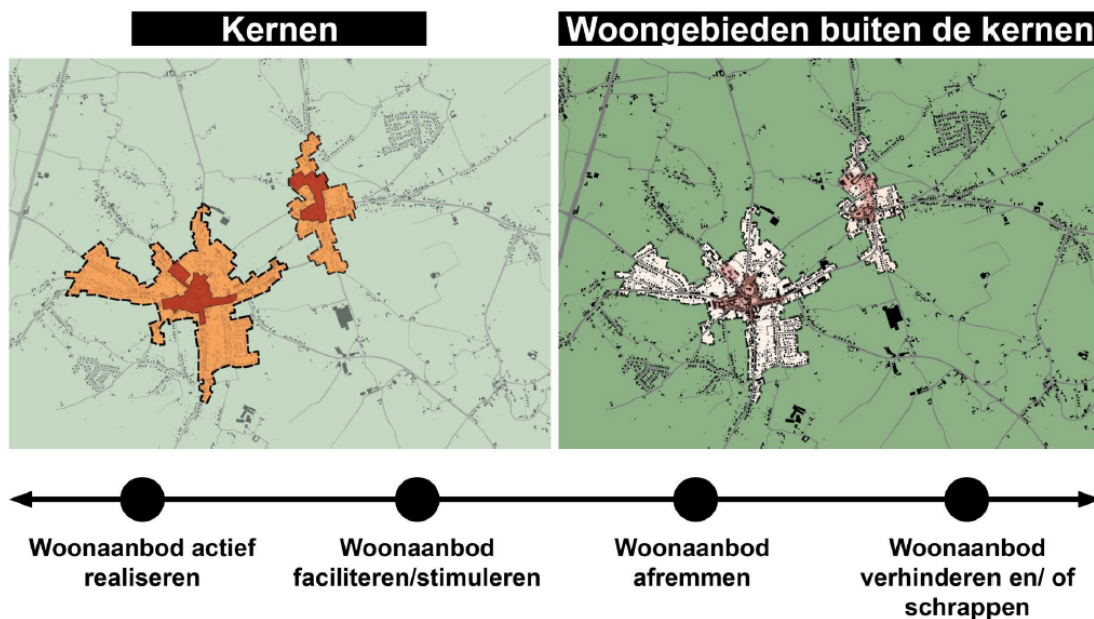
⁸⁷ De Olde, C. & Ryckewaert, M. (2021) *Ruimte en Wonen wederzijds versterken. Afstemming woonbeleidsinstrumentarium op de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Wonen.

⁸⁸ Verder in de nota gaan we verder in op de inrichting van zo'n bouwshiftregio

⁸⁹ De Olde en Ryckewaert, 2021

⁹⁰ Internationaal is een kernaafbakeningslijn gekend onder de term *Urban Growth Boundary* en wordt ook daar toegepast als instrument om urban sprawl tegen te gaan.

⁹¹ Uitgezonderd de bedrijventerreinen; zie verder.



Figuur 22 – Beleid kernaafbakening (Bron: Jonah Scheppers, Prov. Vlaams-Brabant, Studiedag rond kernversterking en de inzetbare instrumentenmix, 8 oktober 2021)

In de schoot van de Taksforce is het nog niet uitgeklaard in welke mate deze afbakeningslijn al dan niet juridisch verankerd dient te worden en op welk niveau dit best gebeurt. Dit dient dus nog verder verkend te worden. De belangrijkste redenen waarom er enige voorbehoud bestaat voor een juridische verankering is de zware procedure en mogelijke juridische betwistingen die dit met zich mee zou kunnen brengen.

Aan een juridische kernaafbakeningslijn zijn voordelen verbonden. Het maakt het mogelijk om allerlei instrumenten (voorschriften, financiële en fiscale, ...) ruimtelijk te differentiëren. De overheden kunnen op die manier met een duidelijker focus hun beleid gaan uitrollen. Dit kan leiden tot hogere effectiviteit en efficiëntie in ruimtelijk beleid. Ook ondernemers en burgers weten wat al dan niet mogelijk is. Binnen de kernen kan ook een activerings- en stimuleringsbeleid gevoerd worden opdat voldoende ontwikkelingsaanbod voor diverse functies en doelgroepen beschikbaar is. Enkele voorstellen van maatregelen die door lokale overheden geënt zouden kunnen worden op deze kernen:

- Leegstandsheffing op gebouwen en gronden (zie verder)
- Actief aankoopbeleid langdurige leegstand en strategische locaties
- Benutting brownfieldconvenanten
- Actieve begeleiding belangwekkende private projecten
- Financiële en fiscale differentiatie
 - Bv. 6% BTW bij renovatie en sloop-en herbouw
 - bv. Zoutleeuw, stedenbouwkundige lasten op nieuwe woningen buiten de kern ⁹²

Indien de kernaafbakeningslijn juridisch verankerd zou worden dan zou dit kunnen via een contouren-RUP of verordening. De gemeenten geven hiervoor best delegatie aan de provincie voor de opmaak van zo'n RUP. Voor een groot stuk kan teruggegrepen worden naar de afbakening van de stedelijke en kleinstedelijke gebieden in uitvoering van het RSV. Hieraan moeten op basis van het studiewerk van de Vlaamse overheid (kaarten

⁹² Bron: Toolkit Kernversterking Vlaams-Brabant

kernversterking) en of in het kader van het provinciale beleidsplan ook de afbakening van de andere kernen toegevoegd worden (gemeentelijke kernen en hoofddorpen). Die kernaafbakening behoeft dus geen lang voorbereidend onderzoek meer, maar dient nog wel verder afgetoetst te worden bij elke gemeente. Vervolgens moet de planningsprocedure (incl. MER) doorlopen te worden vooraleer deze effectief juridisch vastgesteld kan worden.

Indien niet gekozen wordt voor een juridische afbakening op regionaal niveau komt het de gemeente toe werk te maken van visie op haar kernen en hier al dan niet juridische uitwerking voor te kiezen. Visie op waar wel of niet ruimtelijk rendement zal gerealiseerd worden kan in de vorm van een beleidsplan, BGO, maar ook RUP en voor sommige kwaliteitsprincipes via een verordening.

Een interessante piste is wat momenteel in Regionet Leuven wordt verkend, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om bij de provincie aan te kloppen voor de opmaak van een contouren-RUP waarin kernen worden vastgelegd met voorschriften over het al dan niet verhogen van ruimtelijk rendement.

— Kerntypering

Naast een kernaafbakening is het belangrijk aan te geven welk profiel de kern heeft en de daaraan verbonden ontwikkelingskansen. Niet in elke kern is eenzelfde groei of verdichtingsopgave aan de orde. In stedelijke regio's zal dus een grotere opgave zijn wat betreft woningen, voorzieningen en bedrijven dan in landelijke kernen. Binnen de gemeenten zal er ook een differentiatie zijn tussen hoofdkernen met concentratie van voorzieningen en kleinere woonkernen zonder groeipotentieel. Differentiatie is nodig om de identiteit van dorpen en dus een rijk palet aan leefomgevingen te kunnen behouden en versterken (zie doelstelling 3 uit BRV).

De ontwikkelingsmogelijkheden voor elke kern moeten bepaald worden op basis van socio-economische dynamiek enerzijds en ruimtelijke context anderzijds. Dit vergt een analyse van de regionale woningmarkt, mobiliteit, de noden in zake investeringen in publiek domein en groenblauwe infrastructuur, gemeenschapsvoorzieningen, bedrijvigheid, socio-culturele activiteiten, erfgoed⁹³, ... Hierbij dient niet enkel gekeken te worden naar de eigenschappen van de kern zelf, maar ook hoe deze plekken zich schakelen in het netwerk van plekken binnen de regio. Het is zeker niet de bedoeling kerntypering in kwantitatieve doelstellingen om te zetten (minimale of maximale dichtheden, woonoppervlaktes, ...) maar in de toekomst wel de focus te verleggen naar kwalitatieve doelstellingen (collectieve voorzieningen zoals fiets- en afvalbergingen, buitenruimte, bergruimte, levendige plinten, ...).

Deze kerntypering vereist dus een afstemming en taakverdeling tussen de gemeenten en is dus bij uitstek een oefening op regionaal niveau.⁹⁴ Op regionaal niveau een kerntypering afspreken moet voorkomen dat er nog lokale initiatieven worden genomen om bouwstops of -pauzes in te lassen.

⁹³ Zie o.a. *inventaris dorpskernen van Agentschap Onroerend Erfgoed*

⁹⁴ *De voorbije jaren zijn hierrond al heel wat studies verricht; o.a. in het kader van de provinciale beleidsplannen ruimte.*

De kerntypering kan geregeld worden via een intergemeentelijke afsprakenkader of via een intergemeentelijk of provinciale ruimtelijke beleidsplan. Zie bv. ambitiekader binnen Regionet⁹⁵ of kerntypering i.h.k.v. beleidsplan ruimte Limburg⁹⁶.

— Kwalitatieve kernversterking

Binnen de afbakening van hun kernen zijn lokale overheden aan zet om de ontwikkelingskansen en voorwaarden ruimtelijk verder te differentiëren tot op het niveau de wijk of het bouwblok. Deze inhoudelijke differentiatie binnen kernen vereist maatwerk en kan door lokale overheden worden uitgewerkt in een beleidsplan of een beeldkwaliteitsplan, maar kan evt. ook juridisch afgedwongen worden via een RUP of verordening.

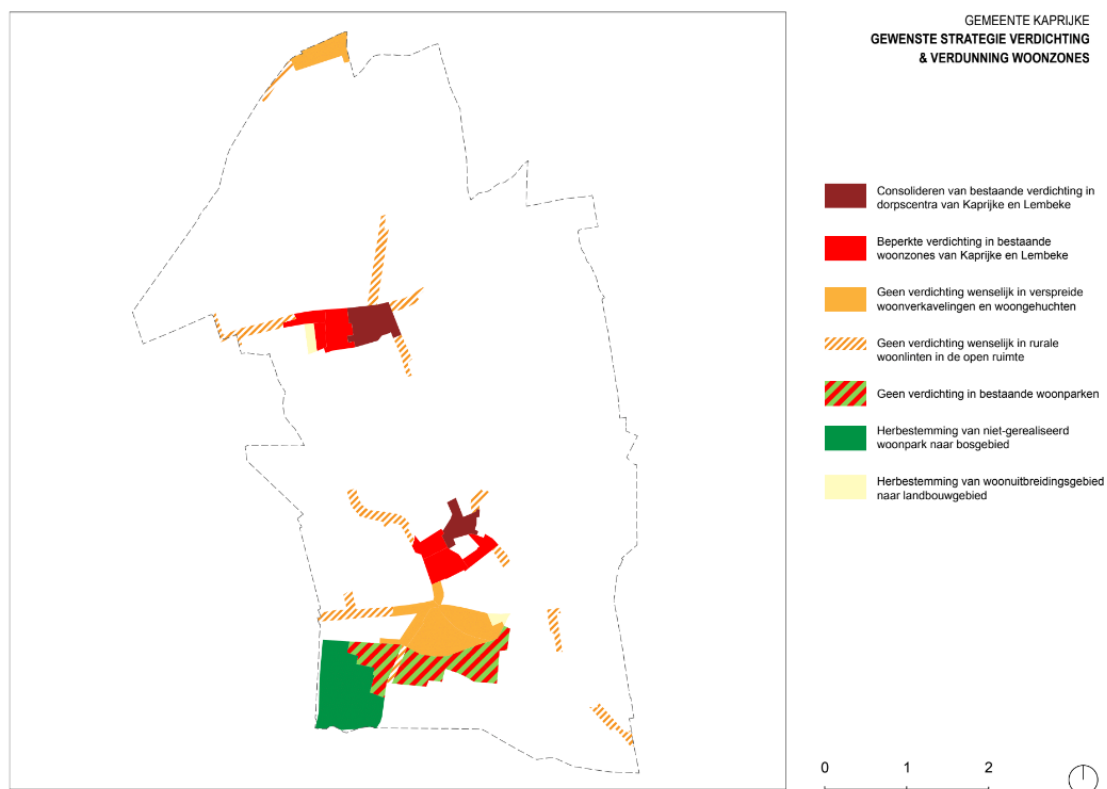
De ruimtelijke kwaliteit van kernen wordt bepaald door de gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde. Het is de samenhang van de bebouwde omgeving en het openbaar domein die mee de leefkwaliteit van een kern bepalen. De ruimtelijke draagkracht en kwaliteit - zie 10 kernkwaliteiten uit BRV - vereisen dat voldoende openbaar groen, waterberging en infiltratie, behoud erfgoed⁹⁷ en landschapswaarde, ... als belangrijke opgaves mee in afweging worden genomen bij de lokale uitwerking van kernversterking.

Het is hierbij te benadrukken dat kernversterking ook kan inhouden dat bepaalde zones van verdichting worden uitgesloten om het dorps karakter te behouden of voldoende open ruimte te kunnen behouden. Zo is er bv in Kaprijke gekozen om rondom het historische dorpsplein geen verdichting te voorzien, maar wel in de eerste zone daarbij aansluitend.

⁹⁵ <https://regionetleuven.be/ambitiekader-regionet-leuven/>

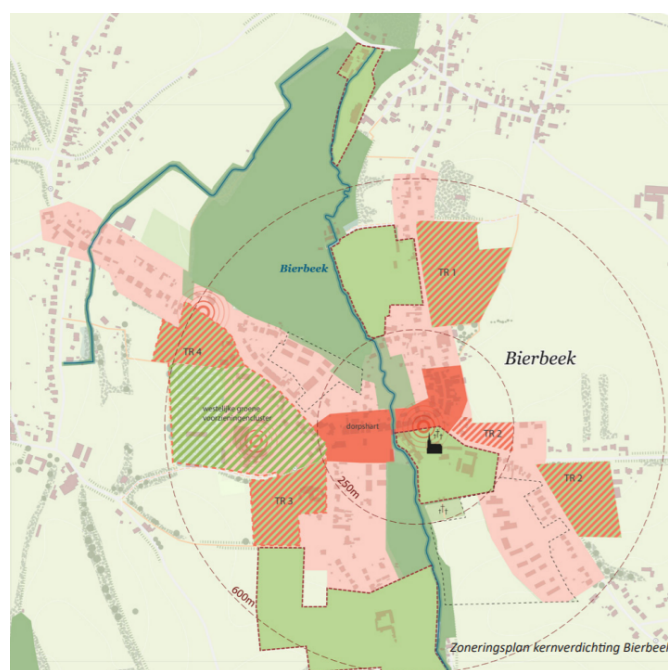
⁹⁶ <https://limburg.be/Framework-Intranet/ruimtepact2040>

⁹⁷ Het gaat om al dan niet beschermde gebouwen, tuinen, parken, maar ook stads-, dorps-, en landschapszichten. Zie o.a. *Inventaris , afwegingskaders en historische dorpskernen* van het Agentschap Onroerend Erfgoed uitwerkte.



Figuur 23 – Gewenste strategie verdichting en verdunning in woonzones Kaprijke (Bron: Veneco, 2021)

In Bierbeek wordt in het kernzoneringsplan onderscheid gemaakt tussen zones met beschermde dorpsgezichten (rondom kerk en vallei), het dorpshart met verdichting, kernzone en specifieke transformatiezones.



Figuur 24 – Kernzoneringsplan Bierbeek (Bron: Toolkit Kernversterking, Vlaams-Brabant, 2021, blz. 45)

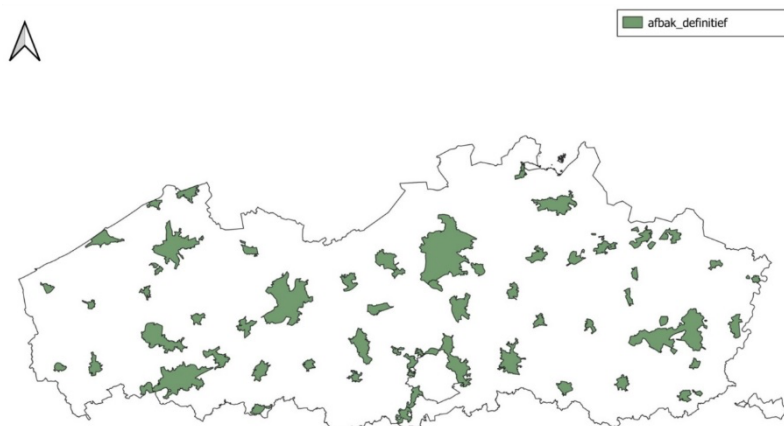
Bij kwalitatieve kernversterking wordt dus niet vertrokken van aantallen of densiteiten, maar van de ruimtelijke kwaliteit die men voor ogen heeft. We moeten dus onderstrepen dat niet verdichting, maar levens- en omgevingskwaliteit vooropstaat. Op sommige plaatsen is verdichting wel noodzakelijk om groei op kwalitatieve manier op te kunnen vangen. Verdichting is dus in veel kernen geen doel op zich, maar een middel om de levenskwaliteit te bevorderen en te beantwoorden aan de groeiende woningvraag en vraag naar (groene) ruimte. De 10 kernkwaliteiten vanuit de strategische visie van het BRV verdienen verdere omzetting naar duidelijker handvaten en regelgeving zodat lokale besturen en ontwerpers er mee aan de slag kunnen.

— Valoriseren van bestaande structuren, studies en processen

Het concept van kernaafbakening en -typering is niet nieuw. In uitvoering van het RSV is de voorbije twee decennia werk gemaakt van de afbakening stedelijke en kleinstedelijke gebieden. Die afbakening had ook tot doel een gedifferentieerd beleid te voeren tussen het stedelijk gebied en buitengebied. Hoewel hier zeer intensieve en moeilijke planningsprocessen aan gekoppeld waren heeft die juridisch verankerde lijn tot op heden nauwelijks beleidsmatige impact gehad omdat er ook geen (stimulerende) maatregelen aan gekoppeld werden.⁹⁸

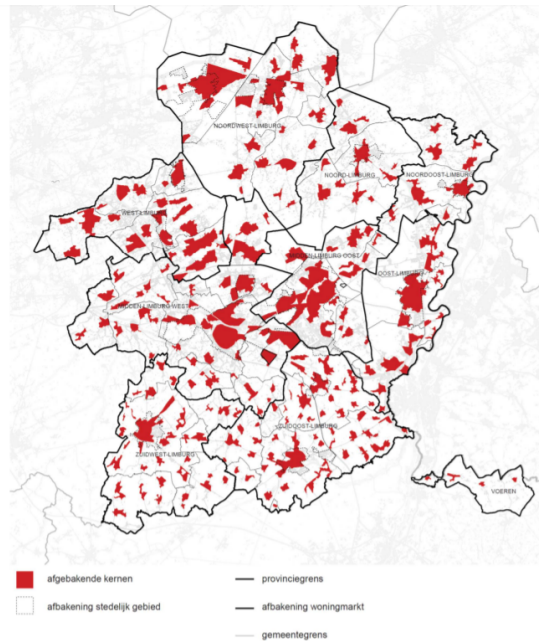
Hier en daar zijn de processen nog aan de gang en/of zijn de lijnen ook al wat achterhaald door evoluties op het terrein, maar toch menen we dat die afbakening op de meest plaatsen een goede vertrekbasis is om tot een kernaafbakening te komen voor wat betreft de stedelijke en kleinstedelijke kernen.

Naast de stedelijke en kleinstedelijke gebieden moeten ook de andere kernen afgebakend worden waarvoor een kernversterkend beleid zal gevoerd worden. Ook hier moeten we niet van nul vertrekken, maar kan de afbakening gebeuren op basis van diverse studies in het kader van de provinciale beleidsplannen en/of in ontwikkelingsvisies die intercommunales uitwerk(t)en.



Figuur 25 - Kaart afbakening stedelijke en kleinstedelijke gebieden (Bron: Departement Omgeving)

⁹⁸ Zie o.a. C. de Olde & S. Oosterlynck (2021) 'The countryside start here': How the urban-rural divide continues to matter in post-urban Flanders; *European Urban and Regional Studies* 1-16.



Kaart 2: voorlopige werkhypothese van afbakening van de Limburgse kernen

Figuur 26 - Kaart afbakening Limburgse stads- en dorpskernen (Bron: voorontwerp beleidsplan ruimte Limburg (Provincie Limburg, sept. 2021)⁹⁹)

OPGAVE 2 - ACTIEVER RUIMTELIJK BELEID

De doelstellingen inzake BRV nopen ons tot een actiever management van onze ruimte en meer regie en afstemming tussen de diverse functies en hun ruimtebehoeftes. De bouwshift is gekoppeld aan het principe 'ruimtelijk uitbreiden als uitzondering' uit het BRV. Ruimtelijk uitbreiden kan bijgevolg enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn.¹⁰⁰ Nieuwe ontwikkelingen moeten dus een plek krijgen in het bestaande weefsel.

We staan dus voor een grote transformatie-opgave van de reeds bebouwde ruimte. Het is aangewezen daarbij koppelingskansen te zoeken met andere maatschappelijke opgaves. Heel wat van de bestaande gebouwen en infrastructuur zijn immers verouderd en moeten de komende jaren omwille van urgente uitdagingen inzake klimaat, energie en mobiliteit onder handen genomen te worden. Het is aangewezen vanuit de overheden hierbij actief op zoek te gaan naar geïntegreerde oplossingen waardoor win-wins ontstaan.

De voorbije twee decennia is mede door het programma van stadsvernieuwing een revival van onze centrumsteden ingezet. Project- en conceptsubsidies vanuit Stedenbeleid hebben geresulteerd in heel wat mooie verwezenlijkingen in de historische kernen, maar vooral ook in de 19^{de}-eeuwse wijken (Groen Kwartier in Antwerpen, Tondelier in Gent, Centrale Werkplaatsen in Leuven, Stationsomgeving Aalst en Hasselt, ...). En deze hebben ook buiten deze projectgebieden geleid tot kwaliteitsinjecties in het stedelijke weefsel. Dit kon enkel

⁹⁹ https://www.limburg.be/webfiles/limburg/product/ro_ruimtepact_vo_bk_wonen_sept21.pdf

¹⁰⁰ Strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20/07/ 2018

gerealiseerd worden door visie en regie vanuit de overheid én met kapitaal en kennis vanuit de private sector.

De bouwshift vereist dat nieuwe ontwikkelingen vooral in stadskernen, dorpskernen en in de goedgelegen 20^{ste}-eeuwse wijken in de stadsrand worden ingepast. Gezien de complexiteit van deze opgaves – zeker omwille van de steeds hogere duurzaamheidseisen die vaak botsen met betaalbaarheid – en de afstemming die noodzakelijk is tussen diverse sectoren, actoren en korte – en langetermijnaspecten is net als bij stadsvernieuwing de nodige visievorming, regie en privaat-publieke samenwerking onontbeerlijk. Daarom willen we vanuit de taskforce enkele voorstellen doen voor een actiever en meer sturend ruimtelijk beleid om die ruimtelijke transitie mogelijk te kunnen maken.

— Actief aanbod en grondbeleid voor wonen i.f.v. specifieke doelgroepen

In kernen wordt vandaag de dag al heel wat groei opgevangen door spontane verdichting: opsplitsen van huizen, toevoegen van extra verdieping, verlaten gebouwen die via verbouwing of hernieuwbouw tot extra woonentiteiten leiden, ... Maar deze verdichtingsprocessen zorgen vaak voor verdringingseffecten.

De voorbije jaren stegen de vastgoedprijzen erg sterk. Globaal genomen stelt zich geen betaalbaarheidsprobleem omdat deze vastgoedprijzen meestijgen met de groeiende gemiddelde ontleningscapaciteit als gevolg van de lage rente. Maar toch zorgen die prijsstijgingen ervoor dat een steeds grotere groep niet meer in staat is een huis te kopen.

Daarom zal zeker in de sterk groeiende kernen en stedelijke regio's bovenop spontane verdichting nog extra ingezet moeten worden op bijkomende woningen voor specifieke doelgroepen waarvoor nu krapte is op de woonmarkt: startende gezinnen, nieuwkomers en sociaal zwakkere gezinnen. Ook voor deze doelgroepen moet er in nabijheid van voorzieningen en mobiliteitsknooppunten een kwalitatief aanbod zijn.

Voor startende gezinnen biedt het kunnen wonen in de onmiddellijke nabijheid van kernen en/of tewerkstellingspolen agglomeratievoordelen die zich vertalen in economische welvaart en biedt meer kan op bijkomende werkgelegenheid.¹⁰¹ Extra investeringen in sociale woningen in kernen of nabij knooppunten biedt op vele vlakken meerwaarde omdat het aan de bron maatschappelijke problemen aanpakt zoals energie- en vervoersarmoede.¹⁰²

We schuiven volgende beleidsacties naar voor inzake kwaliteitsvolle, energiezuinige en betaalbare woningen:

- actiever grondbeleid met behoud van publieke grondposities en toepassing van erfpacht en opstalformules zodat betere ruimtelijke sturing mogelijk is en ook betaalbaarheid gerealiseerd kan worden
- herinvoeren sociale last en bereiken bindend sociaal objectief
- betaalbare (huur)woningen voor onderste segmenten van woonmarkt
- Nieuwe collectieve en coöperatieve woonmodellen

¹⁰¹ Vastmans, F., & Dreesen, S. (2021). *Woningprijzen: algemene trends en regionale verschillen. Vaststellingen in Vlaanderen en verklaringen uit de literatuur van urban economics*. Leuven: Steunpunt Wonen.

¹⁰² SERV-advies (2021) *Met 'fit for 55' naar een fit Vlaanderen. Krachttoeren om de CO₂-trends snel om te keren*

— Impulsprojecten voor bijkomend woonaanbod in stedelijke hoogdynamische regio's

Vooraf in stedelijke regio's als Gent, Leuven, Antwerpen en de Vlaamse Ruit, hebben we te maken met een groeiende instroom van jonge gezinnen. Dit leidt op die stedelijke woonmarkten tot krapte en drijft de minder kapitaalkrachtige gezinnen naar meer perifere locaties of naar woningen in slechte staat. Een actief ruimtelijk woonbeleid is nodig om de marktwerking bij te sturen.

Er is dus een bijzondere opportuniteit om in de rand van onze stedelijke gebieden gerichte verdichtingsoperaties te gaan doen omdat er enorme vraag is naar woningen voor jonge gezinnen en kwetsbare groepen. De ruimtelijke druk, vastgoedwaarde en complexiteit is in die stadsrand ook lager dan in historische kernen en de buurten rond de IC-stations, maar door de knooppwaarde, de nabijheid van voorzieningen en van groen hebben ze toch bijzondere troeven.

Voor dergelijke plekken met bijzonder potentieel voor ontwikkelingen vinden we actief overheidsingrijpen gepast en stellen we voor om ze als impulsgebied aan te duiden en hier een gemengd programma van Transit-Oriented en/of Bike-Oriented Development te realiseren.¹⁰³ In impulsgebieden is het effectief de bedoeling het ruimtelijk rendement te verhogen. Door geïntegreerd te werken op diverse thema's kunnen diverse overheidsopgaves samen ingevuld worden¹⁰⁴:

- Wonen: hoger aanbod aan grondgebonden woningen voor starters, nieuwkomers en sociaal zwakke gezinnen
- Mobiliteit: modal shift naar actieve modi
- Nabijheid van voorzieningen en werk
- Klimaatneutrale energie-efficiënte wijken

Wij denken aan een programma-aanpak die vergelijkbaar is met die van stadsvernieuwingsprojecten¹⁰⁵: projectoproep met subsidiemiddelen voor realisatie. Vlaamse subsidiemiddelen¹⁰⁶ worden ter beschikking gesteld voor projecten die hoog scoren qua ambitieniveau inzake duurzaamheid en de juiste mix hebben qua programma van wonen, voorzieningen en bedrijvigheid. Het lijkt ons aangewezen dat subsidies voor impulsprojecten enkel ingezet kunnen worden voor projecten met regio's met intergemeentelijke afsprakenkaders voor herbestemmen, kernaafbakening en -typering, werk en voorzieningen. Belangrijk is dus dat de selectie van impulsgebieden gebeurt via overleg in de referentieregio's.

— Koppelingskansen renovatiegolf en bouwshift

De transitieopgave inzake een energiezuinig en klimaatadaptief gebouwenbestand dient intensiever gekoppeld te worden aan de opgave van verdichting op goed gelegen locaties. De Vlaamse langetermijn renovatiestrategie mikt op een verhoogde renovatiegraad waarbij

¹⁰³ Zie o.a. Bordeaux (wijken Les Sècheries en Ginko), corridorontwikkeling Noord-Holland

¹⁰⁴ Zie ook <https://omgeving.vlaanderen.be/excentriciteit-in-kernen-ruimtelijke-ontwikkeling-en-duurzaam-vervoer-ontwikkelings>

¹⁰⁵ Ook een aanpak zoals de Zwitserse agglomeratieprogramma's dient verkend te worden.

¹⁰⁶ Koppeling met EU-middelen, klimaatbeleid, vernieuwende financieringsmechanismen en/of inbreng van PMV kunnen onderzocht worden.

idealiter 3% van de bestaande woongebouwen op jaarbasis een A-label verwerven. Om deze doestellingen te halen, werden verschillende relancemaatregelen in de steigers gezet. Het gaat onder meer over labelpremies, renteloze renovatieleningen, asbestpremies, een noodkoopfonds en sloop- en heropbouwpremies.¹⁰⁷

Het lijkt ons zinvol de huidige strategie die voornamelijk gericht is op het financieel ondersteunen van individuele gezinnen (deels) te verleggen naar en/of aan te vullen met een meer structurele aanpak op wijkniveau. Grootschalige collectieve renovatieprojecten op wijkniveau laten ook toe om via sloop en densere heropbouw meerwaarde te creëren door de extra wooneenheden. Dat kan financiële ruimte vrijmaken voor betere infrastructuur (o.a. warmtenetten) en sociale woningen.¹⁰⁸

Binnen de bestaande woongebieden is er een gigantische renovatie- en vervangingsopgave. In Vlaanderen voldoen 1.000.000¹⁰⁹ woningen niet aan woon-technische vereisten en 96.6%¹¹⁰ van woningvoorraad moet nog klimaatklaar gemaakt worden. Zeker in stads- en dorpskernen is het gebouwenbestand in grote mate verouderd. We vinden het dan ook opportuun om de bouwshift te koppelen aan de programma's van het relancebeleid, de green deal en het (sociaal) woonbeleid.

Nu al blijkt dat bij hernieuwbouw verdicht wordt: gemiddeld komt er per woning 1,2 woning extra erbij. Die transformaties op kleine schaal hebben dus wel een groot potentieel. Door grote gebouwen die goed gelegen zijn te gaan opsplitsen en/of meervoudig te gaan gebruiken kunnen heel wat rendementswinsten geboekt worden. De opdeling van bv. één naar twee kwalitatieve wooneenheden kan ook financiële ruimte creëren voor grondige renovatie.

Wanneer we echter nog een stap verder gaan en inzetten op wijkrenovaties dan kan door herstructurering met (gedeeltelijke) sloop en herbouw veel meer winst geboekt worden op diverse vlakken: hogere densiteit, extra groen, duurzame mobiliteitsoplossingen, (collectieve) hernieuwbare energievoorzieningen, ... Het is dus bijzonder uitkijken naar resultaten en opschaalmogelijkheden van projecten zoals het Pilootproject Klimaatwijken¹¹¹, waarin de energietransitie en de kwaliteitsvolle verdichting van het woonweefsel vertaald zal worden in concrete, collectieve renovatie- en vernieuwingsprojecten op bouwblok- of wijkniveau.

De komende jaren zullen heel wat investeringen gebeuren in infrastructuur en nutsvoorzieningen. We denken aan elektriciteits- of warmtenetten, glasvezel, riolering en bestrating. Momenteel wordt de planning van deze infrastructuurinvesteringen nauwelijks of niet op elkaar afgestemd en ontbreekt ook een geïntegreerde benadering. Bovendien wordt zelden in prioritering van projecten rekening gehouden met het al dan niet kernversterkend karakter.

Door een meer geïntegreerde, gebiedsgerichte aanpak kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden. Zo lijkt het ons zinvol om geen vergunning meer te geven voor de bouw van

¹⁰⁷ <https://www.vvsg.be/nieuws/europese-renovatiegolf-maakt-duurzame-huisvesting-prioriteit>

¹⁰⁸ SERV 2021 Advies Met "Fit for 55" naar een fit Vlaanderen

¹⁰⁹ Bron Steunpunt Wonen

¹¹⁰ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/be_flanders_ltrs_2020.pdf

¹¹¹ De projectoproep Klimaatwijken is een initiatief van het Departement Omgeving, het Team Vlaams Bouwmeester en het Vlaams Energie en Klimaatagentschap.

woningen in straten waar nog geen riolering ligt. De al bestaande woningen in deze straten zouden zelf in wateropvang, –hergebruik en zuivering moeten kunnen voorzien. De middelen die momenteel nog aan dergelijke projecten worden besteed, zouden dan toegewend kunnen worden voor groenblauwe verdichtingsprojecten in watergevoelige gebieden in kernen¹¹².

Een ander voorbeeld is de transitie van gas naar warmtepompen of warmtenetten. Momenteel worden warmtezoneringskaarten opgemaakt die aangeven welke duurzame warmteconcepten op de verschillende locaties meer of minder plausibel zijn. Het gaat om de keuze tussen collectieve en individuele oplossingen voor fossielvrij verwarmen. Warmtenetten vereisen voldoende warmteafnemers op korte afstand, zoals dichtbebouwde stadswijken maar ook in kernen van kleinere gemeenten. Warmtepompen zijn dan weer de logische keuze in verspreide bebouwing of landelijke gebieden. De bouwshift en de daarbij horende verdichting en transformatie van kernen biedt dus ook momentum om beslissingen te nemen over zones waar al dan niet wordt ingezet op een collectief systeem van warmtenetten.

Door vanuit Vlaanderen de koppeling te maken van warmtenetten met diverse infrastructuur- en nutsopgaves kan niet alleen de timing beter op elkaar afgestemd worden, maar kunnen ook meer gebiedsgerichte processen opgezet worden naar volledige verduurzaming van straten, buurten of wijken. Op die manier creëer je ook meekoppelkansen. Het momentum van ingrijpen kan strategisch gekozen worden én er kunnen diverse opgaves verbonden worden: energie, water, mobiliteit, verdichting, ...

— Activering van leegstaande of onderbenutte gebouwen en terreinen

Het bestrijden van leegstand in kernen moet zorgen voor extra aanbod en kan ook een hefboom zijn om te werken aan het betaalbaar wonen.¹¹³ Door leegstand aan te pakken neemt immers het aanbod van woningen op de koop- of huurmarkt toe.

De VCRO (Art. 5.6.1) en het Decreet Grond- en Pandenbeleid (Art. 2.2.5) voorzien in een register van onbebouwde percelen en een optioneel leegstandsregister als monitorinstrumenten om meer grip te krijgen op onderbenutte gronden en panden in Vlaanderen (DGPB Art. 2.2.6).¹¹⁴ Deze registers worden bijgehouden door gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Er zijn ook subsidies mogelijk voor de actualisatie van het register van onbebouwde percelen. Om onderbenutte percelen en panden te activeren zijn in het DGPB diverse instrumenten gekoppeld aan het leegstandsregister:

- subsidies voor activeringsprojecten van panden bekostigd uit het Grondfonds (Art. 3.1.2);
- belastingvermindering voor renovatieovereenkomsten (Art. 3.1.4);
- vermindering heffingsgrondslag registratierechten t.b.v. activering van panden (Art. 3.1.10).

¹¹² Volgens de studie van Wolfs et al 2018 zou een BRV-scenario zo'n 1,8 miljard minder investeringen in hemelwaterafvoer vergen tov BAU. <https://www.vlario.be/site/files/downloads/VLARIO-rapport-betonstop.pdf>

¹¹³ <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/bestrijden-van-leegstand>

¹¹⁴ de Olde, C. & Ryckewaert, M. (2021), *Ruimte en wonen wederzijds versterken. Afstemming woonbeleidsinstrumentarium op de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Leuven: Steunpunt Wonen

Ook kunnen gemeenten een activeringsheffing heffen op onbebouwde gronden (Art. 3.2.5-3.2.12). Deze maatregel is optioneel en is niet gekoppeld aan het register van onbebouwde percelen. Wél hieraan gekoppeld zijn de maatregelen in het kader van het Bindend Sociaal Objectief.¹¹⁵

Het register staat niet op punt en vele gemeenten voeren momenteel geen activeringsbeleid. Net als de Olde en Ryckaert stellen we voor om het impopulaire register onbebouwde percelen te vervangen door een Vlaamse screening op basis van een Vlaamse databank 'Datawarehous Wonen'. Lokale besturen kunnen dit heffingsinstrument vervolgens inzetten voor woningen en percelen met specifieke kenmerken in hun gebied. Ook kan op Vlaams niveau worden nagegaan waar de onbebouwde goed of slecht gelegen bouwgronden in handen van een SHM of lokaal of Vlaams bestuur zijn gelegen. Gezien de voorbeeldrol van deze partijen in het realiseren van de bouwshift, kunnen zij worden gestimuleerd om deze bouwgronden te ontwikkelen of juist te schrappen.

Zo is het mogelijk om de doelstellingen van de strategische visie van het BRV kracht bij te zetten met respect voor de subsidiariteit inzake omgevingsbeleid. Zo'n vernieuwde activeringsheffing zou een instrument kunnen zijn voor lokale besturen. De Vlaamse Regering kan enkel zelf de activeringsheffing toepassen als zij acht dat lokale overheden onvoldoende inspanningen doen op dit vlak.

— Vergrijzing als kans voor verdichting en betere benutting

De vergrijzingsgolf biedt kansen voor zowel hogere dichtheid als betere benutting van het woonbestand. De woonbehoeften van oudere senioren zijn immers anders dan van jonge gezinnen. Ze zijn eerder bereid dichter in de kern te gaan wonen en hun woonoppervlaktebehoefte daalt. In het kader van verdichting en kernversterking biedt dit een aantal opportuniteiten.

Vele senioren blijven (te) lang in hun overmaatse en onaangepaste woningen.¹¹⁶ Het zou echter zowel voor deze senioren als voor de maatschappij beter zijn dat ze sneller de stap zetten naar een aangepaste woning in de kern. Het voordeel van zo'n 'slimfit'-beweging is drieledig: 1. de nieuwbouwappartementen hebben een hogere knooppunt- en voorzieningenwaarde dan de bestaande huizen waarin de slimfit-huishoudens voordien woonden; 2. deze bestaande huizen hebben hogere knooppunt- en voorzieningenwaarden dan gelijkaardige nieuwbouwwoningen; 3. de verhuisbeweging zorgt voor minder onderbezetting van de beschikbare woningen en dus minder ruimtegebruik per woning.¹¹⁷ Als we erin slagen om oudere gezinnen (leeftijd 55-70 jaar) via pull beleid richting kernen te stimuleren, betekent dit dus ook dat hun ruimere gezinswoningen op de markt komen voor jonge gezinnen.

Niet enkel voor jonge senioren kan een aangepast aanbod van toegankelijke woningen ontwikkeld worden in kernen. Het is ook belangrijk om voor de zorgbehoevende senioren een aangepaste woonzorgomgeving te voorzien. Een voorbeeld is het initiatief "Senioren

¹¹⁵ Zie ook <https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/leegstaande-woningen-opsporen-registreren-en-aanpakken>

¹¹⁶ Pascal De Decker, Emma Volckaert, Elise Schillebeeckx, Brecht Vandekerckhove en Celine Wellens *Moving in time; Ruimte 39* (2018)

¹¹⁷ Vastmans, F. (2019). *De toekomst van nieuwbouw. Trends en opties voor kernversterking*. Leuven: Steunpunt Wonen.

onder de Toren" in Adegem en Kleit. Het Zorgbedrijf Meetjesland bezorgt senioren die licht-zorgbehoevend zijn, maar nog zelfstandig kunnen functioneren, een aangepaste, beschermende en kwalitatief hoogstaande woon- en leefomgeving aan in een oude pastorie midden in de kern. In dit project wordt wonen, zorg en erfgoed gecombineerd. Zo'n kleinschalige woonzorgprojecten vormen een interessante overgangsoptie tussen de eigen woning en het woonzorgcentrum.¹¹⁸ Ze combineren de huiselijkheid van een woning met de nabijheid van zorg en andere diensten. De inbedding in het bestaande dorpsweefsel werkt bovendien kernversterkend.

— Modalshift en gedeelde mobiliteit als kans voor kernversterking en -verdichting

In onze kernen wordt heel wat ruimte ingenomen door verkeersruimte. Volgens het RURA 2018 telt Vlaanderen meer dan 7 miljoen parkeerplaatsen en is per Vlaming zo'n 25 m² parkeerplaats. Met een mobiliteitsbeleid dat inzet op modal-shift en gedeelde mobiliteit kan dus ook heel wat ruimte gewonnen worden.

Duurzame modi zijn ruimte-efficiënter dan auto's. Eén deelwagen vervangt immers vier tot twaalf privéwagens. Ook andere vormen van duurzaam vervoer dragen hun steentje bij aan een herverdeling van de publieke ruimte: een fietser neemt bijna 30 keer minder plaats in op de openbare weg dan een automobilist en een volle tram kan veel meer mensen vervoeren binnen dezelfde ruimte dan auto's dat kunnen.¹¹⁹

Door in kernen meer in te zetten op actieve modi en deelwagens kan dus heel wat verkeersruimte gewonnen worden die kan ingezet worden voor groene, verblijfsruimte of andere functies. Door ruimte die nu wordt ingenomen door geparkeerde wagen in te ruilen voor groene publieke ruimte verhoogt de verblijfskwaliteit en kan beter voldaan worden aan uitdagingen inzake klimaatadaptie (hittestress, waterinfiltratie, ...). Een autoluwer inrichting van onze kernen zal ook bijdragen tot de beoogde modal-shift¹²⁰ en helpt zo ook bij het behalen van de energie- en klimaatdoelstellingen gelinkt aan transport.

Zeker voor verdichtingsprojecten kan de keuze voor gedeelde mobiliteit een hefboom zijn om tegelijk te werken aan kwaliteit en densiteit. Bij heel wat inbreidingsprojecten in bestaande buurten is mobiliteit vaak een heikel punt. Door rigoureus de kaart te trekken van actieve modi en deelwagens kan de mobiliteitsdruk in de buurt sterk beperkt tot zelfs teruggedrongen worden. Een actief mobiliteitsbeleid en parkeerbeleid kan dus zeker bijdragen tot meer kwalitatieve verdichting in kernen.

— Kernversterkend beleid economie

In het licht van de bouwshift is het essentieel om sterker in te zetten op het huisvesten van goed verweefbare bedrijven en winkels in kernen en op het optimaal benutten van ruimte op bedrijventerreinen en detailhandelclusters voor die activiteiten die niet of moeilijk verweefbaar zijn.

¹¹⁸ <https://architectuurwijzer.be/kleinschalige-woonzorgprojecten-the-missing-middle/>

¹¹⁹ <https://www.autodelen.net/verover-de-ruimte-als-lokaal-bestuur-met-de-praktische-gids/>

¹²⁰ <https://www.vlaanderen.be/mobiliteit-en-openbare-werken/duurzame-mobiliteit/vlaamse-mobiliteitsvisie-2040>

Het ruimtebeslag van perifere grootschalige handelszaken groeide de voorbije decennia snel. In het kader van de bouwshift moeten we dit omturnen richting het ontwikkelen binnen bestaand ruimtebeslag. Het gaat dus om ruimtelijk rendement verhogen, maar ook naar een evenwicht met het lokale winkelapparaat in kernen. Hiervoor kunnen best regionaal afspraken rond worden gemaakt.

Daarom stellen we voor om per referentieregio de ruimtelijke inplanting van grootschalige detailhandel te gaan vastleggen. Het kan evenwel in het licht van de bouwshift niet de bedoeling zijn heel wat extra greenfield locaties aan te duiden, maar net wel op zoek te gaan naar heroriëntering en clustering binnen de huidige locaties. Het Strategisch Project Baanbrekend Winkelen van de Provincie Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant heeft hierrond reeds verkennende oefeningen gedaan, maar mist momenteel bovenlokale afsprakenkaders om dit ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.¹²¹

Door een regionale aanpak vermijden we de intergemeentelijke concurrentie en kunnen bovenlokale effecten of impact op buurgemeenten meegenomen worden in het beslissingsproces. Binnen de regio moet op zoek gegaan worden naar mogelijkheden voor nieuwe of heroriëntering van bestaande grootschalige detailhandel op goed gelegen locaties en binnen het bestaand ruimtebeslag. Op te nemen in het regionaal detailhandelman:

- Herbestemmen van slecht gelegen bestemde zones.
- Herlocatie van slecht gelegen (grootschalige) handelszaken naar bestaande goedgelegen clusters.
- Aanduiden van bestaande zones waarin nieuwe grootschalige handelszaken kunnen worden ingepast zonder bijkomend ruimtebeslag.

Steeds meer kernen hebben te maken met leegstand van commerciële ruimtes, terwijl er op perifere locaties nog heel wat bijkomende retailontwikkelingen komt. In het kader van een snel veranderend retaillandschap is extra beleidsoptreden nodig. Kwaliteitsvolle kernversterking heeft ook oog voor een gezond lokaal economisch weefsel en dus moet ook actief beleid gevoerd worden op het versterken van het centrale handelsapparaat en het afremmen van perifere retailontwikkelingen. Een dergelijke winkelshift¹²² kan best uitgewerkt worden in samenhang met het concept bedrijvige kern.

Gemeenten zijn aan zet om in hun gemeentelijk beleidsplan één of meerdere compacte zone(s) van kernwinkelgebieden aan te duiden waarin ze bedrijvigheid clusteren. Hierin worden handel en andere vormen van ondernemerschap en (gemeenschaps)voorzieningen met elkaar verweven. Handel alleen is vaak onvoldoende om alle handelspanden op te vullen. Leegstaande handelspanden moeten dus ook nieuwe functies kunnen krijgen en ingevuld kunnen worden met andere (zichtbare) activiteiten de levendigheid van de kern bevorderen. Het gaat om starters, horeca, kunstenaars, freelancers, ateliers, ..., maar ook openbare diensten, zorg, ... Het moet daarbij gaan om bedrijvigheid die niet omgevingsbelastend is.

¹²¹ Ook financiële middelen en instrumenten en eigendomsstructuren maken een herstructurering van winkellinten een complexe opgave.

¹²² M. Vancompernelle (2020), Presentatie UNIZO bij de hoorzitting Kernversterking winkelshift, <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1449665>.

Gemeenten moeten werk maken van een beleidsplan detailhandel en dit uiteindelijk juridisch vertalen in een RUP of verordening waarin een kernwinkelgebied wordt afgelijnd. Gemeenten kunnen krachten hierrond ook bundelen in een intergemeentelijk of provinciaal initiatief. Lokale besturen kunnen beroep doen op de expertise van de zogenaamde 'profploeg' om hun beleid 'bedrijvige kernen' verder op de rails te zetten.¹²³

— Verweven van bedrijvigheid

Momenteel zijn heel wat bedrijven reeds verweven in woongebied, maar het is omwille van zowel bedrijfsmatige redenen, vastgoedmarkt, milieutechnische of regelgevende redenen vaak niet evident bedrijvigheid in kernen te houden of in te passen. De voorbije jaren werd door het Departement Omgeving en VLAIO heel wat onderzoek gedaan naar mogelijkheden tot verweving van bedrijvigheid. Dit blijkt geen evidente opgave¹²⁴ en vraagt in eerste instantie een betere inventarisatie van bedrijvigheid in diverse vestigingsmilieus. Samenwerking tussen diverse overheden op dit terrein is de basis voor ruimtelijk economisch beleid rond verweving van economie.¹²⁵ Toch zijn er diverse initiatieven die verder uitwerking en opschaling vragen, maar die wel de weg bereiden voor sterkere verwevenheid van bedrijven. We gaan op een aantal in.

Belangrijk aandachtspunt is het behoud van stedelijke ruimtes met grotere footprint die geschikt zijn voor bedrijventerreinen en deze niet zomaar ter beschikking stellen voor woningbouw. Dus tegen vastgoedlogica in actief flankerend beleid voeren om ervoor te zorgen dat voldoende ruimte voor diverse types van bedrijvigheid in kernen aanwezig kan zijn.

Dit vraagt een actief ruimtelijk economisch beleid. De Stad Antwerpen ontwikkelde hiervoor een beleidsnota ruimtelijke economie. De nota is een beleidsinstrument om economische bedrijvigheid lokaal te verankeren en te versterken. Eén van de acties bestaat erin om in de bouwcode principes op te nemen voor verweving in woon-werkgebieden. De Stad zal ruimte vrijwaren voor KMO's en industrie en een compensatieplan uitwerken voor de onbruikbare 'paarse zones'.

VLAIO ondersteunt momenteel vijf steden en gemeenten bij het voeren van een actief verwevingsbeleid.¹²⁶ Verweefcoaches dienen een netwerk van contacten uit te bouwen met verschillende actoren (overheid, bedrijven, buurtbewoners) en bemiddelend of remediërend op te treden tussen verschillende partijen. Ze moeten snel in kunnen spelen op veranderingen zodat de verwevenheid van economische activiteiten in stand gehouden en robuuster gemaakt kan worden.

Bij de verdere uitwerking van de bouwshift zullen zeker in de groeikernen nog meer van dergelijke verweefcoaches noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat kansen tot behoud en

¹²³ <https://www.vlaio.be/nl/andere-doelgroepen/de-profploeg>

¹²⁴ Vandekerckhove, B., Van Brussel, S., Gadeyne, E. (eds) (2019). "Segmentatie IV: Beweegredenen voor verweving van wonen en werken - *Synthesenota*" in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving.

¹²⁵ Gruijthuijsen et al (2021) *Metten van een economisch ruimtegebruik: de rol van een terreininventarisatie* en De Mulder, S., Penninx, I., & Zaman, J. (2021). *Segmentatie V: toepassen van de segmenten in drie circulaire economie cases.*

¹²⁶ De oproep verweefcoaching is een subsidieproject van VLAIO en loopt van 2020 tot 2023. <https://www.vlaio.be/nl/andere-doelgroepen/oproep-verweefcoaching/wat-is-het-doel-van-verweefcoaching>

verweving van economie in kernen optimaal benut worden. Ook de expertise die opgedaan is het Project Terug in Omloop verdient verdere uitrol in Vlaanderen.¹²⁷

In het Vlaams Parlement werd alvast een decretaal initiatief genomen om leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten te voorkomen en te bestrijden.¹²⁸ Het decreet voorziet een ruimtelijk gedifferentieerde subsidieregeling voor de sanering van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Dit decreet zou tot een duidelijker kader moeten leiden en dus effectief beter benutten van bedrijfsruimte.

— Locatiebeleid en bedrijventerreinenmanagement

Het BRV beoogt om zones die goed scoren qua bereikbaarheid en voorzieningsniveau extra te gaan ontwikkelen om op die manier andere gebieden te vrijwaren. Dit geldt ook voor bedrijventerreinen. Toch vergt locatiebeleid voor bedrijven een ander toetsingskader dan voor huisvesting. Zo kunnen perifere plekken die slecht scoren inzake knooppuntwaarde voor woningbouw toch uitstekend gelegen zijn voor de realisatie van extra bedrijfsruimte voor niet verweefbare industrie.

Het is noodzakelijk om de locatie, de inrichting en het beheer van bedrijventerreinen in Vlaanderen te herbekijken. Vooral oudere industriegebieden beantwoorden vaak niet meer aan de vereisten van vandaag.¹²⁹ We vinden het daarom aangewezen dat binnen de bouwshiftregio's keuzes gemaakt worden rond bedrijventerreinen. Welke behouden, optimaliseren en/of uitbreiden, maar ook welke bedrijventerreinen of nog niet benutte ruimte voor bedrijventerreinen kunnen herbestemd worden?

Gezien de krapte aan bedrijfsruimte in sommige regio's en de niet verweefbaarheid van bepaalde vormen van bedrijvigheid zullen er ook nieuwe greenfields aangeduid en ontwikkeld moeten worden. Deze extra ruimte voor bedrijventerreinen dient in weging gebracht te worden in het regionale contingent van nog aan te snijden harde bestemmingen (zie hoofdstuk data en strategie open ruimte). Dit betekent dus dat binnen elk van de referentieregio's een goede afweging van ruimtenoden voor diverse functies wordt bewaakt.

Net daarom is de ontwikkeling van een regionaal locatiebeleid en terreinmanagement voor bedrijventerreinen aan de orde. De Vlaamse administraties Departement Omgeving, VLAIO en Departement MOW zullen in nauwe samenwerking en in overleg met de lokale besturen, provincie, de POM en/of intercommunale dit moeten uitbouwen.

¹²⁷ <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/subsite/terug-in-omloop>

¹²⁸ <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1705251>

¹²⁹ Zie ook VOKA-paper SOS Industriegebied. *Bedrijventerreinen beter benutten*

OPGAVE 3 - REGIONALE GOVERNANCE VAN DE BOUWSHIFT

Uit vorige hoofdstukken blijkt dat de bouwshift om beleidsafstemming en -afspraken vraagt op regionaal niveau. Lokale besturen erkennen ook nadrukkelijk die nood aan regionale afstemming en samenwerking. Ze zetten steeds vaker regionale of intergemeentelijke projecten op. Om op vlak van wonen, werken en voorzieningen echt tot goede afspraken te komen ontbreekt het momenteel aan een kader of platform.¹³⁰ Vanuit de taskforce stellen we daarom voor om in de 17 referentieregio's¹³¹ interbestuurlijk platform op te richten om concrete uitvoeringsgerichte taken af te spreken.

— Oprichting bouwshiftregio's

Voor mobiliteit werd enkele jaren geleden beslist om vervoerregio's op te richten. Een soortgelijke aanpak voor de uitvoering van de bouwshift is eveneens noodzakelijk. Daarom stellen wij de oprichting van de bouwshiftregio's voor.

Het is geenszins de bedoeling om een nieuw bestuurlijk niveau in het leven te roepen, maar wel een overleg- en coördinatieplatform waarop cruciale bovenlokale aspecten inzake de bouwshift worden vastgekleefd. Hierin wordt de Vlaamse overheid, de provincie, de gemeenten en – indien aanwezig in de regio – ook de intercommunale in betrokken. Er wordt door de drie bestuursniveaus samengewerkt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid om de bouwshift uit te voeren.

Enkele belangrijke basisprincipes die we naar voor schuiven:

Sturende rol Vlaamse overheid

Net als in de vervoerregio's is de betrokkenheid van de Vlaamse overheid een noodzakelijke voorwaarde. De mogelijkheden om regionale verdelingskwesties over ruimtelijke problematieken tussen aanliggende gemeenten via vrijwillige samenwerking aan te pakken zijn beperkt. Wanneer de vrijwilligheid wordt doorbroken doordat de Vlaamse overheid mee aan tafel zit en een sturende rol kan spelen, meebepaalt en –betaalt, dan is er meer potentieel tot constructieve samenwerking.¹³²

De Vlaamse overheid kan zich organiseren naar deze 17 referentieregio's. Verschillende departementen en entiteiten kunnen hierin betrokken worden: Omgeving, ANB, VLM, Wonen, VLAIO, ...

Duidelijke taakstelling

De opdracht wordt beperkt tot enkel de cruciale aspecten die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de bouwshift en die noch door Vlaanderen, noch door de gemeenten alleen kunnen worden opgepikt. Het is niet de bedoeling om omstandige planologische visies of onderzoeken te organiseren, maar wel op basis van beschikbare informatie bovenlokale

¹³⁰ Zie K. Toebak, 2021, Lokale toetsstenen voor Vlaams ruimtelijk beleidsplan, in Lokaal nr 9

¹³¹ Dat voor Limburg nog niet helemaal duidelijk is welke regioverdeling er komt, betekent niet dat alvast gestart kan worden (in andere regio's)

¹³² P. Schraepen et al., 2020, De streekintercommunales en stadsregionale beleidsvoering in Vlaanderen, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

knopen door te hakken. Er zijn specifiek vier aspecten door de bouwshiftregio te bepalen: de kernaafbakeningen, de verdichtingslocaties binnen de kernaafbakeningen, ruimte voor bedrijvigheid en de neutralisatielocaties buiten de kernaafbakeningen.

De lead voor uitvoering van herbestemming in functie van open ruimte kan best opgenomen worden door Vlaanderen, terwijl de lead rond kernversterking best lokaal blijft.

Niet vrijwillig, noch vrijblijvend

Ondanks enkele succesvolle realisaties, stellen we vast dat vele van de huidige intergemeentelijke en provinciale projecten louter op vrijwillige basis, onvoldoende sturend kunnen werken.¹³³

Om de doelstellingen van de bouwshift te kunnen realiseren is er nood aan meer sturende kaders en afspraken. Daarom worden (bv bij decreet) de lokale overheden verplicht om in te stappen in de bouwshiftregio's.

Lokale overheden krijgen per regio binnen een bepaald opdrachtenkader ruime autonomie om keuzes te maken, maar indien ze niet tot consensus komen, kan de Vlaamse regering finaal beslissingen afdwingen.

Cruciaal is dat aan de beleidskeuzes ook financiële afspraken worden gekoppeld. Naar analogie met de vervoerregio's kan dus best gewerkt worden aan een actieprogramma met taak- en kostenverdeling.

Bestaande expertise en studiewerk maximaal benutten

De voorbije jaren werd heel wat studiewerk verricht door allerlei instanties voor wat betreft bovenlokale opgaves inzake wonen, werken en voorzieningen. Dit studiewerk kan maximaal benut en omgezet worden in duidelijke beleidskeuzes.

Doordat dit materiaal beschikbaar is, hoeven geen uitgebreide studies meer te gebeuren. Dit maakt het haalbaar om binnen de twee jaar de politieke besluitvorming af te ronden. Gelijkaardige planologische oefeningen die reeds voor enkele regio's werden uitgevoerd, hebben uitgewezen dat dergelijke regionale uitwerking snel mogelijk is indien de opdracht gericht en beperkt kan gehouden worden.

Regionale differentiatie

De wijze waarop de bouwshiftregio zich organiseert kan van regio tot regio verschillen. We moeten hierbij oog hebben voor de regionale diversiteit inzake de rol die intercommunales en provincies momenteel spelen in het ondersteunen van lokale besturen in hun ruimtelijk beleid.

¹³³ P. Schraepen et al., 2020, *Provinciaal omgevingsbeleid: een bijdrage tot stadsregionaal beleid?*, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

- Zie bijvoorbeeld aanpak intercommunale Leiedal voor de regio Kortrijk - BRV pilootproject intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan;
- Zie bijvoorbeeld aanpak Regionet Leuven door provincie Vlaams-Brabant – ambitiekader en gebiedsagenda's;
- Zie bijvoorbeeld aanpak voorontwerp Ruimtelijk Beleidsplan Limburg door de provincie.

Het is in dat opzicht ook niet ondenkbaar dat omwille van praktische redenen binnen de bouwshiftregio's ook nog subregionale werkgroepen worden gevormd als dit beter tegemoetkomt aan de lokale en ruimtelijk-functionele en politieke realiteit en aldus het besluitvormingsproces kan bevorderen.

Gelijk gemeentelijk gewicht

Gemeenten en steden zitten als gelijke partners aan tafel. Sommigen hebben een grotere uitdaging inzake het inpassen van bijkomende ontwikkelingen, bij anderen is het herbestemmen een zware opgave.

De precieze uitwerking van het interbestuurlijk samenwerkingskader kan niet in de schoot van de taskforce Bouwshift worden uitgewerkt. Dit lijkt ons een opdracht voor het Departement Omgeving i.s.m. het VVSG-labo Regiovorming en het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

— Regionale ambitieuze taken vastleggen

Zonder het vastleggen van ambitieuze kaders kan een dergelijk regionaal platform niet werken en zullen Vlaamse omgevingsdoelen niet gehaald kunnen worden. Het is dus aangewezen dat het Departement Omgeving per bouwshiftregio kwantitatieve doelstellingen oplegt. Het gaat daarbij zowel om een bepaalde hoeveelheid te neutraliseren harde bestemmingen alsook opdrachten inzake het inpassen van diverse lokale, bovenlokale en internationale voorzieningen.

De wijze waarop Vlaanderen die kwantitatieve doelstellingen vooropstelt aan de regio's kan - zoals dat past in een partnerschapsmodel - in een proces van feedback: Vlaanderen stelt concrete doelstellingen voor aan de regio's in verhouding tot de specifieke kansen en uitdagingen van die regio. Bouwshiftregio's kunnen die taakstelling gemotiveerd bijsturen. Het is aan het Departement Omgeving om te bewaken dat de som van ambities over de verschillende bouwshiftregio's ook leidt tot de gewenste resultaten zoals vooropgesteld in de strategische visie en de beleidskaders (in voorbereiding) van het BRV.

Om te bepalen waar bijkomend ruimtebeslag nog wordt toegestaan en voor welke functies zijn dus regionale afstemming en interbestuurlijke afspraken hoogstnoodzakelijk. Het vergt ook een actief planningsproces inclusief performant monitoringssysteem.

— Concrete taakstelling bouwshiftregio's

Kernafbakening

De doelstelling van het BRV om ruimtelijke ontwikkelingen te bundelen in kernen en rondknooppunten maakt een duidelijke kernafbakening en -typering noodzakelijk. De gewestplannen, BPA's, verkavelingen of ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn immers onvoldoende sturend vanwege de te ruime afbakening van woongebied. Gezien het bovenlokale karakter van woningmarkten is een kernafbakening en -typering noodzakelijk op regionaal niveau en dus ook een taak voor de bouwshiftregio's.

Kerntypering

In tegenstelling met het neutraliseren van harde bestemmingen vinden we het niet wenselijk om bindende kwantitatieve doelstellingen op te leggen (minimaal, noch maximaal) voor ontwikkelingen binnen kernen. Binnen de kernen en binnen het bestaand ruimtebeslag is voldoende potentie om nieuwe woningen en andere voorzieningen op te vangen. Het vraagt lokaal maatwerk om precies af te wegen welk programma en welke dichtheid wenselijk is.

Op regionaal niveau kunnen wel afspraken gemaakt worden over welke kernen al dan niet als groeikernen worden aangeduid. Hieraan kunnen eveneens richtinggevende streefcijfers gekoppeld worden inzake dichtheid aan woningen en andere voorzieningen. Het volstaat deze kerntypering te regelen via een intergemeentelijke afsprakenkader of via een intergemeentelijk of provinciaal ruimtelijk beleidsplan. Zie bv. ambitiekader binnen Regionet¹³⁴ of kerntypering i.k.v. beleidsplan ruimte Limburg¹³⁵.

Aanduiding te neutraliseren gebieden

In het hoofdstuk 'strategie voor open ruimte' hebben we aangegeven dat de Vlaamse overheid een belangrijke opdracht heeft in het neutraliseren van een grote hoeveelheid gronden die omwille van watergevoeligheid, natuurwaarde, ecosysteemwaarde of hoge landschapswaarde verder gevrijwaard moeten worden van ruimtebeslag. Dit zal voor het realiseren van de bouwshift niet volstaan. Daarom zal door de Vlaamse overheid aan elke regio een bepaald contingent (x aantal ha) van harde bestemmingen moeten opgelegd worden die eveneens gevrijwaard moeten worden van bebouwing. Binnen de bouwshiftregio zullen de gemeenten hierover tot selectie van gebieden moeten overgaan.

De wijze van neutraliseren, de taakverdeling tussen overheden en de kostenverdeling van het neutraliseren van gronden zal via het interbestuurlijk overleg binnen de bouwshiftregio bepaald moeten worden. Niet elke regio heeft eenzelfde neutralisatie-opgave en ook de kostprijs van neutralisatie kan aanzienlijk verschillen naargelang de regio. In functie van de draagkracht van lokale besturen zal de Vlaamse overheid dus in mindere of in meerdere mate moeten co-financieren voor de neutralisatie.

¹³⁴ <https://regionetleuven.be/ambitiekader-regionet-leuven/>

¹³⁵ <https://limburg.be/Framework-Intranet/ruimtepact2040>

Aanduiding impulsgebieden

Binnen kernen kan verdichting plaatsvinden, maar sommige plekken kunnen gezien hun aantrekkelijke ligging (knooppuntligging en/of nabijheid van voorzieningen) aangeduid worden als zones waar actief wordt ingezet op een schaa sprong. Binnen deze zone is de huidige dichtheid of inrichting niet maatgevend voor wat bijkomend ontwikkeld kan worden, maar wordt ervoor gekozen om via een actief beleid van verdichting en verweving extra woningen en functies te gaan realiseren.

Aanduiding tot impulsgebied, betekent dat hier ook maximaal wordt ingezet op ruimtelijk rendement én hoge ambities wat betreft diverse aspecten van duurzaamheid. Binnen een mix van diverse woontypes wordt een extra aanbod betaalbare woningen en extra basisvoorzieningen gerealiseerd. Voor deze gebieden worden afspraken gemaakt over investeringen in publieke infrastructuur (mobiliteit, energie, water) die een dergelijke schaa sprong ook op duurzame wijze kan faciliteren.

We stellen voor dat Vlaanderen voor deze impulsgebieden een fonds en een programma-aanpak opzet die vergelijkbaar is met die van stadsvernieuwingsprojecten.

Aanduiding zones voor bedrijvigheid en perifere detailhandel

Verweving van functies is een belangrijk principe in BRV met het oog op het bereiken van een hoger ruimtelijk rendement. Toch zal niet elke nieuwe economische ontwikkeling verweefbaar zijn binnen het bestaande ruimtebeslag. Het blijft dus belangrijk om ook voor moeilijk verweefbare en ruimte-excessieve functies ontwikkelingskansen buiten de kernen te voorzien in daarvoor afgebakende gebieden. De bouwshiftregio wordt belast met de opdracht om deze zones voor bedrijvigheid en perifere detailhandel aan te duiden omdat deze functies – omwille niet-verweefbaarheid – een belangrijke hap zullen nemen in het nog in te nemen contingent ruimtebeslag.

In de eerste plaats moet dus ook voor deze bedrijven bijkomende ontwikkelingen ingepast worden op de reeds daarvoor voorziene plekken en dus binnen het ruimtebeslag. Per regio zal ook een afweging gemaakt moeten worden of er nog bijkomend plaatsen moeten worden aangeduid. Binnen deze oefening dient ook afgewogen te worden of perifere, slechtgelegen terreinen via ruil met krimp kan verschoven worden naar beter gelegen locaties.

— Timing

In functie van een tijdige uitvoering van alle nodige stappen en voldoende afgestemde aanpak door de drie bestuursniveaus, mag de voorbereiding van de kernafbakening, kerntypering, aanduiding neutralisatielocaties en aanduiding impulsgebieden per regio, niet lang op zich laten wachten. Daarom stellen we voor om deze voorbereidende stap voor 2025 af te ronden voor alle regio's. Indien een regio niet of niet tijdig overgaat tot aanduiding van de nodige onderdelen tegen 2025, dan zal de Vlaamse overheid de knoop doorhakken voor deze regio opdat de doelstellingen ook in die regio een concrete uitwerking hebben gekregen. Ook de provincies kunnen betrokken worden in het versneld uitwerken van regionale keuzes en besluitvorming via hun provinciale beleidsplannen of de opmaak van verordeningen of RUP's.

— Regionale monitoring en bijsturing

Een Vlaams monitoringssysteem zal opgezet moeten worden waarin de evolutie van het ruimtebeslag wordt opgevolgd. Het lijkt ons aangewezen dat hierover ook jaarlijks binnen de bouwshiftregio over terug te koppelen en indien nodig bij te sturen.

Gemeenten die zich niet aan de vooropgestelde ruimtelijke doelstellingen houden zullen gepenaliseerd worden via inhouding van middelen uit het openruimtefonds/gemeentefonds.

— Bouwshiftregio's vergen geïntegreerd Vlaams beleid op regioniveau

Werken in referentieregio's zal meer nog dan voor lokale besturen impact hebben op de organisatie van de Vlaamse overheid.

- Vlaanderen zal geïntegreerde ruimtelijke visies moeten voorbereiden op schaal van regio's. Dit vergt samenwerking tussen Departement Omgeving en Departement Wonen, Departement MOW, VLAIO, ...
- Geïntegreerde investerings- en subsidiemiddelen (o.a. voor impulsgebieden en herbestemmingen)
- Regionale aanspreekpunten/managers
- Monitoring

OPGAVE 4 - OMGEVINGSBELEID VERSTERKEN

Zowel in steden als in meer landelijke gemeenten zijn al heel wat vernieuwende, kwaliteitsvolle projecten gerealiseerd. Zie o.a. meer dan 60 stadsvernieuwingsprojecten,¹³⁶ projecten in uitvoering van Open Oproep¹³⁷ en Win-vorm¹³⁸, Voorbeeldprojecten Ruimtelijk Rendement¹³⁹ of Blauwgroenvlaanderen¹⁴⁰. Dergelijke projecten tonen dat er al hard aan de weg wordt getimmerd om de bouwshift te realiseren via kwalitatieve kernversterkende en open ruimte projecten. Toch kunnen we er niet om heen dat er nog heel grote uitdagingen zijn voor lokale besturen.

— (Inter-) gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen

Bij heel wat gemeenten is er momenteel weinig animo om een beleidsplan ruimte op te maken. Diverse redenen kunnen hiervoor worden aangehaald: een afwachtende houding t.o.v. Vlaamse en provinciale beleidsplannen, onduidelijkheid over het uitvoeringsgericht instrumentarium (Instrumentendecreet en planschadeberekening), maar ook omwille van de tijd, kost en energie die gepaard gaat met de opmaak van een beleidsplan ruimte.

Toch stelt de taskforce voor om de opmaak van (inter-)gemeentelijk beleidsplannen zo veel mogelijk te stimuleren. Uit wat voorafgaat blijkt immers de noodzaak tot ruimtelijke visievorming. De klimaaturgentie vraagt om snelle bijsturing van het beleid en hiervoor moeten dus verschillende acties geïntegreerd worden benaderd. Gezien heel wat van deze

¹³⁶ <https://stedenbeleid.vlaanderen.be/stadsvernieuwing>

¹³⁷ <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/open-oproep/projecten>

¹³⁸ <https://www.winvorm.be/nl/vorige-projecten/>

¹³⁹ <https://omgeving.vlaanderen.be/voorbeeldprojecten-ruimtelijk-rendement>

¹⁴⁰ www.blauwgroenvlaanderen.be

klimaatacties ook een ruimtelijke afweging en lokaal maatwerk vergen is de opmaak van een lokaal ruimtelijk beleidsplan een absolute must. Het gaat om het ontwikkelen van lokale visies op vlak van kernversterking (wonen, werken, voorzieningen, publieke ruimte), open ruimte (neutralisatie slecht gelegen gronden, natuurontwikkeling, waterbeheersing, ...), energie (renovatie, warmtenetten, wind, ...), mobiliteit (modal shift, vergroenen, verkeersveiligheid, ...).

Het is aangewezen om vanuit Vlaanderen minimale vereisten te koppelen qua inhoud, maar toch ook vermijden dat lokale beleidsplannen allesomvattend zijn. Beleidsplannen moeten heel concreet en strategisch ingaan op de meest urgente ruimtelijke uitdagingen voor die gemeente en meteen ook specifieke acties aanduiden. Belangrijk principe dat we hier willen hanteren is dat investeren in visie-opbouw absoluut vereist is, maar dat de planningscapaciteit nog meer moet ingezet worden voor uitvoeringsgerichte projecten en processen.

De regionale strategie zou de bovenbouw moeten zijn waarop gemeentelijke beleidskaders worden geënt voor specifieke, lokale keuzes en acties. Op die manier kan ook het studiewerk zoveel mogelijk bovenlokaal opgebouwd en gepoold worden.

Voor de opmaak van de gemeentelijke beleidskaders kunnen gemeenten best ook ondersteund worden. Een zestigtal gemeenten hebben ondertussen een bouwmeesterscan waarin heel wat keuzes en acties worden benoemd die opgenomen kunnen worden in een lokaal ruimtelijk beleidsplan. Er werd ook al heel wat studiewerk verricht in het kader van de provinciale beleidsplannen waar gemeenten op kunnen terugvallen.

Het lijkt ons zinvol de bouwmeesterscans verder uit te rollen als basis voor de gemeentelijke beleidsplannen. Dus binnen een relatief beperkt tijdsbestek en zonder al te veel studiewerk te verrichten per gemeenten, kunnen zo concrete lokale keuzes opgebouwd en verankerd worden in lokale ruimtelijke beleidsplannen. In dat opzicht is het ook aangewezen dat gemeenten een intergemeentelijk traject uitwerken. Dit zorgt voor maximale afstemming, maar kan ook kostenbesparend zijn.¹⁴¹

Om de opmaak van lokale beleidsplannen te stimuleren kunnen financiële middelen uit het bouwshiftfonds (zie verder) voorzien worden.

— Investeren in capaciteit

In Vlaanderen is - mede onder impuls van het programma van stadsvernieuwing - de professionaliteit en capaciteit van planningsdiensten in centrumsteden de voorbije decennia sterk gegroeid met heel wat mooie stadsvernieuwingprojecten als resultaat. Ook in heel wat kleinere steden en gemeenten is sinds de ontvoogding i.k.v. het RSV heel wat expertise gegroeid. Vanuit verschillende organisaties wordt bovendien nog extra ondersteuning aangeboden: intercommunales, provincies, Team Vlaams Bouwmeester, Win-Vorm, Ar-TUR, VakWerk, Architectuurwijzer, ... Een aantal gemeenten (Gavere, Kaprijke, Nijlen, Geel, ...)

¹⁴¹ Zie o.a. *aanpak in Regio Zuid-West-Vlaanderen: Leiedal (2021) BRV pilootproject intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan*

en regio's (Regionet Leuven, Leiedal, Veneco, ...) tonen dan ook dat er nu al heel veel kan en zijn de bouwshift aan het realiseren.

Toch zijn er signalen dat heel wat lokale overheden onvoldoende capaciteit hebben om hun ruimtelijk beleid naar behoren in te vullen en zijn dus niet voorbereid op het realiseren van de bouwshift.¹⁴² Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing geeft in een recent rapport¹⁴³ aan dat door het decentralisatieproces de bevoegdheden van lokale besturen niet alleen toenemen in aantal, maar ook steeds complexer worden. Daartegenover staat dat lokale besturen door een gebrek aan politieke expertise en/of een innovatie-averse politieke cultuur en een gebrek aan ambtelijke capaciteit niet tot strategische ruimtelijke beleidsbeslissingen komen.¹⁴⁴

Een lokaal ruimtelijk beleid kan pas succesvol zijn als het tegelijk inzet op visie (beleidsplan, RUP, verordeningen en beeldkwaliteitsplan), vergunningen, grondbeleid, monitoring en handhaving. We stellen vast dat de verantwoordelijkheden van het lokale bestuur op het vlak van vergunningverlening de voorbije jaren sterk zijn toegenomen en het aantal aanvragen en de complexiteit ervan stijgt. Voor de gemeentelijke omgevingsdiensten betekent dit een verhoging van de werkdruk. Zowat alle gemeenten melden een sterke stijging van het aantal aanvragen (van 25 tot 50% extra). Door die hoge druk op gemeentelijke omgevingsdiensten inzake omgevingsvergunningen komen andere taken in het gedrang. Omdat de ruimtelijke complexiteit toeneemt, is het formuleren van een heldere langetermijnvisie erg belangrijk. In nogal wat gemeenten komt de omgevingsdienst daar nauwelijks aan toe.¹⁴⁵

Voor al kleinere gemeenten missen de capaciteit om complexe vergunningendossiers, strategische projecten en planningsdossiers adequaat op te kunnen volgen, laat staan om transitieprojecten proactief op te zetten of aan te sturen. Het bestaande instrumentarium is onvoldoende gekend en er ontstaat een wildgroei aan lokale instrumenten. De capaciteit om ruimtelijke beleidsplannen en uitvoeringsplannen op te maken is beperkt, alsook methoden en knowhow voor draagvlakontwikkeling rond de beleidslijnen van de strategische visie.¹⁴⁶

Ook de financiële middelen van lokale besturen zijn niet afgestemd op de uitdagingen inzake klimaattransitie en de bouwshift. Uit een onderzoek bij 67 lokale besturen¹⁴⁷, kwam naar voor dat er onvoldoende tijd en geld is om de klimaatdoelstelling voor 2030 of 2050 te behalen. Maar liefst 92% van de bevroegden, gaf aan dat het dit niet kan met de huidige personeelscapaciteit, begrotingsmiddelen, bovenlokale ondersteuning en regelgevend kader.¹⁴⁸

¹⁴² Zie o.a. T. Coppens (2019) *Knelpunten bij het realiseren van projecten uit de bouwmeesterscan. Rapport i.o.v. Team Vlaams Bouwmeester*

¹⁴³ B. Van Haelter et al., 2020, *Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen Toegepast op ruimtelijke ordening, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing Ambtelijke capaciteit in Vlaamse lokale besturen – toegepast op ruimtelijke ordening*

¹⁴⁴ Ook het ontbreken van bovenlokale kaders en het gebrek aan financiering (instrumenten) helpen de gemeenten niet.

¹⁴⁵ X. Buijs (2021), *Applaus voor de medewerkers van omgevingsdiensten in Lokaal 09*

¹⁴⁶ T. Coppens (2019) *Knelpunten in het realiseren van projecten uit de bouwmeesterscan*

¹⁴⁷ <https://transitionheroes.be/bevraging2021/>

¹⁴⁸ <https://transitionheroes.be/bevraging2021/>

Om de capaciteit voor omgevingsbeleid bij lokale besturen te verhogen willen we vanuit de taskforce volgende elementen naar voor schuiven:

Poolen van experts - regionale expertenteams bouwshift

Niet elke gemeente heeft het budget om extra personeel aan te werven voor haar omgevingsbeleid. Bovendien is er ook een krapte op de arbeidsmarkt wat betreft ruimtelijk planners. Het lijkt ons dus verstandiger de aanwezige kennis beter te gaan benutten door expertises te poolen op intergemeentelijk, regionaal, provinciaal en Vlaams niveau. Intergemeentelijk kan doordat gemeenten samen een team van omgevingsdeskundigen, vastgoeddeskundigen, economische consultants, ... delen. Daarnaast kan ook Vlaanderen per bouwshiftregio een expertteam aanstellen die gemeenten gaan ondersteunen bij de uitwerking van de diverse opdrachten van neutralisatie tot kernversterking. Door in team te werken met diverse achtergronden, maar met terreinvoeling in de regio kan efficiënter en uitvoeringsgericht gewerkt worden in opdracht van lokale besturen.

Projectloket kernversterking

Om gemeenten bij te staan in het proces van kwalitatieve verdichtingsprojecten zou de oprichting van een projectloket kernversterking – vanuit het Team Vlaams Bouwmeester en departement Omgeving – kunnen helpen. Dit projectloket fungeert dan als aanspreekpunt om lokale besturen te begeleiden bij onderhandelingsstedenbouw. Bedoeling van zo'n projectloket moet zijn om lokale besturen bij te staan in het overleg met private ontwikkelaars zodat op maat van de plek gewerkt kan worden aan een ambitieus programma met duidelijke randvoorwaarden. Hierdoor kan betere kwaliteit behaald worden en zal het project wellicht ook makkelijker naar een omgevingsvergunning geleid kunnen worden.

Finaal moeten we er toe komen dat lokale besturen in hun kernen een veeleer proactieve rol opnemen.¹⁴⁹ Er wordt nu nog te vaak gefocust op de rol van beoordelen en vergunning verlenen (een meer defensieve houding), maar het zou zowel vanuit maatschappelijk belang als dat van de private ontwikkelaar beter zijn als het lokaal bestuur als vergunningverlener meer proactief te werk gaat. Dit kan door zelf randvoorwaarden neer te schrijven over de kwaliteit van de publieke ruimte, doorwaadbaarheid, groen, parkeren ... en aan te geven welke maatschappelijke meerwaarde die men wil genereren (veiligheid en toegankelijkheid, inzetten op ontmoeting, aandacht voor betaalbaar wonen ...). Zo kan men een veel sterkere onderhandelingspositie innemen tegenover kandidaat ontwikkelaars/bouwers en kan men echt gaan sturen op kwaliteit.

Kwaliteitskamers

Gemeentelijke planningsdiensten kunnen ook expertise inroepen inzake kwaliteitsbewaking bij kernversterking. De voorbije jaren zijn hierrond al vele initiatieven ontwikkeld door het Team Vlaams Bouwmeester, de provincies, intercommunales, ... om gemeenten te ondersteunen. We stellen voor deze initiatieven tegen de loep te houden om na te gaan hoe deze nog meer op maat van de diverse taken in het kader van de bouwshift lokale besturen kunnen bijstaan.

¹⁴⁹ Zie bv. *Aanpak gemeente Nijlen of Bouwblokvisie van de stad Gent*

De voorbije jaren is reeds ontzettend veel onderzoek gedaan en zijn diverse toolboxes ontwikkeld die lokale besturen op weg kunnen helpen bij het uitwerken van de bouwshift binnen hun gemeenten en regio. We denken o.a. Toolkit kwalitatieve kernversterking Vlaams-Brabant, Toolbox Dorpse Architectuur, Recepten voor kernversterking, Inspiratieboek Veerkrachtige Dorpen, Voorbeeldprojecten ruimtelijk rendement, ... Vaak zijn deze onvoldoende gekend. Departement Omgeving en VVSG kunnen (via de provinciale atria) extra werk maken om de beschikbare tools nog beter kenbaar te maken bij lokale politici en ambtenaren. Ze kunnen al dan niet i.s.m. vormingsinstellingen en middenveldorganisaties hierrond ook bijkomende opleidingen aanbieden.

— Werken aan partnerschap tussen overheid, architecten en private ontwikkelaars

Ontwikkelaars en architecten hebben bij kernversterkende projecten nood aan een duidelijke overheidsvisie en een standvastige en meedenkende houding van overheid.¹⁵⁰ Onduidelijke en veranderende overheidsvisies maken dat investeringsprojecten grote risico's kennen en dus duurder zijn. Voor private ontwikkelaars en architecten is een duidelijkheid over densiteit, programma-eisen, lasten, ... belangrijk. Investeringsrisico's zijn lager en *en cours de route* zullen minder bijsturingen nodig zijn, waardoor ook vaak bijkomend tijdsverlies en dus kapitaalsverlies wordt vermeden.

Een sterke overheid die weet wat het wil, creëert een stabiel kader voor bouwheren en projectontwikkelaars. Duidelijk ambities rond verdichting per buurt zal er ook voor zorgen dat er minder weerstand tegen verdichtingsprojecten komt vanuit de buurt. Weerstand tegen verandering is een heel menselijk fenomeen, maar wanneer bewoners vooraf goed geïnformeerd zijn, kan dit helpen in het aanvaarden van verandering. Het is dus erg belangrijk dat gemeentebesturen een actieve houding aannemen in de behandeling van private projecten en deze begeleiden tot kwalitatieve realisaties. Een actieve aanpak en begeleiding van projecten gaat dus verder dan het beoordelen van vergunningen. De vergunningverlening is (in het beste geval) het sluitstuk van een interactief ontwerpproces waar zowel de gemeente als de ontwikkelaar constructief meedenken en oog hebben voor elkaars verwachtingen en mogelijkheden.¹⁵¹

Het is dus de taak van de lokale overheid aan sturen op hoge architecturale en programmatorische kwaliteit van projecten. Een interessante aanpak is o.a. ontwikkeld door Nijlen, waarbij de gemeente jaarlijks architectenbureaus en bouwpromotoren uitnodigt om met hen in dialoog te gaan over welke beleidsrandvoorwaarden en kwaliteitseisen de gemeente stelt. Ook het Dialoogkompas¹⁵² Intergemeentelijke Kwaliteitskamer Getestreek toont hoe gemeenten kunnen sturen op kwaliteit. Het dialoogkompas is een compacte leidraad, die tegelijk als beoordelingskader wordt ingezet bij het motiveren van adviezen bij omgevingsvergunningsaanvragen. De stad Gent heeft een charter afgesloten met vijf engagementen voor een samenwerkingsgericht voortraject tussen architecten en lokale besturen met het oog op een vlotte vergunningsaanvraag. Het zijn dergelijke transparante beleidskaders die ervoor kunnen zorgen dat gemeenten samen met architecten, bouwheer

¹⁵⁰ <https://www.nav.be/artikel/3049>

¹⁵¹ P. Lacoere, 2021, *Onderhandelingsstedenbouw in de praktijk*. In "Klimaat en private projectontwikkeling: een leidraad voor vergunningverleners."

¹⁵² <https://omgeving.vlaanderen.be/getestreek-van-kernverdichting-naar-kernversterking>

en ontwikkelaars in goede verstandhouding kwaliteitsvolle kernversterkende projecten kunnen realiseren.¹⁵³

De architecten vormen een belangrijke partner van de lokale overheid in het realiseren van kwaliteitsvolle kernversterking en –verdichting. De architect kan door het ontwerpmatig combineren van goed ruimtelijk rendement en een kwaliteitsvolle leefomgeving een voortrekkersrol gaan spelen in het realiseren van een draagvlak creëren voor de bouwshift. Aan de hand van slimme, creatieve ontwerpen kunnen bestaande ruimtes beter benut worden door bijvoorbeeld een compacter volume een flexibele invulling te geven, synergiën op te zoeken inzake programmatische combinaties en de kringloop van energiestromen, het project aanpasbaar te maken, te verdichten waar mogelijk en ruimten open te trekken om meer groen toe te laten waar nodig. Zie o.a. de acties die de architectenverenigingen samen met het Departement Omgeving en met de VVSG hierrond ontwikkelen.¹⁵⁴

¹⁵³ www.bouwenaandialoog.be

¹⁵⁴ Architecten voorop in transitie in ruimte-denken <https://www.nav.be/artikel/3210>

HFDST 4.

ACTIEPROGRAMMA

4.1. RUIMTEMONITORING 2022-2040

Om de voortgang van de bouwshift en de vordering richting ruimteneutraliteit te kunnen evalueren, is een systematische monitoring van het ruimtebeslag en landgebruik nodig. In functie van het BRV worden de twee hoofdindicatoren best jaarlijks of tweejaarlijks gemeten: ruimtebeslag en verharding. Nu verschijnt 3-jaarlijks een weergave van het landgebruik en ruimtebeslag (Departement Omgeving, VITO)¹⁵⁵; de laatst gekende meting van ruimtebeslag dateert van 2019, deze over verharding van 2017. In kader van de maatregelen die op korte termijn nodig zijn en elkaar snel dienen op te volgen, is een driejaarlijkse meting niet voldoende om de effectiviteit van de maatregelen te kunnen monitoren. Daarbij is een gedetailleerde handleiding aangewezen over de meting en beoordeling van wat (geen) ruimtebeslag is (zie voorgaande). Een jaarlijkse of tweejaarlijkse meting van ruimtebeslag en verharding wordt best centraal opgezet vanuit Vlaanderen. Een Vlaamse meting moet ook gemeentelijk, regionaal en provinciaal uitsplitsbaar zijn zodat men ook lokaal de voortgang en de effectiviteit van de maatregelen kan evalueren. Het fundament van de ruimtemonitoring is de nulmeting van het bestaande ruimtebeslag en verharding (bv. vanaf 2020). De Landgebruikskaart kan hier als vertrekbasis gebruikt worden. Daarbij is een meer gedetailleerde handleiding van de Vlaamse overheid nodig over hoe ruimtebeslag en verharding concreet gemeten wordt en wat er allemaal, conform de Europese definitie, kan onder verstaan worden. Vooral in gebieden met verspreide functies en zonevreemd gebruik kan daarover onduidelijkheid bestaan. Op basis van een (publiek, online raadpleegbare) omschrijving kan elk perceel een kwalificatie van (geen/gedeeltelijk) ruimtebeslag en verharding krijgen in een Landregister. Het Landregister is een publiek raadpleegbare weergave van de bestaande conditie van het perceel volgens a) geen ruimtebeslag, gedeeltelijk ruimtebeslag, ruimtebeslag en b) verharding/gedeeltelijk verharding/geen verharding.

De bestaande bronkaarten zijn een goede vertrekbasis voor het Landregister, maar deze blijken nog voor verbetering vatbaar. Voor de indicator verharding gaat het om een actuelere weergave van de Bodemafdekkingskaart (BAK) van AIV, en de afstemming ervan op de Landgebruikskaart (VITO). Voor de indicator ruimtebeslag gaat om de Landgebruikskaart (VITO) waarop vooral de weergave van het *niet-ruimtebeslag* zo nauwkeurig en actueel mogelijk dient te zijn (de landbouw- en natuurgronden). Bij de verdere ruimtelijke planning, de vergunningverlening en de handhaving moet dus kunnen vastgesteld worden of het om gronden gaat *zonder ruimtebeslag* en of er bijgevolg compensatie- of herstelmaatregelen nodig zijn ten aanzien van de plannende overheid, de vergunningsaanvrager of eigenaar.

De weergave van het landbouwgebruik is momenteel (enkel) gebaseerd op de Landbouwgebruikspcelen ALV van het departement Landbouw & Visserij. Gezien de onduidelijkheden binnen het landbouwgebied over het zonevreemd gebruik en de vertuining, stelt zich de vraag of dit volstaat. Van een deel van het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen kan niet uitgemaakt worden wat de functie ervan is, een nauwkeurigere meting is dus nodig. Ook de gehanteerde grenswaarden van inname (hoeveelheid en aandeel van de inname) waardoor een perceel van niet-ruimtebeslag naar ruimtebeslag verschuift,

¹⁵⁵ <https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/449392>

zijn voor verdere overweging vatbaar gezien het belang ervan voor de metingen aan totaal bijkomend ruimtebeslag.

Eenzelfde probleem doet zich voor bij natuur; deze is hoofdzakelijk gebaseerd op de Biologische Waarderingskaart (BWK) van het Agentschap voor Natuur & Bos, maar het grootste deel van deze meting is bijna 20 jaar oud¹⁵⁶. Enkel de wettelijk beschermde habitats worden op de kaart actueel gehouden, van het grotere deel van de kaart weten we niet of de gekarteerde natuur nog effectief op het terrein aanwezig is. Zowel in het licht van de bouwshift als in functie van Europese natuurdoelstellingen is een actuelere en ondubbelzinnige weergave van de in Vlaanderen aanwezige natuur noodzakelijk (geen ruimtebeslag). Door de nieuwste GIS-technieken moet het mogelijk zijn om actuelere, geautomatiseerde metingen van de hoeveelheid natuur uit te voeren (remote sensing). Wat het areaal aan bos betreft, bracht ANB recent de Boswijze 2018 online, deze recente boskaart brengt een nauwkeurige weergave van de Vlaamse bossen¹⁵⁷.

Voor de toekomstige planning, vergunningsverlening en handhaving is een nauwkeurige en actuele weergave nodig van het landbouwgebruik en de natuur. Naast het verbeteren van het bronmateriaal over landbouw en natuur, is ook een goede integratie van deze kaarten in de Landgebruikskaart en in een Landregister van belang voor de ruimtemonitoring. Op dit moment kan bijvoorbeeld de hoeveelheid aan natuur niet uit de Landgebruikskaart afgeleid worden. In de ruimtemonitoring worden de waterelementen (geen-ruimtebeslag, 'waterbodies') best afzonderlijk weergegeven aangezien de kans dat zich op deze locaties bijkomend ruimtebeslag zal voordoen, bijzonder klein is en deze groep een vertekend beeld kan veroorzaken in de statistieken en het ruimtebeslag-risico.

In een jaarlijks rapport is, naast een gedifferentieerde meting van de toename en de aard van het bijkomend ruimtebeslag, ook de meting van het bijkomend ruimtebeslag per planologische bestemming nodig. Aan de hand van de analyse van de bijkomende innames per bestemming, kan dan geëvalueerd worden of de gedifferentieerde maatregelen hun effect hebben op de reductie van het bijkomend ruimtebeslag (of niet). De publicatie van een jaarlijkse of tweejaarlijkse monitoring van het ruimtebeslag en verharding is de gelegenheid om volgens dezelfde frequentie een evaluatie te maken van de voortgang van de bouwshift, dit zowel binnen de Vlaamse overheid, met een expertengroep en met een klankbordgroep van sectoren. Uit deze evaluatie kunnen bijstellingen, aanvullingen of indien nodig meer maatregelen besloten worden om de bouwshift richting 2040 op koers te houden.

156 De Saeger S., Guelinckx R., Oosterlynck P., Erens R., Hennebel D., Jacobs I., Van Oost F., Van Dam G., Van Hove M., Wils C. & Paelinckx D. (red.) (2016). *Biologische Waarderingskaart en Natura 2000 Habitatkaart, uitgave 2016. Rapporten van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek 2016 (12049231)*. Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek, Brussel.

157 <https://www.geopunt.be/catalogus/datasetfolder/6ec53c2e-1134-44e3-8a97-392b543762d3>

Samengevat zou een jaarlijkse ruimtemonitoring dus de volgende indicatoren kunnen bevatten:

- evolutie bijkomend ruimtebeslag
- gedifferentieerde meting van constructies, verharding en vertuining
- dagritme van bijkomend ruimtebeslag (ha/dag)
- opsplitsing naar landgebruik (brongebruik en doelgebruik)
- opsplitsing naar planologische bestemming (harde en zachte)
- detaillering van het bijkomend ruimtebeslag binnen de landbouwzones, natuur en bos
- evolutie van de ruimteboekhouding (zie verder)

4.2. RUIMTEBOEKHOUDING 2040

De bouwshift gaat in eerste instantie om de beheersing en monitoring van het ruimtebeslag op het terrein, maar dit heeft onvermijdelijk ook een belangrijke invloed op de bestemmingsruimteboekhouding van Vlaanderen. Sinds de goedkeuring van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV, 1997) is een zogenaamde ruimteboekhouding voor Vlaanderen vastgelegd waarbij een bestemmingsverdeling is vooropgesteld. Na ongeveer 25 jaar is deze bestemmingsverdeling echter nog niet volledig gerealiseerd (zie tabel). Op de eerder beperkte verschillen voor de harde bestemmingen na, valt vooral op dat er weinig vooruitgang werd geboekt bij het inkrimpen van de landbouwzones en het bijbestemmen en beschermen van (bestaande) natuur en bos. Begin 2021 is er nog enerzijds 33.600 ha aan landbouwgebied om te zetten en anderzijds 21.000 ha aan natuur en 8.400 ha bos bij te bestemmen (gegevens departement Omgeving)¹⁵⁸. Er werd eveneens weinig harde bestemming omgezet tot bestemming van (bestaande) natuur en bos. Tot verdere uitvoering van het RSV is er dus nog een bestemmingswijziging nodig van ca. 30.000 ha aan natuur en bos.

bestemmingscategorie	RBH RSV (ha)	RBH 2021	RBH saldo 1997-
woonzones	227.500	227.600	100
recreatie	21.000	20.600	- 400
bedrijfszones en havens	66.000	63.500	- 2.500
overige groen	34.000	35.300	1.300
overige	58.000	55.400	- 2.600
natuur en reservaat	150.000	129.000	- 21.000
Bos	53.000	44.600	- 8.400
landbouwzones	750.000	783.600	33.600
totaal	1.359.500	1.359.600	100

Tabel 4. Ruimteboekhouding Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (1997) en de huidige Ruimteboekhouding (2021), bron: departement Omgeving

¹⁵⁸ <https://omgeving.vlaanderen.be/ruimteboekhouding-rsv>

Ten gevolge van de bouwshift en het BRV is de globale ruimteboekhouding aan een grondige herwerking toe. Daarbij is een daling met ongeveer 30.000 ha over de woonzones, bedrijvenszones, havengebied en gemeenschapsvoorzieningen (categorie 'overige') nodig om het toekomstig ruimtebeslag binnen de BRV-doelstellingen te houden. Bij herbestemming van deze oppervlakte zal de hoeveelheid aan zachte bestemmingen gelijkmatig toenemen; een deel van deze oppervlakte zal natuur of bos als doelbestemming hebben (potentieel 12.000 ha aan gronden, hoofdzakelijk uit de prioritaire neutralisatie van mogelijks 11.000 ha), een groter deel zal wellicht omgezet worden tot bouwvrij agrarisch gebied (potentieel 19.00 ha, hoofdzakelijk uit de regionale neutralisatie). Een onbedoeld effect van de bouwshift is bijgevolg dat de oppervlakte aan landbouwzones niet zal afnemen, zoals al sinds 1997 werd beslist, maar verder zal toenemen.

Anderzijds is er heel wat bestemde landbouwruimte met hoge natuurwaarde op andere locaties. Gezien de achterstand in de realisatie van de RSV-ruimteboekhouding is het bijgevolg aangewezen om de bestemde landbouwoppervlakte niet te laten toenemen tegen 2040. Omwille van de nieuwe en urgente doelstellingen op vlak van het natuur-, water- en klimaatbeleid, kan nieuw bestemde landbouwruimte op de ene plaats verevend worden met een gelijkmatige omzetting naar (bestaand of potentieel) natuur, bos of watergevoelig gebied. Door middel van een 'dubbele bestemmingsshift' – van harde bestemming naar bijkomend landbouwgebied op de ene locatie en van landbouwgebied naar bijkomend natuur, bos- of watergevoelig gebied op de andere locatie – veroorzaakt de bouwshift geen onbedoelde toename aan landbouwbestemming.

Om te vermijden dat deze tweede 'shift' van landbouwgebied naar natuur en/of bos operationeel op zich laat wachten, is het aangewezen dat de herbestemmingsoperatie binnen de zachte bestemmingen zoveel mogelijk binnen de hetzelfde planningsinitiatief wordt opgenomen. Voor de gewestelijke uitvoeringsplannen zal dit wellicht eenvoudiger zijn dan voor de gemeentelijke. De natuurlijke locaties die het behouden waard zijn, maar die onder landbouwdruk staan (graslanden, wetlands, bos), zijn voldoende gekend en bestudeerd. De bouwshift kan op deze manier als hefboom fungeren om – binnen de RSV bestemde landbouwruimte – de nodige herbestemmingen door te voeren.



Figuur 13. Nog te realiseren bestemmingsverschuiving volgens het RSV (1997) en mogelijk bijkomende bestemmingsverschuiving BRV (2018)

De bouwshift kan een tweede, potentiële herbestemming van ongeveer 30.000 ha aan watergevoelige open ruimte gebieden (wetland-herstel), bosgebied (bestaand en herstel/uitbreiding) en natuurgebied (bestaand en herstel/uitbreiding) als output hebben. Bovenop de achterstand op de RSV-opgave van 29.400 ha aan bestemd natuur en bos, kunnen de hoge doelstellingen van het natuur-, water- en klimaatbeleid dus een stuk concretere invulling krijgen voor Vlaanderen door in totaal een bestemmingswijziging tot ca. 60.000 ha aan natuur en bos door te voeren. Dergelijke wijziging aan bestemd watergevoelig, natuur- of bosgebied kan op het eerste zicht zeer ambitieus lijken, maar deze transitie brengt de totaal bestemde oppervlakte aan natuur en bos in Vlaanderen op 'slechts' 17% en de vraag stelt zich of dit resultaat tegen 2040 voldoende ambitieus is in het licht van de hoge Europese doelstellingen? Niet alleen het BRV, maar ook de nieuwe Europese doelstellingen inzake biodiversiteit (Green Deal PA-target van 30%-beschermde oppervlakte) en de klimaat-urgentie (no-debet CO2 tegen 2030, LULUCF-verordening) vereisen namelijk ook een herziening van de Vlaamse ruimteboekhouding en een verhoogde ambitie. De beleidskaders van het BRV vormen nu een uitstekende gelegenheid om op korte termijn een Ruimteboekhouding 2040 voor Vlaanderen te formuleren en voorop te stellen.

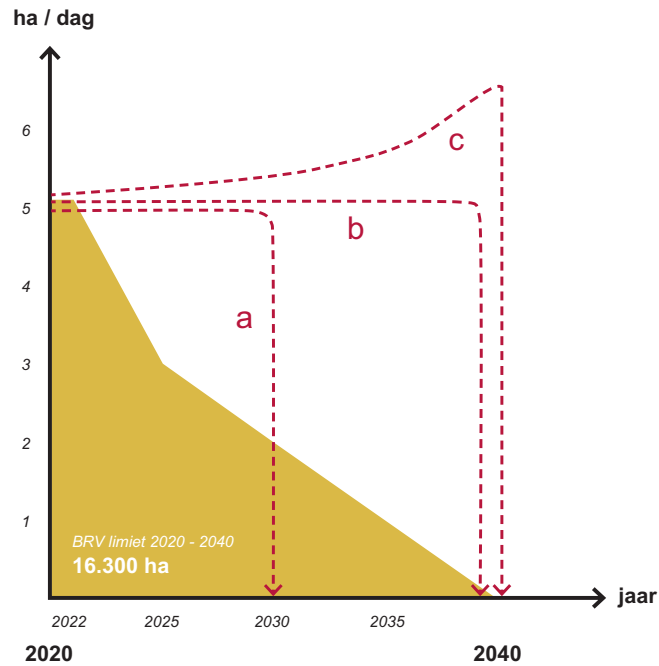
4.3. ACTIEPROGRAMMA 2022-2040

Tegenover de beschreven, mogelijke uitvoeringswijze van het BRV, kunnen een aantal toekomstscenario's geplaatst worden die goed het verschil met het voorziene BRV-scenario illustreren:

Geen uitvoering of late uitvoering van het BRV-beleid: de terreinen worden verder lukraak aangesneden zonder nieuw beleid of uitstel van nieuw beleid. De huidige bestemmingsplannen blijven de dominante sturing van ontwikkeling. Zowel de kernversterking heeft plaats binnen het bestaande ruimtebeslag als de verdere verspreiding van bijkomend ruimtebeslag ten koste van landbouw- en natuurruimte. De ongeplande ontwikkelingen in het landbouwgebied zetten zich eveneens verder en nemen door oneigenlijk gebruik een groot deel van het BRV-contingent in. Tegen 2030 is het BRV-contingent voor de periode 2020-2040 reeds opgebruikt.

Indien besloten is om de BRV-limiet ondanks deze evolutie, te respecteren dan kan er vanaf 2030 geen netto bijkomend ruimtebeslag meer zijn; alle nieuw ruimtebeslag wordt vanaf dan ruimtelijk gecompenseerd (zie schema, curve a). Door alles tegelijk verder toe te laten zijn tegen 2030 de beter gelegen (invul)percelen binnen het bestaande ruimtebeslag echter niet allemaal benut geraakt en is open ruimte verder aangesneden.

Bij geen uitvoering van het BRV-beleid in 2030 en geen compensatie-principe vanaf 2030 evolueren we verder naar een dubbel zo hoge ruimtelijke inname van landbouw-, natuur- en bosgebied (curve b). Het is ook mogelijk dat zonder maatregelen het bijkomend ruimtebeslag licht toeneemt ten opzichte van het huidig peil (curve c). In deze gevallen is de overgang naar een ruimteneutrale situatie in 2040 in elk geval veel abrupter dan met de geleidelijke evolutie voorzien in het BRV (gele curve in schema).



Figuur 14. Scenario's bij latere uitvoering BRV

Algemene uitvoering van het BRV-beleid zonder gebiedsbeslissingen: door een reeks algemene (Vlaamse) maatregelen wordt het bijkomende ruimtebeslag gereduceerd, maar er is geen gebiedsgericht beleid. Omdat er geen gebiedsbeslissingen tot neutralisatie genomen worden, wordt de BRV-afbouwperiode afgesloten met een verlies aan kwetsbare gebieden aan de ene zijde en aan de andere zijde van de bouwshift blijft een rest aan invulpercelen en goedgelegen percelen binnen de kernen die niet allemaal benut zijn. De kwantitatieve opgave (reductie bijkomend ruimtebeslag) kan bereikt worden, maar de nieuwe ontwikkelingen zijn in kwalitatieve zin niet (allen) goed gelokaliseerd volgens de BRV-visie. Met andere woorden, het BRV is in kwantitatief opzicht gerealiseerd, maar niet in kwalitatief (kernversterkend) opzicht.

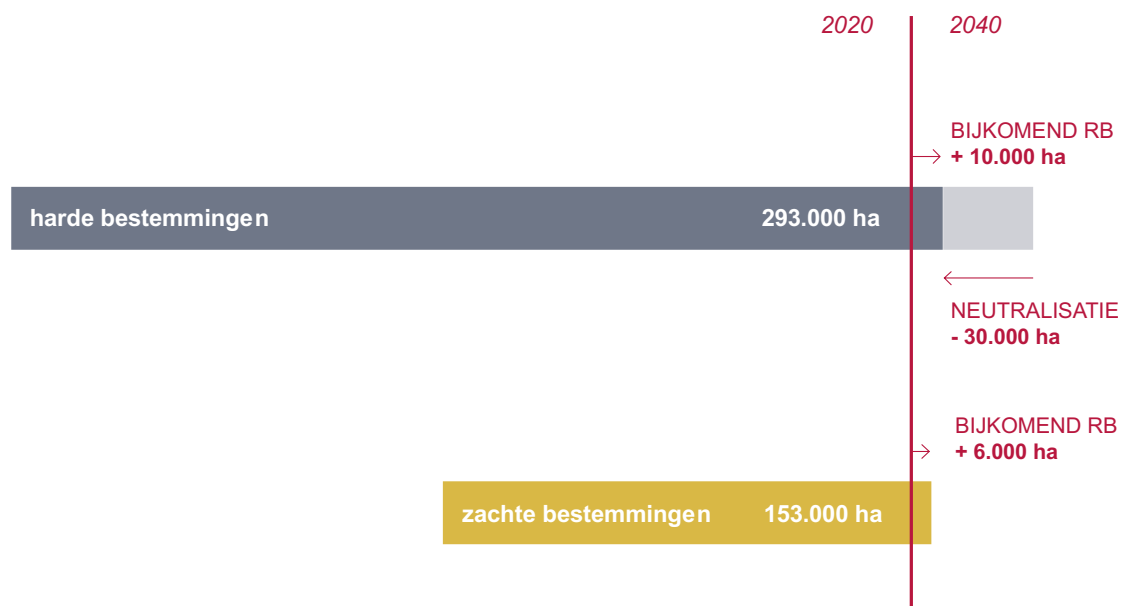
Gebiedsgerichte uitvoering van het BRV-beleid: door een gebiedsgerichte bevrozing en neutralisatie van de prioritaire gronden en woonuitbreidingsgebieden worden de grotere terreinen met openruimte kwaliteiten gevrijwaard en verschuift de aansnijding met bijkomend ruimtebeslag grotendeels naar de invulpercelen en naar de grotere percelen binnen de kernen en de voorzieningenclusters. Tot 2040 concentreren de verdere ontwikkelingen zich op de opvulling van restpercelen *tussen* het bestaande ruimtebeslag en op het hergebruik *in* het bestaande ruimtebeslag. Zowel de kwantitatieve opgave (reductie bijkomend ruimtebeslag) als ontwikkelingswijze die in het BRV beoogd wordt (kernversterking) is in kwalitatieve zin bereikt zonder dat de open ruimte nog verder wordt aangetast vanaf 2022/2025.

Aan de hand van de beschreven scenario's wordt duidelijk dat een strategische combinatie van een aantal cruciale stappen nodig is om de bouwshift geleidelijk en succesvol te kunnen uitvoeren tussen nu en 2040. Binnen een gesloten stelsel van hetgeen nog aansnijdbaar is tot 2040, kan een hectare bijkomend ruimtebeslag slechts eenmaal benut worden; hetzij binnen een harde, hetzij binnen een zachte bestemming. Daarom is het strategisch noodzakelijk om de voorgestelde maatregelen in de zachte bestemmingen zo spoedig mogelijk door te voeren opdat de (meer kostelijke) neutralisatie-opgave in de harde bestemmingen niet toeneemt. Indien de toename aan zonevreemd ruimtebeslag in de zachte bestemmingen in de komende jaren stopt, dan kan het voorziene BRV-tussenpunt van 3 ha/dag tegen 2025 bereikt worden, zo tonen de data aan. Deze maatregelen brengen geen financiële gevolgen met zich mee en kunnen op een korte termijn decretaal doorgevoerd worden.

Om verder te vermijden dat open ruimte, onder de vorm van landbouwruimte en natuur, verder verdwijnt, is de bewarende maatregel van bevrozing (of stolp) nodig in afwachting van definitieve herbestemming. Vooral de prioritair te behouden gebieden en de woonuitbreidingsgebieden worden best 'bevroren' om te voorkomen dat ze verder aangesneden raken. Dit verhoogt meteen ook de ontwikkelingskansen van restpercelen tussen het bestaande ruimtebeslag en de grotere percelen binnen de kernen en stedelijke gebieden. Het aanbod aan restpercelen en grondposities binnen de kernen is namelijk voldoende om invulling te geven aan maximale contingent aan bijkomend ruimtebeslag van het BRV. Maar dan moeten elders de 'makkelijkere' greenfield-ontwikkelingen stoppen. Een activeringsbeleid van de gemeenten en een ondersteuning van kernversterkende projecten, dient dus mee de druk te verhogen op de betere locaties (zie verder).

Tot vermindering van meer ruimtebeslag dan voorzien in het BRV-scenario is de neutralisatie nodig van naar schatting 30.000 ha aan niet-gerealiseerde gronden, gelegen in harde bestemmingen met hoger inname-risico. De neutralisatie van gronden met biofysische waarde is van Vlaams strategisch belang en nodig tot realisatie van het natuur-, klimaat- en waterbeleid (11.000 ha aan gronden zonder ruimtebeslag). Daarnaast is ook de neutralisatie nodig van open ruimte buiten of tegen de kernen (ca. 19.000 ha aan gronden zonder ruimtebeslag). De ruimtelijke selectie en de afspraken over taakverdeling worden best in dialoog tussen de drie bestuursniveaus gemaakt.

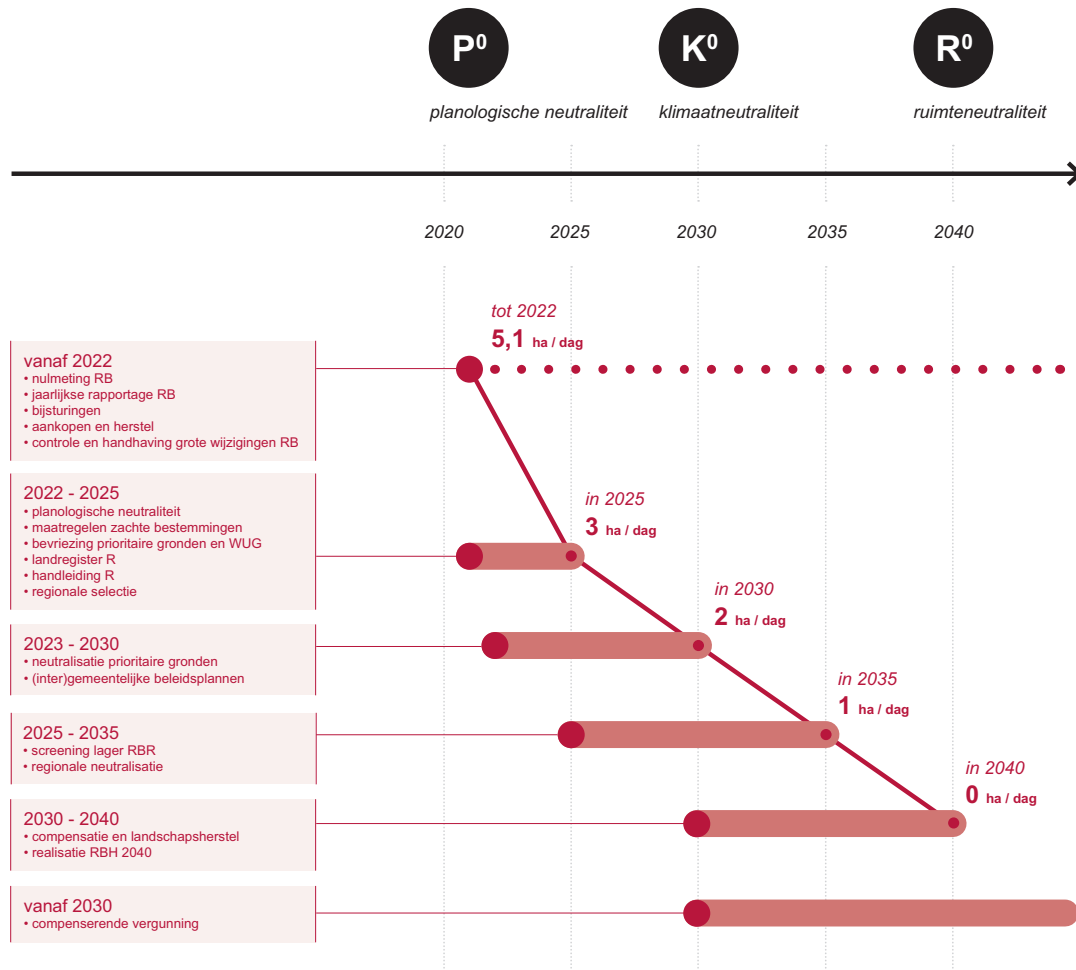
De samengevoegde neutralisatieopgave – zowel het prioritaire deel als het regionale deel – leidt tot een gemiddelde neutralisatieomvang van 100 ha per gemeente. Indien de totale Vlaamse neutralisatieopgave tegen 2040 is doorgevoerd, resulteert dit in een krimp van 9% van de bestemde oppervlakte en het toekomstig ruimtebeslag (van 333.000 ha naar 303.000 ha). Anders gesteld: 91% van het bestaande ruimtebeslag en de hard bestemde ruimte blijft beschikbaar voor (her)ontwikkeling.



Figuur 15. Ruimtebeslag in de harde bestemmingen in 2020, en in 2040 bij toepassing van het BRV-scenario

In de uitvoering van de bouwshift, kunnen drie mijlpalen onderscheiden worden. Bij aanvang is de invoering van **planologische neutraliteit** voor Vlaanderen nodig (bv. bij decreet). Dit om te voorkomen dat het areaal aan harde bestemmingen nog verder toeneemt, terwijl ze net moet dalen. Is een herbestemming toch nodig en verantwoord, dan zal ze minstens moeten gepaard gaan met een compenserende herbestemming van gelijke omvang naar landbouw- of natuurgebied. Een tweede mijlpaal is 2030 omdat het landgebruik in Vlaanderen tegen dan **koolstof- en klimaatneutraal** moet zijn ('no debet' volgens de LULUCF-verordening). Bijkomend ruimtebeslag veroorzaakt bijkomende koolstof-emissie, dus ook omwille van het klimaatbeleid moet tegen 2030 het bijkomend ruimtebeslag significant gedaald zijn. Hoeveel dat moet zijn, werd nog niet onderzocht. Tenslotte dienen alle ontwikkelingen in Vlaanderen tegen 2040 **ruimteneutraal** te zijn. Dit houdt in dat bijkomend ruimtebeslag wordt vermeden, geminimaliseerd en indien niet anders mogelijk: gecompenseerd.

Samenvattend kan de uitrol van de bouwshift voor het deel 'open ruimte' er bijvoorbeeld volgens deze strategische opeenvolging van acties uitzien:



Figuur 16. Schematische weergave van een actieprogramma voor het deel open ruimte van de bouwshift

Tot uitvoering van de bouwshift is er dus een sequens nodig van doortastende maatregelen om zeer geleidelijk het bijkomend ruimtebeslag te reduceren tot ruimteneutraliteit in 2040. Deze tijdssequens zou er bijvoorbeeld als volgt kunnen uitzien:

In een eerste periode (2022-2025) is de stopzetting van de zonevreemde uitbreidingen in de zachte bestemmingen van essentieel belang. Indien het bijkomend ruimtebeslag er beperkt wordt tot de zone-eigen uitbreidingen van de landbouw, dan kan het ruimtebeslag er van 2,8 ha/dag dalen tot 0,8 ha/dag waardoor de globale BRV-doelstelling van 3 ha/dag over alle bestemmingen heen (nog) haalbaar is. Daartoe zijn decretale herzieningen nodig die alle vormen van *zonevreemde* uitbreidingen uitsluiten onder de vorm van bijkomende constructies, bijkomende verharding en bijkomende vertuining. Nieuw zonevreemd gebruik kan overwogen worden mits aan een stedenbouwkundige last van krimp en ontharding voldaan wordt (i.p.v. uitbreiding). Het hiërarchisch VHC-basisprincipe wordt een decretale beoordelingsfactor van goede ruimtelijke ordening en de omzetting van landbouw- en natuurgronden wordt vergunningsplichtig en beperkt tot kleine innames.

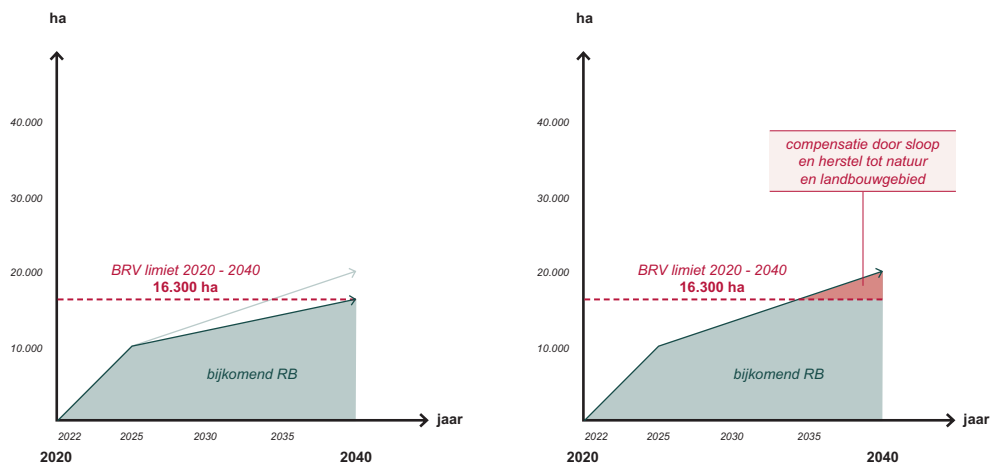
Verder is voor de harde bestemmingen de invoering van planologische neutraliteit nodig opdat er – netto – geen bijkomende harde bestemmingen meer worden toegevoegd. Tweede maatregel in de harde bestemmingen is de bewarende maatregel tot bevrizing van de meest kwetsbare gebieden en de woonuitbreidingsgebieden. Vervolgens kan de Vlaamse overheid, identiek aan de WORs, starten met de thematische herbestemming van de kwetsbare gronden: de prioritaire neutralisatie van watergevoelige gebieden, habitatgebieden, wetlands, bossen, koolstofrijke bodems en erfgoedlandschappen die momenteel onder bestemmingsdruk staan (potentieel 11.000 ha). Tijdens deze eerste fase is eveneens de goedkeuring van het BRV nodig zodat het nodige beleidskader er is dat alle overheidsinitiatieven afgestemd houdt op de bouwshift. Het overleg binnen de bouwshift-regio vindt plaats zodat de nodige interbestuurlijke afspraken tegen 2025 op maat gemaakt zijn over de regionale neutralisatie.

In een tweede fase (2025-2035) wordt gestart met de parallelle neutralisatie van de regionale opgave door de drie bestuursniveaus. De gemeenten en provincies kaderen hun aandeel van de neutralisatie-opgave in goedgekeurde beleidsplannen. Naast herbestemming zijn andere maatregelen die kunnen ingezet worden de planologische ruil met krimp en de aankoop van waardevolle gebieden. De Vlaamse overheid voert verder een screening uit op harde bestemmingen met lager ruimtebeslag-risico en voegt enkel waar nodig beperkende voorschriften toe of voert beperkte neutralisatie door. Door de toepassing van het VHC-principe in het vergunningenbeleid begint deze aanpak effect te hebben en wordt met nieuwe grondinnames spaarzamer omgesprongen in de diverse sectoren. De 3 bestuursniveaus zetten een ambitieus aankoop-, sloop- en herstelprogramma op tot ontharding in de zachte bestemmingen en tot opbouw van een compensatie-zijde.

Tegen 2030, samenvallend met de eindtermijn van de Europese LULCF-verordening, wordt de compenserende vergunning ingevoerd voor (enkel) de vergunningsaanvragen die nog nieuwe grondinnamen met zich meebrengen. Het onthardings- en sloopprogramma van de drie bestuursniveaus wordt opgeschaald (2030-2040) opdat er specifiek voor nieuwe economische ontwikkelingen, inclusief de landbouw, voldoende compensatie kan geboden worden. De omvang van dit herstelprogramma moet zodanig groot zijn dat het niet alleen voor verevening zorgt van de economische sectoren maar dat eveneens de beoogde reductie van verharding in de zachte bestemmingen nagestreefd wordt (- 9000 ha aan ontharding tegen 2050).

Om de doelstelling van ruimteneutraliteit tegen 2040 te bereiken zal niet alleen de neutralisatie van harde bestemmingen aan de orde zijn, ook een structureel compensatie-beleid is nodig onder de vorm van sloop en landschapsherstel. Zonder een ambitieus sloop- en onthardingsbeleid zal een netto ruimteneutraliteit tegen 2040 moeilijk uitvoerbaar zijn ('no net land take'). Zeker voor belangwekkende, economische ontwikkelingen die, na ruimtelijk onderzoek en effectenrapportage, onvermijdelijk blijken te leiden tot bijkomend ruimtebeslag, is het van belang dat de overheid voldoende ruimtelijke compensatie heeft klaar staan tot ruimtelijke verevening. Er is dus in aanloop naar ruimteneutraliteit voor Vlaanderen nood aan een voldoende groot compensatie-krediet door sloop, ontharding en landschapsherstel waardoor onvermijdelijke, maar maatschappelijk verantwoorde uitbreidingen op andere plaatsen verevend worden.

Een beperkte overschrijding van de limiet aan bijkomend ruimtebeslag (ca. 16.300 ha) kan ook ondervangen worden mits voldoende compensatie met sloop en herstel tot natuur- of landbouwgebied waardoor alle ontwikkelingen binnen de vooropgezette doelstellingen blijven (zie schema). Onthardings- en compensatiekansen zijn vooral te vinden in de zachte bestemmingen onder de vorm van vrijkomende zonevrije en agrarische constructies, verhardingen en weinig doelmatige wegen (zie studie Onthardingskansen).



Figuur 17. Bijkomend ruimtebeslag binnen de BRV-limiet versus overschrijdend ruimtebeslag dat door ruimtelijke compensatie kan verevend worden om tot het netto zelfde resultaat te komen.

Tenslotte stelt zich op langere termijn de vraag hoe Vlaanderen vanaf 2040 de ruimtelijke ontwikkeling zal opvatten? Tot 2040 is de inzet van de bouwshift het voorkomen van erger: met name het verder verlies van open ruimte, landbouwgrond en natuur stopzetten. Vanaf 2040 dient de ruimteneutrale conditie minstens aangehouden worden, maar het is eveneens een optie om 2040 niet als een eindpunt maar als het beginpunt te zien van een nieuwe periode tot landschapsherstel van Vlaanderen. Dit zou inhouden dat storende en vrijkomende constructies en verhardingen *buiten* de kernen, verder worden gesloopt en het landschapsherstel ook na 2040 wordt verdergezet. Daarbij kan in eerste instantie gedacht worden aan zonevrije constructies in kwetsbare gebieden, maar ook aan verspreide of verlente bebouwing en verharding. Indien de omvang van dergelijke ontharding hoger is dan hetgeen nodig is tot verevening van (beperkt) nieuw ruimtebeslag, dan kan Vlaanderen geleidelijk aangetaste rivierbeddingen, erfgoedlandschappen, natuur en bossen herstellen.

Parallel aan de maatregelen om de open ruimte te behouden, moet geïnvesteerd worden in het tweede spoor van de bouwshift: de kernverdichting en -versterking. Het neutraliseren van ontwikkelingsmogelijkheden in de open ruimte kan slechts als er tijdig gewerkt wordt aan voldoende ontwikkelingskansen in kernen.

Voor kernversterking schuiven we geen kwantitatieve opgaves naar voor. Niettemin is het belangrijk te benadrukken dat extra beleidsmaatregelen nodig zijn om de al aan de gang zijnde kernversterking verder te faciliteren, te stimuleren en te versnellen. De figuur hieronder bevat de belangrijkste beleidsacties.



← Vlaamse overheid ————— regio's ————— lokale overheden →

• oprichting bouwshiftregio's • monitoringsysteem bouwshiftregio • oprichting projectloket kernversterking • uitwerken Bouwmeesterscans • oprichting regionaal expertenteam bouwshift • heffing op bijkomend ruimtebeslag • activeringsheffing leegstand • koppeling Renovatiegolf - kernversterking • uitwerken programma-aanpak Impulsgebieden (in werking tegen 2025)
--

tegen 2025 • kemaftakening en -typering • aanduiden impulsgebieden • aanduiden ruimte bedrijven • aanduiden ruimte detailhandel
+ jaarlijkse opvolging

• opmaak (inter)gemeentelijk beleidsplan (tegen 2027) • actief grondenbeleid wonen i.f.v. specifieke doelgroepen • activeringsbeleid leegstand • slim fit en kleinschalige woonzorg • bedrijvige kern • actief mobiliteits- en parkeerbeleid • financiële en fiscale differentiatie i.f.v. kernversterking
--

Figuur 18 - Overzicht maatregelen kernversterking

HFDST 5.

JURIDISCHE ANALYSE VAN DE MAATREGELEN

Ongeacht welke vorm de uiteindelijke vergoedingsregeling in het kader van de bestemmingswijzigingen zal aannemen, geldt dat de bouwshift een belangrijke kostprijs zal hebben. Het vergoedingsmechanisme zal daarbij niet volstaan om de bouwshift te realiseren. Daarvoor zullen uiteraard ook andere, al dan niet flankerende, maatregelen noodzakelijk zijn. Een aantal maatregelen worden hierna aanbevolen. Het gaat steeds om maatregelen die juridisch haalbaar zijn, mits ze op passende wijze worden uitgewerkt. Het gaat om een evenwichtig geheel van maatregelen die volgens de tasforce Bouwshift toelaten om de beoogde bouwshift haalbaar en betaalbaar te houden.

5.1. FISCALE EN FINANCIËLE ONDERSTEUNENDE MAATREGELEN

Inzake fiscale en financiële ondersteunende maatregelen, kan alvast gedacht worden aan de volgende pistes:

FINANCIËREN VAN ONTHARDINGSPROJECTEN

Er kan worden ingezet op het financieren van onthardingsprojecten; dit gebeurt nu reeds, weliswaar op beperkte schaal; er is immers van uit te gaan dat de bouwshift niet zal kunnen worden gerealiseerd zonder onthardingsmaatregelen.

GREENFIELDONTWIKKELINGSHEFFING

Er is tevens de mogelijkheid om een greenfieldontwikkelingsheffing in te voeren, boven op de planbatenheffing: een planbatenheffing geldt enkel wanneer een ruimtelijk uitvoeringsplan een bestemmingswijziging doorvoert die een waardevermeerdering voor het onroerend goed meebrengt door de omzetting van een zachte bestemming in een harde bestemming¹⁵⁹. De planbatenheffing heeft evenwel geen gevolgen voor de hypothese waarin een bebouwbaar perceel in een harde bestemming slechts na jaren wordt aangesneden. In een dergelijke hypothese wijzigt de bestemming niet, zodat de onbebouwde grond kan worden ontwikkeld zonder planbatenheffing. Om dergelijke ontwikkeling te ontmoedigen, zou een "ontwikkelingsheffing" kunnen worden overwogen. Dergelijke piste werd door sommigen reeds gesuggereerd, zowel via een aanpassing van de onroerende voorheffing, als via een afzonderlijk taxatiesysteem.¹⁶⁰ Er rijst o.i. geen *a priori* bezwaar tegen een fiscale maatregel die greenfieldontwikkeling in buitengebied beoogt te ontmoedigen, aangezien fiscale instrumenten zeer courant worden ingezet om beleid mee vorm te geven. Evenwel zal de concrete vormgeving rekening moeten houden met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling, de rechtspraak inzake eigendomsbeperkingen en het gelijkheidsbeginsel in fiscalibus. De afbakening van de percelen die in het buitengebied vallen en waarvoor de ontwikkelingsheffing zou gelden, alsook de afbakening van het toepassingsgebied *ratione personae* (alle eigenaars, enkel ontwikkelaars, enz.) zullen daarbij belangrijke uitdagingen vormen.

¹⁵⁹ Artikel 2.6.4 VCRO. Een heffing is verschuldigd voor een bestemmingswijziging in vijftien hypothesen, waaronder de wijziging van bos, overig groen, reservaat en natuur naar "wonen".

¹⁶⁰ Zie bv. K. BOUSSAUW, "Vast goed, zo'n ruimtelijk gedifferentieerde vastgoedtaxi", *Ruimte & Maatschappij*, 2018, 9(3), 1-8.

BIJKOMENDE MAATREGELEN VIA GEMEENTEBELASTINGEN

Daarnaast bestaat ook de mogelijkheid om via de gemeentebelastingen bijkomende maatregelen te nemen. De gemeenteraad is immers bevoegd om verminderingen en vrijstellingen op de gemeentebelastingen vast te stellen overeenkomstig het Decreet Lokaal Bestuur. Uit de parlementaire voorbereiding bij het Wijzigingsdecreet van 18 mei 2018 die deze bevoegdheid heeft ingevoerd, volgt dat daarmee wordt bedoeld dat de gemeenteraad onder meer de opcentiemen op de onroerende voorheffing kan variëren d.m.v. vrijstellingen en verminderingen. De gemeenteraad beschikt daarbij over de mogelijkheid om de belasting op de onroerende voorheffing te differentiëren van buurt tot buurt. Deze differentiëeringsmogelijkheid is echter bewust vaag gehouden, zodat gemeentes niet enkel op basis van ligging kunnen differentiëren, maar ook andere criteria kunnen hanteren (zoals bijvoorbeeld het type belastingplichtigen of het gegeven of de belastingbetaler al dan niet inwoner is van de gemeente). Deze bevoegdheid is aan de gemeenten geboden om tegemoet te komen aan lokale specifieke behoeften.

KADASTRAAL INKOMEN

Er zou kunnen worden gedacht om het instrument van het Kadastraal Inkomen (hierna: "KI") te wijzigen en te komen tot een vastgoedheffing die rekening houdt met de reële waarde van onroerende goederen en tegelijkertijd ook aansluit bij de beleidsdoelstellingen die aan de grondslag liggen van de bouwshift. Het KI is immers gedateerd en houdt geen rekening meer met de hedendaagse waarden van goederen. Zo worden de KI's in de centra van grote steden veelal hoger gewaardeerd dan in de stedelijke rand of landelijke gebieden. Dit strookt niet met de hedendaagse beleidsopvatting dat wonen in stedelijk gebied net zou moeten worden gestimuleerd.

In Nederland kent men een systeem waarbij een belastingheffing van onroerende goederen gebeurt via een toekenning van een zgn. Waardering Onroerende Zaken (WOZ). De WOZ-waarde wordt elk kalenderjaar opnieuw vastgesteld door de gemeenten op 1 januari van het voorgaande jaar (waardepeildatum) en gecorrigeerd op basis van objectieve criteria. Men zou eraan kunnen denken om een gelijkaardig systeem te hanteren waarbij deze criteria ook elementen op te nemen die het ruimtelijk duurzaam wonen op een goede locatie belooft met een fiscaal voordeel. Zo kan bij de waardebepaling afhankelijk worden gemaakt van parameters zoals de nabijheid van voorzieningen, werkgelegenheid, dichtheid e.d. In omgekeerde zin kan men de hoge maatschappelijke en ecologische kosten van afgelegen wonen doorrekenen aan diegene die ervoor kiest om zo te gaan wonen.

Bij deze piste past wel voorbehoud: het komt enkel de federale Staat toe om wijzigingen aan te brengen aan het KI. Daarnaast zou deze piste tot gevolg hebben dat reeds bestaande bebouwde goederen in het buitengebied zwaarder worden belast, hetgeen een sociale impact kan hebben op eigenaars van kleine landeigendommen. Tot slot zal het geen evidente zaak zijn om de differentiatie geografisch af te bakenen zodat de beoogde wijziging aan het KI bijdraagt aan de bouwshift. Het is tot slot onzeker of de huidige, lagere KI, voor woningen in het buitengebied wel bijdraagt tot de 'ruimtelijke verrommeling' in het buitengebied. Daarom zijn wij sceptisch omtrent de bijdrage die een wijziging aan het KI kan leveren voor de realisatie van de bouwshift.

VLAAMS SUBSIDIEBELEID

Daarnaast kan gedacht worden om een Vlaams subsidiebeleid te voeren voor gemeenten, bijvoorbeeld wanneer zij harde bestemmingen omzetten in zachte bestemmingen. Zo zou het Gewest de kosten voor de opmaak van een RUP of eventueel verschuldigde planschadevergoedingen op zich kunnen nemen. Het Gewest zou ook subsidies kunnen geven voor gemeenten die inzetten op een afbraakbeleid voor zonevreemde woningen. Dergelijke subsidies kunnen gekoppeld worden aan een recht van voorkoop om dergelijke panden in te kopen en vervolgens af te breken (over de invoering van het recht van voorkoop, zie infra).

OVERIGE HEFFINGEN

Ook overige heffingen kunnen in het kader van een activeringsbeleid bijdragen tot de realisatie van de bouwshift. Wij denken daarbij aan de veralgemening van een heffing op onbebouwde percelen binnen stedelijk gebied. Voor leegstaande gebouwen bestaan reeds leegstandheffingen, die mogelijks nog verder geoptimaliseerd kunnen worden. Die heffingen zouden ertoe kunnen bijdragen dat het ruimtelijk rendement in de stedelijke gebieden verhoogt, hetgeen onvermijdelijk de druk op het buitengebied door greenfieldontwikkeling zal verlagen.

De opbrengst van sommige heffingen (die op Vlaams niveau zouden worden ingevoegd, zoals bijv. de ontwikkelingsheffingen) zouden in een fonds kunnen worden gestort, dat vervolgens eventueel kan worden aangewend voor de betaling van planschadevergoedingen.

5.2. FLANKERENDE EN/OF ALTERNATIEVE MAATREGELEN

Inzake flankerende en/of alternatieve maatregelen om het doel van de bouwshift te realiseren, kunnen de volgende opties worden overwogen:

PLANBATENHEFFING

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om, bij de uiteindelijk aan te nemen wettelijke regeling, niet enkel de planschadevergoeding aan te passen maar ook werk te maken van de planbatenheffing, zoals deze vervat ligt in artikel 2.6.4 tot en met artikel 2.6.19 van de VCRO. Deze belasting op de potentiële meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging vormt op heden niet het gelijke spiegelbeeld van haar tegenpool; de vergoedingen die toegekend worden op basis van het planschade-systeem liggen beduidend hoger dan de heffingen die particulieren moeten betalen wanneer zij planbaten genieten. In het huidige systeem wordt de planbatenheffing berekend per kadastraal perceel en bestaat deze uit een heffing van 1% tot 30% (afhankelijk van de aard van de bestemmingswijze). De planbatenheffing wordt door de betrokken eigenaars gestort in een Planbatenfonds, waarvan slechts een deel wordt doorgestort naar de lokale planautoriteiten, terwijl deze in het planschadesysteem integraal instaan voor het betalen van eventuele planschadevergoedingen ten gevolge van de goedkeuring van gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen waarbij een harde in een zachte bestemming wordt omgezet).

In het voorontwerp Instrumentendecreet wordt beoogd het huidige planbatensysteem te optimaliseren en dit onder meer door de berekening van de planbaten niet langer decretaal te verankeren, maar door de landcommissie geval per geval te laten beslissen. Daarnaast wordt ook het heffingspercentage verhoogd van 25% tot 50% en wordt de planbatenheffing uitgebreid naar de situatie waarin een wijziging van stedenbouwkundige voorschriften bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden biedt (bijvoorbeeld door de verhoging van de toegelaten bouwdichtheid, het aantal bouwlagen of de bouwhoogte en –diepte).

De invoering van planbaten voor de bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden in stedelijk gebied dreigt averechtse effecten hebben en de verdichting van het stedelijk weefsel te ontmoedigen, hetgeen de bedoeling niet kan zijn.

Voor het overige is er zeker ruimte om het stelstel van de planschade en planbaten beter op elkaar af te stemmen.

TIJDELIJKE STOLP

Het plaatsen van een tijdelijke stolp op (delen van de) prioritaire gronden zoals woonuitbreidingsgebieden of watergevoelige openruimtegebieden kan overwogen worden. Dit zou in principe via een decretale ingreep kunnen, maar kan ook via een planprocedure worden ingevoerd. Immers is in het achterhoofd te houden dat het Grondwettelijk Hof kritisch staat ten opzichte van decretale ingrepen in bestemmingsvoorschriften¹⁶¹. Daarnaast wordt er in de rechtsleer ook op gewezen dat het bevriezen van bestemmingen ook aanleiding kan geven tot een planschadevergoeding¹⁶²; een dergelijke bevroering of stolp heeft de facto als enig oogmerk om tijd te winnen in het kader van de planmatige beoordeling welke gronden in aanmerking komen voor een herbestemming of niet. Er wordt aldus een “wachterperiode” gecreëerd die ervoor zorgt dat de betrokken gronden niet worden aangesneden in anticipatie op komend beleid. Die wachterperiode kan evenwel niet te lang zijn wil het verenigbaar zijn met artikel 1 eerste protocol EVRM. Gedacht kan worden aan een periode van 10 jaar. De Raad van State oordeelde reeds dat een tijdelijke bevroering van een ruimtelijke bestemming in een ruimtelijk uitvoeringsplan gedurende 20 jaar aanvaardbaar is. Bepalend was daarbij dat de plannende overheid had ingeschat dat het voorhanden zijnde woonaanbod vele malen de behoefte oversteeg¹⁶³. De planologische oefening die in het kader van de bouwshift voor de gebieden die onder de stolp zouden vallen, gemaakt moet worden, vergt evenwel geen 20 jaar. Er is reeds heel wat voorbereidend werk gedaan. De urgentie om in het licht van de beoogde doelstellingen (vermindering van het bijkomend ruimtebeslag tot 3 ha in 2025 en 0 ha in 2040) maatregelen te nemen, rechtvaardigt niet dat de tijdelijke bevroering 20 jaar zou duren. Vanuit o.m. het rechtszekerheidsbeginsel zou dit wellicht bekritiseerbaar zijn. Een eventuele tijdelijke bevroering van de huidige harde bestemmingen buiten de stedelijke kernen, beperkt tot 10 jaar, kan dus worden ingevoerd, zowel via een decretale ingreep als middels een normale planprocedure, mits één en ander grondig wordt gemotiveerd.

AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN INPERKEN

Het verstrengen van het uitzonderingsregime voor de vergunningsplicht en het inperken van afwijkingsmogelijkheden voor stedenbouwkundige voorschriften, zoals bijvoorbeeld:

- zonevrije basisrechten: inperking herbouwen en uitbreiden;¹⁶⁴
- inperking zonevrije functiewijzigingen¹⁶⁵;
- afschaffing afwerkingsregel¹⁶⁶;
- wijziging planologische attesten¹⁶⁷;
- wijziging afwijkingen voor stallen voor weidedieren¹⁶⁸.

¹⁶¹ GwH 18 oktober 2018, nr. 144/2018.

¹⁶² P.-J. DEFOORT, “Enkele bedenkingen bij het ‘bevroeren’ en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP”, TROS 2015, afl. 79, (239) 255.

¹⁶³ RvS 28 mei 2021, nr. 250.728, nv Patrilam e.a.

¹⁶⁴ Artikelen 4.4.10 e.v. VCRO.

¹⁶⁵ Artikel 4.4.23 VCRO en Besluit Vlaamse Regering 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen.

¹⁶⁶ Artikel 4.4.3 VCRO.

¹⁶⁷ Artikel 4.4.24 e.v. VCRO.

¹⁶⁸ Artikel 4.4.8/2 VCRO.

Daarnaast kan men ook voorzien in bijkomende vergunningsverplichtingen. Zo kan gedacht worden aan een vergunningsplicht (of zelfs een verbodsbepaling) voor functiewijzigingen van agrarisch, bos- en natuurgebruik naar ander gebruik (m.a.w. van niet-ruimtelijk beslag naar ruimtelijk beslag).

De keuze om al dan niet afwijkingsmogelijkheden toe te laten in bepaalde gevallen of vergunningsplichten in te voeren, betreft een beleidskeuze waarbij geldt dat de rechtsonderhorige niet het recht heeft op het in stand houden van een vroegere regeling¹⁶⁹; Er is dus ruimte om de bestaande zonevrije rechten voor de toekomst in te perken. Belangrijk is daarbij op te merken dat de zonevrije beperkingen geen aanleiding geven tot planschade: het gaat daarbij niet om een omzetting van een harde bestemming naar een zachte bestemming.

Gelet op de aanzienlijke toename van het ruimtelijk beslag in het buitengebied, valt hier zeker een "quick win" te realiseren zonder kosten. Te benadrukken is daarbij dat de inperking van de zonevrije basisrechten, geen nadelige impact zou hebben op de bestaande zonevrije en vergunde constructies: het is pas indien deze constructies naar de toekomst toe verbouwd zouden worden, dat het nieuwe regime zou gelden.

VOORKOOPRECHTEN

Het instellen van voorkeuren met het oog op ontharding in agrarisch, bos- en natuurgebied of ruimtelijk kwetsbare gebieden kan overwogen worden. Dat heeft evenwel slechts zin als het bestuur daar de vereiste budgetten voor voorziet. Anders creëert men slechts bijkomende administratieve besommingen die de transactiekost van vastgoed verhogen, maar geen praktisch nut hebben.

Ook werd binnen de taskforce het idee geopperd dat men bepaalde voorwaarden kan opleggen aan de verkoop van constructies in het buitengebied, waarbij het bestuur zich dan zou kunnen verzetten tegen de overwogen verkoop van bepaalde gebouwen in het buitengebied (bijv. verkoop van hoeses met het oog op particuliere bewoning of uitoefening van een zonevrije functie). Dit lijkt evenwel een al te verre gaande maatregel te zijn waarvan het zeer de vraag is of die de toets van artikel 1 eerste protocol EVROM zou doorstaan, zeker indien aan dit vetorecht geen vergoedingsmechanisme verbonden zou zijn. Dergelijke maatregel zou wellicht de verkrotting in de hand werken, hetgeen niet de bedoeling kan zijn. Dezelfde doelstelling kan bereikt worden door te werken met een recht van voorkeuren.

HANDHAVING VAN ONVERGUNDE ZONEVRIJE FUNCTIES

Het inzetten op handhaving van onvergunde zonevrije functies, verhardingen en constructies; heel wat ruimtebeslag is immers het gevolg van onwettige functiewijzigingen, verhardingen en constructies.

¹⁶⁹ GwH 1 maart 2006, nr. 31/2006.

HERBEKIJKEN BEOORDELINGSKADER VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Het herbekijken van het decretaal beoordelingskader van de goede ruimtelijke ordening, wat betreft het criterium van het ruimtelijk rendement. In de praktijk blijkt de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen terzake nogal streng op te treden zodat het beginsel de facto vaak buitenspel wordt gezet. Bovendien zijn de BRV-basisprincipes van ruimtebeslag en verharding momenteel geen beoordelingsfactor van goede ruimtelijke ordening. Bij de beoordeling van vergunningsaanvragen wordt momenteel het basisprincipe van ‘voorkom-hergebruik-minimaliseer-compenseer’ (VHMC-principe) niet mee in de afwegingen genomen. Tot integratie van de bouwshift in het vergunningenbeleid zouden de basisprincipes van ruimtebeslag en verharding als beoordelingsfactoren van goede ruimtelijke ordening kunnen toegevoegd worden (naast het deel over ruimtelijk rendement).

INVOEREN PLANOLOGISCHE NEUTRALITEIT

De invoering van de zgn. “planologische neutraliteit”: een flankerende maatregel die kan worden overwogen, is een verplichting om voor elke omzetting van een zachte naar een harde bestemming te gaan, deze omzetting te compenseren door een gelijkaardige omzetting van een harde naar een zachte bestemming. Het toepassingsgebied van deze maatregel zal grondig moeten worden onderzocht bij de vormgeving ervan: het is niet zeker of de gemeenten dit zouden kunnen realiseren op hun grondgebied.¹⁷⁰ Er kan wel inspiratie geput worden uit de planologische neutraliteit die in het Waals Gewest reeds werd ingevoerd.

INTEGRATIE VAN LULUCF-VERORDENING

Daarnaast kan de realisatie van de bouwshift ook geïntegreerd worden in de tenuitvoerlegging van de zgn. LULUCF-verordening; de LULUCF¹⁷¹-verordening is ingegeven door de vaststelling dat de sector van het landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw beschikt over het potentieel om langetermijn-klimaatvoordelen op te leveren. De verordening legt een boekhouding- en rapportageverplichting voor de emissies van broeikasgassen op aan de lidstaten. Voor deze maatregel geldt een “no debit rule”: de boekhouding moet in evenwicht zijn, d.w.z. de totale hoeveelheid emissies mag niet groter zijn dan de totale hoeveelheid verwijderingen van emissies van het grondgebied van de lidstaat. De verordening bepaalt niet hoe dat evenwicht per lidstaat moet worden bereikt. Een bouwshift vloeit aldus niet voort uit de verordening zelf. Zoals mevrouw Zuhail Demir, de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme reeds aankondigde, kan koolstofverlies worden beperkt door onder meer het bijkomend ruimtebeslag terug te dringen, door de verhardingsgraad binnen het bestaande en bijkomende ruimtebeslag te beperken en door het niet-verhard ruimtebeslag te beheren in functie van koolstofopslag.¹⁷² Aldus kan de bouwshift bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de LULUCF-verordening.

¹⁷⁰ Dit werd ook vastgesteld m.b.t. de (intussen verlaten piste van de) “verhandelbare ontwikkelingsrechten” in het kader van het Instrumentendecreet: *Memorie van Toelichting, Parl.St. VI. Parl. 2019-2020, 194, nr. 1, p. 48.*

¹⁷¹ Afkorting voor “land use, land use change and forestry”.

¹⁷² Parlementaire Vraag en Antwoord nr. 654, <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1680296>

VERPLICHTING TOT GEDEELTELIJKE AFBRAAK

In het kader van zonevreemde functiewijzigingen, zou kunnen voorzien worden in een verplichting tot afbraak van gebouwen die niet meer aansluiten bij de nieuwe functie (bijvoorbeeld het afbreken van stallen wanneer een hoeve in agrarisch gebied wordt omgevormd tot een woning) of elders. Een en ander kan vormgegeven worden onder de vorm van stedenbouwkundige lasten of voorwaarden. Een wijziging van de VCRO dringt zich hiervoor wellicht op. Inspiratie kan gevonden worden in de Nederlandse 'ruimte voor ruimte'-regeling.

TIJDELIJK BINDEND ADVIES

In heel wat vergunningsdossiers vormt het behoud van de open ruimte een motief voor gespecialiseerde adviesinstanties (zoals bijvoorbeeld het Agentschap Natuur en het Departement Landbouw en Visserij) om een negatief advies te verlenen. Niettemin is vast te stellen dat vergunningverlenende besturen deze adviezen naast zich neer kunnen leggen. Dat gebeurt ook heel vaak in de praktijk. Vanuit die optiek kan eraan gedacht worden om voormelde adviezen ten aanzien van bepaalde gebieden verplicht te maken. Daarbij moet evenwel goed beargumenteerd worden (i) voor welke gebieden dit geldt en (ii) voor welke bestemmingswijzigingen dergelijke verplichte adviezen aangewezen zouden zijn. Binnen de taskforce werd er wel op gewezen dat de afschaffing van de bindende adviezen ingegeven was door de vaststelling dat die adviezen elkaar vaak tegenspraken, zodat dit het beleid van de vergunningverlenende besturen bemoeilijkte. Hier dringt verder onderzoek zich op.

RUIMTELIJKE PLANNING IN BUITENGEBIED VEREENVOUDIGEN

Er zou kunnen overwogen worden om de ruimtelijke planning in het buitengebied te vereenvoudigen. Vandaag worden in het buitengebied overeenkomstig de gewestplannen in drie bestemmingsgebieden voorzien : agrarisch gebied, natuur- en bosgebied. De ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben in vergelijkbare bestemmingen voorzien vermits zij nog steeds gesteund zijn op de noodzaak om functies in het buitengebied te scheiden. De vraag is of die scheiding van de functies zinvol blijft in het Vlaanderen van vandaag waar tal van functies met elkaar verweven zijn. Er zou kunnen overwogen worden om die bestemmingen te vervangen door één zelfde bestemming voor het buitengebied, mits er afdoende garanties worden voorzien in de bestemmingsvoorschriften voor de bestaande natuur- en landschappelijke waarden en de sectorwetgeving die geënt is op de verschillende bestemmingen aangepast wordt.

Hoewel dit voorstel op het eerste gezicht weinig te maken heeft met de bouwshift, kan het er toch een essentiële bijdrage toe leveren. Het knelpunt van de bouwshift is de financiering (betaalbaarheid). Om de financiering van de bouwshift mogelijk te maken, kan men niet alleen de directe kosten (planschade) beheersen. Men kan ook de indirecte kost van de planlast beheersen :

- de planlast zou aanzienlijk verminderen indien men voor het ganse buitengebied, of belangrijke delen ervan, slechts één voorschrift voorziet; de uitgespaarde planlastkost kan dan aangewend worden voor de realisatie van de bouwshift;

- de noodzaak om een kapitaalschadevergoeding te betalen ten gevolge van de omzetting van een agrarische bestemming in natuurbestemming zou dan verdwijnen.

Binnen de taskforce Bouwshift was hierover geen overeenstemming: het zou een radicale wijziging met zich meebrengen van het huidige planningsysteem dat gesteund is op een scheiding van de functies. Een en ander kan verder onderzocht worden (wat is de kostprijs van de planlast van de herbestemmingen van landbouw naar natuur; wat is de kostprijs van de kapitaalschadevergoedingen die daarmee gepaard? Hoe kan gegarandeerd worden dat bestaande landschappelijke en natuurwaarden in geval van een dergelijke vereenvoudiging van de bestemmingsvoorschriften voor het buitengebied worden gevrijwaard etc.).

NIET CONFORME BESLUITVORMING

Tot slot kan ook voorzien worden in een "*stok achter de deur*" wanneer zou blijken dat lokale plannende overheden hun bevoegdheden aanwenden op een manier die onverzoenbaar is met de doelstellingen van de bouwshift (m.n. door bijkomende harde bestemmingen door te voeren).

Men zou aldus kunnen overwegen om een bijkomende schorsingsgrond aan artikel 2.2.23 VCRO toe te voegen. Dit artikel voorziet thans reeds in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen op wel bepaalde gronden te schorsen. Het in gevaar brengen van de doelstellingen op het vlak van het ruimtebeslag zoals opgenomen in het ruimtelijk beleidsplan Vlaanderen zou een dergelijke schorsingsgrond kunnen zijn.

HFDST 6.

EIGENAARSVERGOEDING

6.1. DE JURIDISCHE RANDVOORWAARDEN VAN DE EIGENAARSVERGOEDING

In dit deel wordt een overzicht geboden van de relevante principes alsook de mogelijke pistes die het bestaand juridisch landschap biedt om de bouwshift te implementeren.

In eerste instantie zal dit deel ingaan op de implicaties van de voorgenomen (en onvermijdbare) herziening van de gewestplannen en de daarmee gepaard gaande nood aan een zeker vergoedingsmechanisme. Eerst wordt kort stil gestaan bij de wijze waarop het vergoedingsmechanisme geconcipieerd werd in het voorvoortontwerp van het Instrumentendecreet en op welke wijze deze verschilt van de huidige planschadevergoeding.

Vervolgens worden de juridische parameters uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de vergoedingsplicht bij eigendomsbeperkingen in herinnering gebracht. Op basis daarvan worden een aantal richtlijnen gedistilleerd om de contouren af te bakenen van hetgeen juridisch vereist wordt van een planschadevergoeding. Deze contouren werden reeds besproken binnen de taskforce, op basis waarvan een ontwerp voor een alternatief vergoedingsmechanisme werd uitgewerkt. Dit ontwerp wordt in onderhavige nota tevens getoetst aan de juridische randvoorwaarden.

Daarna wordt nagegaan of de planschadevergoeding (of, onder het ontwerp van Instrumentendecreet, de zgn. eigenaarsvergoeding) verenigbaar is met het staatssteunverbod. Tot slot wordt het huidige Vlaamse systeem en het in het Instrumentendecreet vooropgestelde systeem vergeleken met gelijkaardige systemen uit onze buurlanden.

ANALYSE VAN HET HUIDIG VOORSTEL VOOR DE EIGENAARSVERGOEDING VERVAT IN HET VOORONTWERP VAN INSTRUMENTENDECREET

Het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (hierna: "voorontwerp Instrumentendecreet")¹⁷³ beoogt tot een afstemming van de verschillende compenserende vergoedingen die momenteel verspreid liggen over verschillende omgevingsrechtelijke instrumenten. Daaronder valt onder meer de planschadevergoeding uit artikel 2.6.1, § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: "VCRO"). De aldus op elkaar afgestemde compenserende vergoedingen worden in het voorontwerp

¹⁷³ Parl.St. VI. Parl. 2019-2020, nr. 194/1, zoals gewijzigd middels amendement nr. 11, Parl.St. VI. Parl. 2019-2020, nr. 194/4. Waar hierna wordt verwezen naar het "Voorontwerp Instrumentendecreet" wordt mede bedoeld op de wijzigingen die amendement nr. 11 heeft aangebracht aan de tekst die thans voorligt.

Instrumentendecreet opgedeeld in eigenaarsvergoedingen enerzijds en gebruikersvergoedingen anderzijds.

In het kader van huidig nota is vooral deze eerste categorie van belang.¹⁷⁴ De ontworpen eigenaarsvergoeding is een compensatie voor een daling van de eigenaarswaarde van een onroerend goed, veroorzaakt door een gebruiksbeperking.¹⁷⁵ Deze gebruiksbeperking kan o.m. de vorm aannemen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut, opgelegd door een ruimtelijk uitvoeringsplan.¹⁷⁶ Met andere woorden: de huidige planschadevergoeding wordt in het voorontwerp Instrumentendecreet opgeslorpt door de geharmoniseerde eigenaarsvergoeding.

Deze geharmoniseerde eigenaarsvergoeding wordt in het voorontwerp Instrumentendecreet als volgt berekend¹⁷⁷:

A = B – C		
A	Finale eigenaarsvergoeding	
B	De eigenaarswaarde van het deel van het perceel waarop de gebruiksbeperking slaat, vóór het effectief ingaan van de gebruiksbeperking	De eigenaarswaarde waarvan sprake in (B) en (C) is de venale waarde, die wordt bepaald aan de hand van de volgende factoren: • 1° de oppervlakte; • 2° de ligging; • 3° het bestemmingsgebied dat van kracht is in de ruimtelijke ordening, inzonderheid de ligging binnen een woonreservegebied en het ontwikkelingsperspectief voor dat woonreservegebied; • 4° het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot die uitgeruste weg; • 5° de aanwezige constructies en opstanden; • 6° de cultuurwaarde; • 7° het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden; • 8° de verwervingswaarde, als die bekend is; • 9° het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving; • 10° de watertoets, vermeld in artikel 1.3.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwikkelingsperspectief als het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied; • 11° de aard en de impact van de gebruiksbeperking; • 12° de technische bebouwbaarheid; • 13° het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing.
C	De eigenaarswaarde van het deel van het perceel waarop de gebruiksbeperking slaat, na het effectief ingaan van de gebruiksbeperking.	

¹⁷⁴ De thans ontworpen gebruikersvergoeding is een compensatie voor een daling van de gebruikswaarde door gederfde beroepsinkomsten ten gevolge van een gebruiksbeperking die valt onder het voorontwerp-artikel 6, 4° - 6°, 8° en 9° en heeft derhalve geen uitstaans met de huidige figuur van de planschadevergoeding.

¹⁷⁵ Parl.St. VI. Parl. 2019-2020, nr. 194/1, 98.

¹⁷⁶ Artikel 12, § 1 jo artikel 6, 1° van het voorontwerp Instrumentendecreet.

¹⁷⁷ Artikel 14, § 1 van het voorontwerp Instrumentendecreet.

Op het eerste zicht zijn alvast de volgende verschillen op te merken ten opzichte van de huidige planschadevergoeding:

- de zgn. 50-meterregel voor gronden in woongebied¹⁷⁸ wordt niet langer als voorwaarde weerhouden om aanspraak te kunnen maken op een planschaderegeling, niettegenstaande het Grondwettelijk Hof oordeelde dat deze regel niet ongrondwettig is¹⁷⁹;
- de voorwaarde dat een grond bouwtechnisch en stedenbouwkundig in aanmerking moet komen voor bebouwing voorafgaand aan de planwijziging om aanspraak te kunnen maken op een planschadevergoeding¹⁸⁰ verdwijnt als uitsluitende voorwaarde en wordt daarentegen opgenomen als een element in de waardebepaling (artikel 14, § 3, 13° van het voorontwerp Instrumentendecreet), niettegenstaande het Grondwettelijk Hof ook deze regel niet ongrondwettig bevond mits men bij de beoordeling van het criterium rekening houdt met feitelijke elementen¹⁸¹;
- ook de voorwaarde dat het perceel gelegen moet zijn aan een voldoende uitgeruste weg¹⁸² om aanspraak te kunnen maken op een planschadevergoeding, wordt opgenomen als element van de waardebepaling (artikel 14, § 3, 4° van het voorontwerp Instrumentendecreet);
- er is geen sprake meer van een beperking van de planschadevergoeding tot 80% van de vastgestelde waardevermindering (thans vervat in artikel 2.6.2, § 2 van de VCRO), niettegenstaande ook deze maatregel door het Grondwettelijk Hof werd gevalideerd als zijnde een *“tegemoetkoming voor de principiële niet-vergoedbaarheid van erfdienstbaarheden tot algemeen nut”*.¹⁸³

De meeste criteria die naar voren geschoven worden in het voorontwerp van instrumentendecreet zijn veelal een formalisering van de beoordelingspunten die gangbaar zijn bij de waardering van onroerende goederen. Sommige criteria zijn echter hetzij niet relevant in het licht van het beoogde vergoedingsmechanisme (zoals de criteria 8° en 9° die verwijzen naar de verwervingswaarde; die criteria hebben slechts zin als de waardebepaling van de onroerende goederen voorafgaandelijk aan de herbestemming zou gebeuren op basis van de verwervingswaarde, wat echter niet het geval is in het voorontwerp van instrumentendecreet; het criterium 13° lijkt min of meer te overlappen met een aantal andere criteria (zoals de criteria 3°, 4°, 5° en 12°).

Opmerkelijk is dat de memorie van toelichting bij het voorontwerp Instrumentendecreet op geen enkele wijze verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de thans bestaande planschadevergoeding. In de rechtsleer wordt er dan ook voorzichtig op gewezen dat een ingrijpende aanpassing van de regeling zoals deze thans voorligt ongetwijfeld aanleiding zal geven tot nieuw contentieux, hetgeen enerzijds een argument is om zuinig te

¹⁷⁸ Thans vervat in artikel 2.6.1, §3, 4° van de VCRO.

¹⁷⁹ GwH 10 november 2016, nr. 140/2016.

¹⁸⁰ Thans vervat in artikel 2.6.1, §3, 2° van de VCRO.

¹⁸¹ GwH 22 december 2016, nr. 164/2016.

¹⁸² Thans vervat in artikel 2.6.1, § 3, 1° van de VCRO.

¹⁸³ GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, overw. B. 16.

zijn met aanpassingen en anderzijds minstens noopt tot het duiden van de aanpassingen in het licht van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof.¹⁸⁴

Inmiddels is er al veel kritiek gekomen op de aanpassingen die het voorontwerp Instrumentendecreet beoogt door te voeren op de huidige planschaderegeling, niet in het minst op de keuze om over te stappen tot een integrale (100%) vergoeding.

In wat volgt, wordt de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Grondwettelijk Hof inzake eigendomsbeperkingen beknopt samengevat, teneinde er de randvoorwaarden voor vergoedingsregels uit te distilleren.

RECHTSPRAAKOVERZICHT EUROPEES HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS EN GRONDWETTELIJK HOF

RECHTSPRAAK INZAKE EIGENDOMSBESCHERMING IN HET ALGEMEEN

De grondwettelijke eigendomsbescherming is vastgelegd in artikel 16 van de Grondwet (hierna: "GW") en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM (hierna: "EAP").

Artikel 16 GW schrijft voor dat niemand van zijn eigendom kan worden ontzet dan ten algemene nutte, in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling.

Artikel 1 EAP bepaalt dat (i) alle natuurlijke of rechtspersonen recht hebben op het ongestoord genot van hun eigendom (bescherming tegen de verstoring van het genot van de eigendom), (ii) niemand van zijn eigendom mag worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht (bescherming tegen onteigening of eigendomsberoving) en dat (iii) de bescherming tegen verstoring van het genot van de eigendom of de eigendomsberoving het recht van een Staat om wetten toe te passen die hij noodzakelijk acht om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren, onverlet laat (bescherming tegen ongeoorloofde regelingen op het gebruik van de eigendom).

Hoewel het toepassingsgebied van artikel 16 GW aldus beperkter is dan dat van artikel 1 EAP, past het Grondwettelijk Hof artikel 16 GW toe in het licht van de bescherming die wordt geboden door artikel 1 EAP.¹⁸⁵ De samenlezing van beide artikelen heeft onder meer tot gevolg dat elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht moet bewerkstelligen

¹⁸⁴ W. VANDEVYVERE, "Een betonstop: wat mag dat kosten, en wie zal dat betalen? Over de planschaderegeling en de toektocht naar evenwicht tussen collectief en individueel belang", in I. OPDEBEEK, D. VERMEIR, S. RUTTEN en E. VAN ZIMMEREN (eds.), "Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau", Brugge, Die Keure, 2018, (403) 414.

¹⁸⁵ Zie reeds Arbitragehof 5 juli 1990, nr. 25/90.

tussen het bevorderen van het algemeen belang en de bescherming van het recht op ongestoord genot van de eigendom door de private eigenaar.¹⁸⁶ Er moet daarbij een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel.¹⁸⁷

Het begrip “*algemeen belang*” is een ruim begrip, dat – wanneer het door de overheid wordt aangevoerd om een inmenging in het eigendomsrecht te verantwoorden – een grondig onderzoek vereist van politieke, economische en sociale factoren. Vermits de wetgever moet worden geacht te beschikken over een ruime beoordelingsvrijheid om een economisch en sociaal beleid te voeren, dient het Grondwettelijk Hof de wijze te eerbiedigen waarop hij vorm geeft aan de vereisten van het openbaar nut of het algemeen belang, tenzij zijn oordeel manifest zonder redelijke grondslag is.¹⁸⁸ In de rechtspraak wordt erkend dat de bescherming van het leefmilieu een steeds belangrijkere beleidsdoelstelling wordt, zodat eigendomsbeperkingen toegelaten zijn in het licht van deze doelstelling van algemeen belang.¹⁸⁹

Voorts moet de inmenging in het eigendomsrecht evenredig zijn aan de nagestreefde doelstelling van algemeen belang. Het betreft de zgn. ‘*fair-balance test*’. Hierbij wordt nagegaan of er een behoorlijk evenwicht tot stand is gebracht tussen de nagestreefde doelstelling van algemeen belang en het eigendomsrecht van de betrokken private partij(en).

Het is in de context van deze proportionaliteitstoets dat de vraag naar een eventuele vergoedingsregeling voor een inmenging in het eigendomsrecht rijst.

Waar de eigendomsberoving onder artikel 16 GW aanleiding geeft tot een integrale herstelvergoeding, heeft het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen aan het eigendomsrecht oplegt niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden. Wanneer een maatregel inzake de regeling van het gebruik van goederen in het geding is, is de niet-vergoeding louter een van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of een billijk evenwicht in acht is genomen. Enkel wanneer er sprake is van een ernstige verstoring van het eigendomsrecht kan die last niet zonder een redelijke vergoeding aan de titularis van het eigendomsrecht worden opgelegd. De vraag of een beperking of verstoring van het eigendomsrecht aanleiding dient te geven tot een vergoeding, wordt door het Grondwettelijk Hof in vaste rechtspraak als volgt beantwoord:

"Het enkele feit dat de overheid in het algemeen belang beperkingen aan het eigendomsrecht oplegt, heeft niet tot gevolg dat zij tot schadeloosstelling is gehouden.

Uit de vestiging van een door of krachtens een wettelijke bepaling opgelegde beperking van het eigendomsrecht in het algemeen belang vloeit aldus in beginsel

¹⁸⁶ GwH 10 november 2016, nr. 140/2016, overw. B.12.4.

¹⁸⁷ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, overweging B.38.

¹⁸⁸ Zie o.a. GwH 3 december 2008, nr. 173/2008, overw. B.10.

¹⁸⁹ EHRM 15 december 2015, Matczynski t. Polen, § 101; EHRM 16 september 1999, Matos e Silva LDA e.a. t. Portugal, § 88.

voor de eigenaar van het bezwaarde onroerend goed geen recht op vergoeding voort (Cass., 16 maart 1990, Arr. Cass., 1989-1990, nr. 427; EHRM, 25 juni 2015, Couturon t. Frankrijk, §§ 34 tot 43). Evenzo, « wanneer een maatregel inzake de regeling van het gebruik van de goederen in het geding is, is de niet-vergoeding één van de factoren waarmee rekening moet worden gehouden om te bepalen of een billijk evenwicht in acht is genomen, maar zij zou op zich geen schending van artikel 1 van het Eerste Protocol kunnen inhouden » (zie, met name, EHRM, grote kamer, 29 maart 2010, Depalle t. Frankrijk, § 91; 26 april 2011, Antunes Rodrigues t. Portugal, § 32).

In geval van een ernstige verstoring van het ongestoord genot van het eigendomsrecht, zoals een bouw- of verkavelingsverbod, kan die last evenwel niet zonder een redelijke vergoeding van de waardevermindering van het perceel, aan een eigenaar worden opgelegd (EHRM, 19 juli 2011, Varfis t. Griekenland).

Het bepalen van de gevallen waarin een beperking van het eigendomsrecht tot een vergoeding aanleiding kan geven en de voorwaarden waaronder die vergoeding kan worden toegekend, is een keuze die aan de bevoegde wetgever toekomt, onder voorbehoud van de toetsing door het Hof ten aanzien van de redelijkheid en de evenredigheid van de genomen maatregel.”¹⁹⁰

Uit deze rechtspraak is te onthouden dat eigendomsbeperkingen op zich geen recht op vergoeding doen ontstaan. Dat zal pas het geval zal als op grond van alle factoren in ogenschouw genomen, de eigendomsbeperking het billijk evenwicht verbreekt. Dan zal een vergoedingsplicht ontstaan.

Recent hebben het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof wel een nieuwe dimensie toegevoegd aan de vraag naar de vergoedingsplicht bij een inperking van het eigendomsrecht, onder invloed van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten (“GBOL-beginsel”).

Overeenkomstig voormeld beginsel kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen.¹⁹¹ Dit beginsel werd lange tijd toegepast op schade die ontstond uit een toestand van nabuurschap met de overheid. In recentere jaren heeft het GBOL-beginsel aan belang en draagwijdte gewonnen. In haar arrest van 24 juni 2010 verhief het Hof van Cassatie dit beginsel reeds tot een algemeen rechtsbeginsel.¹⁹² Het Hof oordeelde daarbij als volgt:

“Krachtens het algemeen rechtsbeginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten, dat onder meer is neergelegd in artikel 16 van de Grondwet, kan de overheid niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke

¹⁹⁰ Zie bijv. GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, overweging B.6.1 en B.6.2.

¹⁹¹ Cass. 28 januari 1991, Arr.Cass. 1990-91, 572; G. VAN HOORICK, “Over het bouwverbod en de schadevergoedingsregeling in het kader van het Duinendecreet, en het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten” (noot onder GwH 19 april 2012, nr. 55/2012), MER 2012, 251-252.

¹⁹² Cass. 24 juni 2010, A.R. C.06.0415.N. Advocaat-generaal VANDEWAL kwalificeerde het beginsel zelfs als een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde.

een particulier in het gemeenschappelijk belang moet dragen.

Uit dit algemeen rechtsbeginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige - dit zijn: buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zichzelf rechtmatige dwangmaatregel op goederen in het raam van een strafrechtelijk onderzoek zoals de onderhavige huiszoeking niet ten laste van de getroffenene behoren te komen, maar gelijkkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

Bij de beoordeling van dit onevenredig nadeel moet de rechter rekening houden met alle omstandigheden van de zaak en in het bijzonder met de betrokkenheid van de getroffenene bij het vermeende misdrijf en met de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd.”¹⁹³

Volgens het Hof van Cassatie is het GBOL-beginsel geschonden wanneer (i) de gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen én (ii) de last op een beperkte groep burgers of instellingen drukt.

Deze eerste voorwaarde houdt een evenredigheidstoets in.¹⁹⁴ In de rechtsleer worden verschillende concrete elementen naar voren geschoven die bij de evenredigheidstoets worden betrokken, zoals: de rechtmatige verwachtingen van de getroffenene, de *situationsgebondenheit* (gekend vanuit de Duitse planschaderegeling, cf. *infra*) en de draagkracht van de burger.¹⁹⁵ In het kader van onroerend erfgoedbescherming, schuift het Grondwettelijk Hof ook nog de volgende criteria naar voren: de redelijke verwachtingen van de eigenaar, het tijdstip waarop de eigenaar het goed heeft verworven en de plannen die hij ermee had, met inbegrip van de vergunningen die hij reeds had aangevraagd of verkregen, de investeringen die reeds werden gedaan, de invloed van de overheidsmaatregel op de marktwaarde van het goed en de draagkracht van de overheid.¹⁹⁶

Omtrent de tweede voorwaarde, heerst er wat onduidelijkheid in de rechtsleer. De vraag rijst met name of er sprake moet zijn van “bijzondere schade” wanneer men alle burgers die getroffen worden door de maatregel onderling vergelijkt, dan wel of men de “bijzondere schade” moet beoordelen in het licht van de concrete situatie van de betrokken burger.¹⁹⁷ Specifiek met betrekking tot het omgevingsbeleid oppert VAN HOORICK dat het eigen is aan

¹⁹³ Cass. 24 juni 2010, A.R. C.06.0415.N.

¹⁹⁴ A. ALEN en W. VERRIJDT, “Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof” in J. GHYSELS, M. BOES, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het Eigendomsrecht. Liber Amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 22.

¹⁹⁵ Zie J. VOORTER, “Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: show me the money” in K. WILLEMS en J. THEUNIS (eds.), *Themis 116 - Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2016, 94 en de aldaar aangehaalde rechtsleer.

¹⁹⁶ GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overw. B.9.2 en B.10.2

¹⁹⁷ Zie A. ALEN en W. VERRIJDT, “Recente evoluties inzake de bescherming van het eigendomsrecht in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof” in J. GHYSELS, M. BOES, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber Amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 22-23 waarin de eerste optie wordt aangehangen en 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*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 30 waarin de tweede optie wordt bijgetreden.

het systeem dat er in het algemeen belang gebruiksbeperkingen worden opgelegd aan een beperkte groep van burgers, die niet op een andere groep drukken (bijvoorbeeld: eigenaars van beschermde onroerende goederen, landbouwers die historisch permanente graslanden bezitten, eigenaars in woongebied die omwille van de watertoets geen stedenbouwkundige vergunning kunnen verkrijgen,...)¹⁹⁸

In zekere zin preciseert het GBOL-beginsel het beginsel dat eigendomsbeperkingen het billijk evenwicht niet mogen verbreken zonder vergoeding.

Het GBOL-beginsel heeft inmiddels ook zijn intrede gemaakt in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in een arrest van 19 april 2012 als volgt:

"B.3.2. Krachtens het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten kan de overheid evenwel niet zonder vergoeding lasten opleggen die groter zijn dan die welke een persoon in het algemeen belang moet dragen.

Uit dat beginsel vloeit voort dat de onevenredig nadelige - dit zijn de buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallende en op een beperkte groep van burgers of instellingen drukkende - gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad, zoals het opleggen van een erfdienstbaarheid van openbaar nut, niet ten laste van de getroffene behoren te komen, maar gelijkkelijk over de gemeenschap dienen te worden verdeeld.

*B.3.3. Aangezien het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten een toepassing vormt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, komt het aan het Hof toe een wettelijk bepaalde vergoeding voor een eigendomsbeperking, of de ontstentenis daarvan, aan dat beginsel te toetsen."*¹⁹⁹

In navolging van het Hof van Cassatie erkent aldus ook het Grondwettelijk Hof thans een principiële vergoedingsplicht voor een inmenging in het eigendomsrecht wanneer (i) de gevolgen van een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen én (ii) de last op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Het Grondwettelijk Hof stelt aldus dat niet elke verstoring of beperking van het eigendomsrecht aanleiding tot een vergoeding geeft.²⁰⁰ Een vergoeding is volgens het Hof slechts vereist indien en in de mate waarin de gevolgen van de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep van burgers of instellingen de lasten te boven gaan die in het algemeen belang aan een particulier kunnen worden opgelegd.²⁰¹ Het betreft voorts enkel een vergoeding van de lasten die buiten de normale maatschappelijke risico's vallen.²⁰²

¹⁹⁸ 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. Liber amicorum Hugo Sebreghs*, Antwerpen, Intersentia 2014, 423.

¹⁹⁹ GwH 19 april 2012, nr. 55/2012; GwH 27 november 2014, nr. 170/2014; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015.

²⁰⁰ Zie ook Cass. 16 maart 1990, Arr.Cass. 1989-90, nr. 427; EHRM 25 juli 2015, Couturon t. Frankrijk, Par. 34-43 en EHRM 15 juli 2011, Varfis t. Griekenland, Par. 29-30.

²⁰¹ GwH 27 november 2014, nr. 170/2014.

²⁰² GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, overweging B.10.1.

Van belang is dat de burger die meent dat het GBOL-beginsel geschonden is, deze vergoeding bij de bevoegde rechterlijke instantie kan vorderen. In geval van stilzwijgen van de wetgever staat het volgens het Hof van Cassatie, daarin gevolgd door het Grondwettelijk Hof, aan de rechter om het GBOL-beginsel toe te passen, en daarbij rekening te houden met alle concrete elementen van openbaar en privaat belang, alsook de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd.²⁰³

Bepaalde auteurs menen dat de erkenning van het GBOL-beginsel door het Grondwettelijk Hof en het Hof van Cassatie zou inhouden dat afstand wordt gedaan van de principiële onvergoedbaarheid van inmengingen op het eigendomsrecht die geen onteigeningen uitmaken.²⁰⁴ Toch hoeft het volgens VOORTER niet zo'n vaart te lopen; uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan opgemaakt worden dat het Hof van oordeel is dat het in het kader van een vernietigingsberoep geen inschatting kan maken van alle situaties waarop een bestreden wet van toepassing is. Op basis van het principiële uitgangspunt van niet-vergoedbaarheid van inmengingen op het eigendomsrecht, kan besloten worden dat het gebrek aan een wettelijke vergoedingsregeling de wettigheidstoets doorstaat, maar dat dit niet uitsluit dat burgers die onevenredig worden getroffen op basis van het GBOL-beginsel alsnog om een vergoeding kunnen verzoeken (de zgn. "ventielfunctie" van het GBOL-beginsel).²⁰⁵

Aan het beginsel dat de rechter bij stilzwijgen van de wetgever corrigerend kan optreden, is recent een belangrijke nuancering aangebracht door het Hof van Cassatie. In zijn arrest van 25 februari 2020 oordeelde het Hof dat de wettelijke vergoedingsregeling voor planschade – die door het Grondwettelijk Hof bij arrest van 8 mei 2019 met nr. 57/2019 in antwoord op de door het Hof van Cassatie gestelde prejudiciële vraag niet ongrondwettelijk werd bevonden – uitsluit dat de rechter, buiten deze niet ongrondwettig bevonden vergoedingsregeling om, een vergoeding toekent op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten.²⁰⁶

Over de draagwijdte van deze rechtspraak bestaat nog onenigheid. Volgens DEFOORT volgt uit deze rechtspraak dat het GBOL-beginsel, minstens in het kader van de planschadevergoeding die door het Grondwettelijk Hof principieel niet strijdig werd bevonden met de ingeroepen hogere rechtsnormen, alsnog een aanvullende functie kan hebben op de wettelijk voorziene vergoedingsregeling in de situaties waar het volgens het Grondwettelijk Hof alsnog denkbaar is dat er een schending is van hogere rechtsnormen.²⁰⁷ Over het belang van het arrest van het Grondwettelijk Hof voor de huidige planschadevergoedingsregeling *in concreto*, wordt hierna terug gekomen.

²⁰³ GwH 28 april 2016, nr. 57/2016; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, ovw. B.13.4; Cass. 24 juni 2010, AR nr. C.06.0415.N.

²⁰⁴ Zie o.m. I. COOREMAN en L. PEETERS, "De wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut versus de onteigening. Een vergelijking aan de hand van erfdienstbaarheden opgelegd door de Gaswet van 12 april 1962" in J. GHYSELS, M. BOES, D. LINDEMANS en R. PALMANS (eds.), *Vijftig jaar bescherming van het eigendomsrecht. Liber Amicorum Martin Denys*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 65.

²⁰⁵ J. VOORTER, "Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: show me the money" in K. WILLEMS en J. THEUNIS (eds.), *Themis 116 - Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2016, 96.

²⁰⁶ Cass. 20 februari 2020, AR C.16.0374.N.

²⁰⁷ P.-J. DEFOORT, "Kan het GBOL-beginsel dienen als aanvullende of vervangende rechtsgrond voor een te lage of onbestaande planschadevergoeding?", *TROS* 2020, nr. 97, 58-59.

Echter geldt in het algemeen dat de interpretatie van DEFOORT door andere rechtsleer niet wordt bijgetreden. Zo stellen VOORTER e.a. dat een uitspraak van het Grondwettelijk Hof waarbij een vergoedingsregel niet ongrondwettig wordt bevonden, de toepassing van het GBOL-beginsel door de nationale rechter uitsluit.²⁰⁸ Men mag er immers van uitgaan dat de wetgever die een vergoedingsregeling uitwerkt, rekening houdt met het GBOL-beginsel om in een vergoeding te voorzien voor schade die boven het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico valt en die drukt op een beperkte groep van burgers en/of instellingen. Met andere woorden: wanneer een vergoedingsregeling wordt uitgewerkt, zit het GBOL-beginsel volgens VOORTER reeds vervat in de evenredigheidstoets. Het zou dan ook bevreemdend zijn om in dat geval toe te laten dat het GBOL-beginsel wordt gebruikt om een bijkomende vergoeding te verkrijgen.²⁰⁹

O.i. dient deze laatste interpretatie aangehouden te worden. Een en ander heeft aldus tot gevolg dat, in de mate de decreetgever de inperking van het eigendomsrecht zelf niet koppelt aan een vergoedingsregeling en de werking van het GBOL-beginsel niet uitdrukkelijk uitsluit, de rechter in een concreet geschil op grond van het GBOL-beginsel een vergoeding kan toekennen wanneer de gevolgen van de wettige eigendomsinperking buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen én de last op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Indien de decreetgever de toepassing van het GBOL-beginsel door de rechter in een concreet geschil wenst uit te sluiten, dient hij daarom ofwel zelf te voorzien in een vergoedingsregeling voor de voorziene inbreuk op het eigendomsrecht ofwel de toepassing van het GBOL-beginsel uitdrukkelijk uit te sluiten op grond dat de gevolgen van de inbreuk binnen het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico vallen of de last niet op een beperkte groep burgers of instellingen drukt. Uiteindelijk zal het aan het Grondwettelijk Hof toekomen om – in een rechtstreeks annulatieberoep of bij wijze van prejudiciële vraagstelling – de grondwettigheid van de eigendomsbeperking of uitsluiting van het GBOL-beginsel te onderzoeken.

RECHTSPRAAK INZAKE PLANSCHADEVERGOEDINGEN EN GELIJKAARDIGE MAATREGELEN

— Rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: "EHRM") klasseert maatregelen die neerkomen op een bouwverbod nu eens onder de tweede paragraaf van artikel 1 EAP²¹⁰ en dan weer onder de eerste zin van de eerste paragraaf van artikel 1 EAP.²¹¹

Hoewel het EHRM oordeelt dat de lidstaten in een beleidsdomein dat zo complex is als de ruimtelijke ordening een grote beleidsvrijheid genieten, houdt dit niet in dat de lidstaten vrijgesteld worden van een vergoedingsplicht ten aanzien van de burgers wiens eigendomsrecht ernstig wordt verstoord.²¹²

²⁰⁸ Zie hierover o.a. J. VOORTER, J. THEUNIS en B. VANHEUSDEN, "Het GBOL-beginsel verder afgelijnd?!", TMR 2020, afl. 4, 455.

²⁰⁹ J. VOORTER, "Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: show me the money" in K. WILLEMS en J. THEUNIS (eds.), *Themis 116 - Publiekrecht, Brugge, Die Keure*, 2016, 99.

²¹⁰ EHRM 23 september 1982, *Sporrong en Lönnroth t. Zweden*, §64.

²¹¹ EHRM 23 april 1996, *Phocas t. Frankrijk*, §52 en EHRM 25 maart 1999, *Iatridis t. Griekenland*, § 55.

²¹² EHRM 19 juli 2011, *Varfis t. Griekenland*, § 30.

Eigendomsbeperkende maatregelen die erin bestaan een bouwverbod in te voeren, raken de eigenaar ervan fundamenteel in zijn eigendomsrecht, aldus het EHRM. Deze maatregel kan derhalve volgens het Hof niet steeds worden opgelegd zonder een redelijke vergoeding voor de waardevermindering van het perceel.²¹³ Wordt er niet in een vergoeding voorzien, dan oordeelt het Hof dat zulks verantwoord moet worden in het licht van de bijzondere kenmerken van het geval, zoals bijvoorbeeld de vroegere gedragingen van de eigenaar of de redelijke verwachting dat een dergelijke eigendomsbeperkende maatregel zou worden opgelegd.²¹⁴

— Rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de huidige planschadevergoeding

In de hogervermelde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake de afbakening van de bescherming van het eigendomsrecht, figureren reeds bepaalde arresten die specifiek betrekking hadden op de huidige planschadevergoeding. In wat volgt, worden de belangrijkste arresten van het Grondwettelijk Hof ter zake in herinnering gebracht. De krijtlijnen die het Hof daarin heeft vastgelegd, kunnen immers meegenomen worden om de eigenaarsvergoeding/planschadevergoeding in het voorontwerp Instrumentendecreet verder uit te werken.

Een eerste belangrijk arrest heeft betrekking op de voorziene voorwaarde dat een perceel waarvoor vergoeding wegens planschade wordt gevorderd “stedenbouwkundig en bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking moet komen”²¹⁵. Deze voorwaarde houdt in dat een eigenaar die aanspraak wil maken op een planschadevergoeding, moet aantonen dat zijn perceel daags voor de inwerkingtreding van de bestemmingswijziging stedenbouwkundig én bouwtechnisch in aanmerking kwam voor bebouwing.

Wat het “bouwtechnisch”-criterium betreft, geldt dat de planschadevergoeding enkel wordt verleend voor percelen die van nature geschikt zijn om erop te bouwen. Gronden die door kunstmatige ingrepen eerst bouwrijp moeten worden gemaakt, worden aldus uitgesloten.²¹⁶ Het criterium dat stelt dat het perceel “stedenbouwkundig” in aanmerking moet komen voor bebouwing, is echter op basis van de wettekst of de parlementaire voorbereiding minder duidelijk.

In een arrest van 22 december 2016²¹⁷ oordeelde het Grondwettelijk Hof dat, bij de beoordeling van dit laatste criterium, geen rekening mag worden gehouden met beleidsdocumenten, maar enkel met de feitelijke toestand en de voorwaarden die volgen uit de bestemmingsvoorschriften. Rekening houden met beleidsoverwegingen zou de deur openzetten voor een onevenredige inperking van het eigendomsrecht, vermits afbreuk kan worden gedaan aan de bindende en verordenende bestemmingsvoorschriften en de rechtmatige verwachtingen die een eigenaar daaraan kan ontlelen.²¹⁸ Aldus wordt

²¹³ EHRM 13 juli 2006, *Housing Association of Wat Disabled and Victims of War of Attica e.a. t. Griekenland*, § 39.

²¹⁴ EHRM 6 oktober 2016, *Mafatto en Mielle t. Frankrijk*, § 69.

²¹⁵ Thans vervat in artikel 2.6.1, § 3, 2° van de VCRO.

²¹⁶ MvT bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 26 februari 1999, Parl.St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 46.

²¹⁷ GwH 22 december 2016, nr. 164/2016.

²¹⁸ GwH 22 december 2016, nr. 164/2016, overw. B.9 – B.14.

uitgesloten dat het bestuur daags voor een bestemmingswijziging een perceel *de facto* onbebouwbaar maakt door middel van beleidsmatige ingrepen.²¹⁹

In een tweede belangrijk arrest heeft het Grondwettelijk Hof zich uitgesproken over de zgn. 50 meter-regel, die inhoudt dat – voor zover een perceel in woongebied gelegen is – enkel de eerste vijftig meter vanaf de rooilijn in aanmerking komt voor een vergoeding wegens planschade.²²⁰

Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest van 10 november 2016²²¹ geoordeeld dat deze inperking van de planschadevergoeding bestaanbaar is met het recht op ongestoord genot van de eigendom voor zover het betrekking heeft op woongebieden, aangezien deze doorgaans niet dieper dan vijftig meter vanaf de rooilijn voor bebouwing in aanmerking komen. De toepassing van de 50 meter-regel in andere gebieden dan woongebieden, “zoals industriegebieden, gebieden voor ambachtelijke bedrijven en kmo-gebieden en andere gebieden die bestemd zijn om gebouwen met een grotere bouwdiepte te ontvangen” zou volgens het Hof echter niet redelijk verantwoord zijn.²²²

Bij deze rechtspraak is evenwel enig voorbehoud te plaatsen. De gedachte dat woningen niet dieper dan 50 meter worden gebouwd, kent zijn oorsprong vermoedelijk in oude onteigeningsrechtspraak en de zgn. Wet De Taeye die het bouwen langs straten bevorderde. Aldus stamt deze gedachte uit een periode waar de lintbebouwing hoogtij vierde, in tegenstelling tot de hedendaagse tendens om bij voorkeur aan te sluiten bij de stedelijke kernen. Of de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof i.v.m. de 50 meter-regel zal standhouden, lijkt ons daarom onzeker. De achterliggende *ratio* van het Hof is dat daarom evenwel niet meteen; het Hof aanvaardt dat de planschade voor woningen gekoppeld wordt aan de verenigbaarheid met het voornemen om een woning te bouwen met de aanvaarde bouwpraktijken.

Ook de 80%-regel²²³ werd in hetzelfde arrest door het Grondwettelijk Hof niet onbestaanbaar geacht met het recht op eigendomsbescherming. Gezien de vergoeding een tegemoetkoming voor de principiële niet-vergoedbaarheid van erfdienstbaarheden tot algemeen nut, is het volgens het Hof dan ook aanvaardbaar dat de geleden planschade niet voor de 100% wordt vergoed.²²⁴

Tot slot heeft het Grondwettelijk Hof zich ook uitgesproken over de berekeningsmethode voor de planschaderegeling zoals deze vervat lag in artikel 35 van het Stedenbouwdecreet (vnl. de verwervingswaarde, verhoogd met index van de consumptieprijzen). Dat artikel voorzag op soortgelijke wijze in een planschadevergoeding als diegene die thans wordt geregeld door de artikelen 2.6.1 tot 2.6.3 van de VCRO.

Het Hof heeft in een arrest van 7 juni 2018 met nr. 66/2018 en naar aanleiding van een prejudiciële vraag voormelde berekeningsmethode getoetst aan de bescherming van het eigendomsrecht en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Het Hof stelt vast dat de

²¹⁹ G. DEWULF, “Stedenbouwkundig beleid voortaan taboe in de planschadeprocedures”, *TOO* 2017, afl. 1, 129.

²²⁰ Thans vervat in artikel 2.6.1, § 3, 4° van de VCRO.

²²¹ GwH 10 november 2016, nr. 140/2016.

²²² GwH 10 november 2016, nr. 140/2016, overw. B.16.

²²³ Thans vervat in artikel 2.6.2, § 2 van de VCRO.

²²⁴ GwH 10 november 2016, nr. 140/2016, overw. B.16, tweede lid, in fine.

berekeningsmethode tot grote verschillen kan leiden tussen eigenaars die aanspraak willen maken op een planschadevergoeding. In de gevallen waar een goed reeds meerdere jaren in handen is van eenzelfde eigenaar, is het immers mogelijk dat er veelal geen rekening wordt gehouden met de reële waardestijging die het goed in de loop der tijd heeft verworven. Aldus kan het zijn dat "sommige eigenaars een substantieel deel van de reële waardevermindering van het goed als planschadevergoeding ontvangen, terwijl andere eigenaars slechts een symbolisch bedrag of zelfs helemaal geen planschadevergoeding ontvangen. Nochtans kunnen die eigenaars zich in vergelijkbare situaties bevinden, doordat het kan gaan om even grote percelen en doordat zij er soortgelijke plannen mee konden hebben"²²⁵.

Het Hof verwijst vervolgens naar de parlementaire voorbereiding bij artikel 35 van de Stedenbouwwet die onder meer stelt dat het de bedoeling was de planschadevergoeding te beperken tot "een zekere, actuele en objectief vaststelbare schade"²²⁶, waarbij "winstderving van vergoeding [is] uitgesloten"²²⁷ en het niet de bedoeling is bij te dragen tot "het verzilveren van meerwaarden"^{228, 229}

Het Hof besluit uiteindelijk dat de berekeningsmethode geen inbreuk maakt op de aangehaalde grondwettelijke beginselen, maar stelt met eenzelfde pennentrek evenwel dat de berekeningswijze in bepaalde gevallen wél afbreuk kan doen aan de rechten van de betrokken eigenaars. Het Hof overweegt immers dat "niet uit te sluiten dat de decretale berekeningswijze in bepaalde gevallen afbreuk doet aan de rechten van de betrokken eigenaars. Dat kan met name het geval zijn wanneer de overheid reeds een vergunning heeft uitgereikt en aldus een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat het betrokken perceel mocht worden bebouwd of verkaveld. Dat kan eveneens het geval zijn indien de nieuwe bestemming van de percelen geen enkele ontwikkeling ervan meer toelaat en hen zo goed als onverkoopbaar maakt, of nog indien de eigenaars voor de betrokken percelen successierechten hebben betaald die niet in de planschadevergoeding worden verrekend".²³⁰

Naar aanleiding van een gelijkkluidende prejudiciële vraag, ditmaal van het Hof van Cassatie (deze rechtspraak is hoger reeds aangehaald), heeft het Hof voorgaande argumentatie bevestigd in een arrest van 8 mei 2019 met nr. 57/2019.

Het Grondwettelijk Hof lijkt in de arresten van 7 juni 2018 en 8 mei 2019 warm en koud te blazen. Enerzijds oordeelt het Hof dat de afweging tussen het algemeen en individueel belang die de decreetgever heeft gemaakt bij het vormgeven van de planschadevergoeding (onder meer middels het hanteren van de 50 meter-regel alsook de vergoedingsregeling op grond van de verwervingswaarde van de goederen waarop deze regeling van toepassing is) legitiem is. Tegelijkertijd geeft het Hof aan dat er bepaalde gevallen zijn waarin de vergoedingsregeling op grond van de verwervingswaarde alsnog afbreuk kan doen aan de rechten van de betrokken eigenaars. O.i. houdt het Hof daarbij een goed midden tussen de verschillende belangen die aan bod komen.

²²⁵ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B10.1 en B.10.2.

²²⁶ Parl. St., Senaat, 1959-1960, nr. 275, p. 57.

²²⁷ Parl. St., Senaat, 1968-1969, nr. 559, p. 24.

²²⁸ Parl. St., Kamer, 1977-1978, nr. 113/1, p. 55.

²²⁹ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B11.

²³⁰ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B12.3.

Het Hof biedt de decreetgever evenwel nog de mogelijkheid om de situaties waarin de huidige planschaderegeling alsnog tot een onbillijke situatie zou lijden nader te onderzoeken en te preciseren “onder welke voorwaarden van de decretale berekeningswijze **kan worden afgeweken**”²³¹ (eigen nadruk). De woordkeuze van het Hof is hier belangrijk; het Hof lijkt er niet voor te pleiten dat de decreetgever *moet* afwijken van het basisuitgangspunt van de berekeningsmethode.²³²

BESLUIT

Uit hetgeen voorafgaat, valt het volgende toetsingskader op te maken waartegen de voorstellen tot vergoedingsmechanismen in het kader van de bouwshift getoetst kunnen worden teneinde de juridische robuustheid ervan te bepalen:

- de inmenging op het eigendomsrecht moet een billijk evenwicht tot stand brengen tussen de vereisten van algemeen belang enerzijds en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van de eigendom (vereiste van algemeen belang);
- de inmenging op het eigendomsrecht moet evenredig zijn met de nagestreefde doelstelling en moet ook effectief kunnen leiden tot de verwezenlijking ervan (vereiste van evenredigheid en doeltreffendheid);
- hoewel een beperking op het eigendomsrecht niet *ipso facto* een schadeloosstelling vereist, zal dergelijke vereiste wel spelen wanneer er sprake is van een ernstige verstoring van het eigendomsrecht (schadeloosstelling bij ernstige verstoringen). Een vergoeding zal tevens spelen wanneer een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico valt en de overmatige last drukt op een beperkte groep burgers. In dat geval zal een vergoedingsplicht gelden voor het deel van de last dat buiten de normale maatschappelijke risico's valt (vergoeding wegens verstoring van het GBOL-beginsel).

Deze principes zijn goed voor ogen te houden bij de beoordeling van de vergoedingsproblematiek bij inmengingen op het genot van de eigendom: er is in dat geval geen automatische vergoedingsplicht en al helemaal geen vergoedingsplicht die de volledige schade dekt. De wetgever beschikt bijgevolg over een ruime discretionaire appreciatiebevoegdheid om te oordelen in welke gevallen er een schadevergoeding wordt toegekend, onder welke voorwaarden en dergelijke meer.

Op basis van voormelde juridische randvoorwaarden waaraan vergoedingen voor bestemmingswijzigingen moeten voldoen, werden een aantal alternatieven ontwikkeld voor de eigenaarsvergoeding, zoals deze thans vervat ligt in het voorontwerp Instrumentendecreet. Elk van de hierna besproken scenario's heeft echter als gemeenschappelijk kenmerk dat zij geen integrale vergoeding behelzen, maar een bepaald

²³¹ GwH 7 juni 2018, nr. 66/2018, overw. B13.

²³² W. VANDEVYVERE, “Een betonstop: wat mag dat kosten, en wie zal dat betalen? Over de planschaderegeling en de toektocht naar evenwicht tussen collectief en individueel belang”, in I. OPDEBEEK, D. VERMEIR, S. RUTTEN en E. VAN ZIMMEREN (eds.), “Voor recht, rechtvaardigheid en Camus. Liber Amicorum Bernard Hubeau”, Brugge, Die Keure, 2018, (403) 419.

percentage daarvan (bijvoorbeeld o.m. het behoud van de 80 %-regel, zoals vervat in de huidige planschadevergoeding).

Een eerste alternatief scenario voor de eigenaarsvergoeding zou erin bestaan dat men het concept van de verwervingswaarde behoudt, maar dat deze wordt aangepast op basis van de index van de vastgoedevoluitie enerzijds en dit in combinatie met de bestaande 50-meterregel (m.n. zou het deel van de percelen dat voorbij de 50-metergrens vanaf de rooilijn komt, niet voor vergoeding in aanmerking komen).

Een tweede alternatief scenario bestaat in het invoeren van een forfaitair systeem waarbij een forfaitaire waardering wordt gemaakt op basis van de gegevens van de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL). Uit deze gegevens (die thans beschikbaar zijn) kan een mediaan bepaald worden die uiteindelijk mee de vergoedingswaarde bepaalt. Ook in dit scenario zou de 50-meterregel aangewend worden, met dien verstande dat de delen van de betrokken percelen die zich binnen de eerste 50 meter vanaf de rooilijn bevinden gewaardeerd worden volgens de mediaanwaarde, en elke bijkomende 50 meter tevens aanleiding geeft tot een vergoeding op basis van de mediaanwaarde.

Een derde alternatief scenario bestaat tevens uit de invoering van een forfaitair systeem op basis van een mediaanwaarde van de VLABEL-gegevens, met die nuance dat de delen van de betrokken percelen binnen de 50-metergrens vergoed worden op basis van de mediaanwaarde en dat elk deel boven de 50-metergrens vergoed wordt op basis van één vaststaande gemiddelde waarde. Deze vaststaande gemiddelde waarde kan genomen worden door het toepassen van een correctiefactor (bijvoorbeeld 25%) op de mediaanwaarde van de VLABEL-gegevens.

In het licht van de hoger geschetste juridische contouren waaraan beperkingen op het eigendomsrecht moeten voldoen, zijn deze alternatieve scenario's juridisch aanvaardbaar in het licht van de huidige stand van de rechtspraak. In elk van deze scenario's wordt immers alsnog voorzien in een vergoedingsmechanisme voor een inmenging op het eigendomsrecht die verantwoord is in het licht van een doelstelling van algemeen belang (het bewaren van de open ruimte) en die daarvoor ook doeltreffend is. Door deze vergoedingsmechanismen wordt het billijk evenwicht tussen het eigendomsrecht enerzijds en het algemeen belang anderzijds niet verstoord, op voorwaarde natuurlijk dat het uiteindelijk gekozen percentage van de vergoeding ten opzichte van de werkelijke waarde redelijk is en goed onderbouwd is.

Evenwel is een voorbehoud te maken bij het tweede alternatieve scenario, dat voorziet in een bijkomende vergoeding voor elke schijf van 50 meter die boven op de eerste 50-metergrens komt. In tegenstelling tot hetgeen geldt voor de eerste 50-metergrens (die wordt bepaald op basis van de rooilijn), kan een oneven vorm van een perceel aanleiding geven tot discussie over waar de schijven van 50 meter beginnen en eindigen. Zodoende kan dit tweede alternatieve scenario aanleiding geven tot heel wat juridische geschillen. De andere scenario's hebben dit nadeel niet.

De regeling die is opgenomen in het voorontwerp van Instrumentendecreet (vergoeding aan 100 % van de venale waarde, met vermelding van een aantal beoordelingselementen) valt tevens binnen de eerder geschetste contouren. Alleen vereisen de ter zake geldende rechtsregels niet dat het waardeverlies volledig wordt vergoed. Niet alleen zou dit de

financierbaarheid van de beoogde bouwshift in gevaar brengen (zie verder). Het zou bovendien een juridisch precedent vormen voor het invoeren van een vergoedingsplicht in andere domeinen dan de ruimtelijke ordening, met als gevolg dat het voeren van beleid waarbij wettelijke erfdiensbaarheden worden ingevoerd, fel bemoeilijken, om niet te zeggen onmogelijk maken.

BEOORDELING VAN DE EIGENAARSVERGOEDING IN HET LICHT VAN HET STAATSSTEUNVERBOD

Naast de beoordeling van de juridische randvoorwaarden waaraan de eigenaarsvergoeding in het kader van het voorontwerp Instrumentendecreet zal moeten voldoen, is er de problematiek van de staatssteun.

Zo stelt SCHOUKENS zich de vraag of de thans voorliggende eigenaarsvergoeding in het voorontwerp Instrumentendecreet, dat elk marktrisico lijkt te willen wegnemen bij de eigenaars die geconfronteerd worden met een bestemmingswijziging, ten aanzien van ondernemingen niet gekwalificeerd kan worden als ongeoorloofde staatssteun.²³³ Het risico zou er volgens SCHOUKENS in bestaan dat de ruime vergoedingsregeling die momenteel op tafel ligt Vlaamse ondernemingen zou kunnen bevoordelen die de voorbije jaren hebben geïnvesteerd in strategisch gelegen gronden. De auteur acht het niet uitgesloten dat het Hof van Justitie tot dat besluit zou komen en raadt de Vlaamse overheid dan ook veiligheidshalve aan om het zekere voor het onzekere te nemen en de vergoedingsregel proactief aan te melden bij de Europese Commissie.

Volgens DE BANDT en DEWISPELAERE moet de discussie inzake het staatssteunverbod evenwel genuanceerd worden.²³⁴ Deze auteurs brengen in herinnering dat een maatregel overeenkomstig artikel 107, lid 1 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: "VWEU") als staatssteun kwalificeert wanneer aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan: (i) de maatregel moet een voordeel toekennen aan een onderneming, (ii) dat voordeel moet afkomstig zijn van de staat of in welke vorm dan ook door staatsmiddelen worden bekostigd en (iii) het voordeel moet de mededinging verstoren of vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden.

In eerste instantie moet aldus worden nagegaan of de maatregel een economisch voordeel toekent; hetgeen een zorgvuldige juridische afweging vereist. Immers, zoals blijkt uit de beslissingspraktijk van de Europese Commissie, vormen bepaalde vergoedingen die door een staat worden betaald aan een onderneming, geen voordeel.²³⁵ Op basis van eerdere Commissiebeslissingen besluiten DE BANDT en DEWISPELAERE dat een schadevergoeding

²³³ H. SCHOUKENS, "De vraag van één miljoen (of vele miljarden): kwalificeren de vergoedingsregels uit het toekomstige Instrumentendecreet als bij de Europese Commissie aan te melden staatssteun?", *STORM* 2021, nr. 1, 25-31.

²³⁴ P. DE BANDT en J. DEWISPELAERE, "Een compensatieregeling is in beginsel geen staatssteun. Over de eigenaarsvergoeding uit het toekomstige Instrumentendecreet", *Storm* 2021, nr. 2, 5-8.

²³⁵ HvJ 1 juli 2010, nr. T-62/08, Thyssen-Krupp, § 59.

voor overheidsingrijpen niet als staatssteun zal kwalificeren wanneer de schadeloosstelling niet groter is dan het nadeel dat door het overheidsingrijpen wordt berokkend.

Gezien de thans vooropgestelde eigenaarsvergoeding tot doel heeft het financiële nadeel van grondeigenaars weg te nemen, doch niet beoogt om bijkomende verlichting te bieden voor normale ondernemingslasten, kan men deze vergoeding volgens de auteurs niet als ongeoorloofde staatssteun kwalificeren. Het gegeven dat de thans uitgewerkte eigenaarsvergoeding in het voorontwerp Instrumentendecreet beoogt om 100% van de waardevermindering te compenseren (in tegenstelling tot de 80%-regel uit het huidige planschadesysteem), doet daaraan geen afbreuk.

Wel waarschuwen DE BANDT en DEWISPELAERE ervoor dat men er bij de individuele toepassing van het berekeningsmechanisme dat thans voorligt voor moet opletten dat men, door een verkeerde inschatting van een van de factoren, tot een overcompensatie komt. Wanneer dergelijke overcompensatie aan een onderneming zou worden betaald, zou men alsnog in het vaarwater van het staatssteunverbod verzeild kunnen raken.

Te besluiten is dan ook dat een vergoedingssysteem dat niet tot overcompensatie leidt, niet problematisch is in het licht van het staatssteunverbod. Voor zover het voorziene vergoedingsmechanisme in het voorontwerp Instrumentendecreet ertoe zou leiden dat de vergoeding in sommige gevallen de werkelijk geleden schade overstijgt, zou er in die gevallen discussie kunnen ontstaan omtrent de kwalificatie van het vergoedingsmechanisme als ongeoorloofde staatssteun.

RECHTSVERGELIJKENDE ANALYSE

Naast de vaststelling dat de eigenaarsvergoeding, zoals deze thans vervat ligt in het voorontwerp Instrumentendecreet, verder gaat dan hetgeen vereist is in het licht van de grondwettelijke bescherming van het eigendomsrecht, geldt dat zowel de ontworpen regeling van het Instrumentendecreet als de huidige planschadevergoeding verder gaat dan de maatregelen waarin onze buurlanden voorzien.

Hierna volgt een beknopt overzicht van de maatregelen die Duitsland, Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hanteren om eigenaars (al dan niet) te vergoeden in geval van planschade. Bij de te treffen beleidskeus omtrent het nieuwe vergoedingsmechanisme voor planschade, doet men er goed aan rekening te houden met dit rechtsvergelijkend perspectief: geen van de ons omringende landen voorziet immers in een volledige vergoeding op basis van de venale waarde.

Wat de Duitse planschaderegeling betreft, is het nuttig eerst stil te staan bij de eerder vermelde notie "*Situationsgebundenheit*". Samengevat komt dit idee erop neer dat de eigenaar van een stuk grond rekening moet houden met de ruimere omgeving van zijn eigendom en zelfs ook de politieke en bestuurlijke context die van tel is. Rekening houdend met de specifieke omgeving van een bepaald stuk grond alsook de beleidsmatige keuzes die worden gemaakt (bijvoorbeeld het meer inzetten op het behoud van open ruimte), leeft in

Duitsland het idee dat lasten die worden opgelegd in het algemeen belang onevenredig worden verdeeld over de verschillende eigendommen.²³⁶

Op basis van deze gedachtegang, moet een eigenaar er zich bewust van zijn dat de ontwikkelingsmogelijkheden van zijn of haar stuk grond in de toekomst mogelijk zal wijzigen. Zo kan door een eigenaar die een bebouwbaar stuk grond koopt in de buurt van een duingebied op een moment waarop het bestuur eenduidig inzet op het bewaren en uitbreiden van het duingebied, op het moment dat het duingebied wordt uitgebreid en zijn stuk grond onbebouwbaar wordt volgens de Duitse gedachtegang moeilijk achteraf hardmaken dat hij deze beperking op de ontwikkelingsmogelijkheden niet zag aankomen. Vanuit die optiek wordt ook de speculatiestrategie van grondbezitters betoeteld.²³⁷

De eigenlijke planschade wordt in Duitsland geregeld in artikel 42 van het Baugesetzbuch ('Bouwcode'): *"indien de bestemming van een perceel wordt opgeheven of gewijzigd en dit leidt tot een significante vermindering van de waarde van het perceel, kan de eigenaar een passende vergoeding in geld eisen."*²³⁸

Vanuit de *"Situationsgebundenheit"* wijzigt de berekening van de vergoeding in het Duitse systeem naargelang van de hypothese waarin men zich bevindt: indien de opheffing of wijziging plaats vindt binnen een termijn van zeven jaar na de datum van bestemming, wordt de compensatie berekend op basis van het verschil tussen de waarde van het perceel op basis van de bestemming, en de waarde als gevolg van de opheffing of wijziging.

Wanneer deze termijn verstreken is (en de bestaande bestemming al langere tijd bestaat), kan de eigenaar alleen aanspraak maken op een vergoeding wegens belemmering van het gebruik. Dit is met name het geval indien de uitoefening van het gebruik of de andere uit het gebruik voortvloeiende mogelijkheden tot economische exploitatie van het perceel grond onmogelijk worden gemaakt of wezenlijk worden bemoeilijkt. Het bedrag van de vergoeding voor de waardevermindering wordt dan berekend op basis van het verschil tussen de waarde van het perceel op basis van het uitgeoefende gebruik en de waarde van het perceel met beperkingen van dat gebruik.

Een grondeigenaar die een perceel koopt waarvan de bestemming net gewijzigd is, mag er dus onder het Duitse systeem van uit gaan dat deze bestemming nog even zal aanhouden zodat hij de tijd krijgt om het stuk grond conform de bestemming te ontwikkelen. Wanneer deze ontwikkelingsmogelijkheid alsnog onmogelijk wordt gemaakt middels een bestemmingswijziging, zal de grondeigenaar aanspraak kunnen maken op een hogere vergoeding dan wanneer de bestemming van het stuk grond reeds meer dan 7 jaar ongewijzigd is gebleven. Zodoende wordt, conform het idee dat schuilgaat achter de

²³⁶ G. VAN HOORICK, *Juridische aspecten van het natuurbehoud en de landschapszorg*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 320-322.

²³⁷ S. DE WINTER, "Property restrictions in the public interest in light of the equality of citizens before public burdens", in J. ROBBIE en B. AKKERMANS, *Property law perspectives VII*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2021, (87) 95.

²³⁸ De originele tekst van deze bepaling luidt als volgt: *"Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert und tritt dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, kann der Eigentümer nach Maßgabe der folgenden Absätze eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen."*

"*Situationsgebundenheit*", de speculatie en afwachtende houding van grondeigenaren aan banden gelegd.

In Nederland verstaat men onder de notie planschade een vergoeding voor geleden nadeel als gevolg van een planologisch besluit, bijvoorbeeld bij een wijziging van een bestemmingsplan. Schade kan onder andere worden geleden door het 'wegbestemmen' van een bouwmogelijkheid op eigen grond. Dit is een voorbeeld van wat 'directe planschade' in het Nederlandse recht wordt genoemd.²³⁹ Indirecte schade daarentegen wordt geleden door de eigenaar doordat naburige percelen een ontwikkeling ondergaan die een negatieve waarde voor het eigen perceel veroorzaken.²⁴⁰

De vergoeding van planschade wordt momenteel in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: WRO) (artikel 6.1 e.v.) geregeld, maar wordt opgenomen in het hoofdstuk 'nadeelcompensatie' in de nieuwe Omgevingswet (hoofdstuk 15).²⁴¹ Nederland heeft een ruim vergoedingsbeleid in vergelijking met Duitsland en Vlaanderen. Dit komt mede door het onderscheid tussen directe en indirecte planschade.²⁴²

Daar tegenover staat dat de vergoeding wordt gebaseerd op de marktwaarde met een mogelijkheid tot aftrek voor het normaal maatschappelijk risico evenals een inkomensderving/waardevermindering van 2%²⁴³; er is evenwel geen vast forfait bij directe planschade.²⁴⁴

Daarnaast is er sprake van 'voorzienbaarheid' in artikel 6.3 WRO: er wordt met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade nagegaan (i) op welke manier de aanvrager op het moment van de aankoop reeds op de hoogte had kunnen zijn van de eventuele schade; en (ii) of er concrete mogelijkheden waren voor de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken. Het verzoek tot planschade moet worden ingediend binnen de vijf jaar na het onherroepelijk worden van een planologische maatregel en de aanvraag moet gebeuren via een administratieve procedure.²⁴⁵

In Frankrijk geldt sinds 1935 daarentegen dat planschade in beginsel niet wordt gecompenseerd. Deze regeling is terug te vinden in artikel L105-1 van de Code de l'Urbanisme. Het idee hierachter is dat het algemeen belang primeert op het eigenbelang. Er bestaan uitzonderingen op deze regel maar die worden heel strikt geïnterpreteerd in de rechtspraak. Zo kan er een vergoeding plaatsvinden bij een wijziging aan een reeds verworven recht, maar er wordt enkel over een verworven recht gesproken indien er reeds een bouwvergunning werd verleend.²⁴⁶

²³⁹ B.J., VAN ETTEKOVEN, *Wat is normaal? Van planschade naar nadeelcompensatie*, Amsterdam, Vossiuspers UvA, 2011, 11.

²⁴⁰ F. HOBMA, "The Netherlands" in R. ALTERMAN, *Takings International: a comparative perspective on Land Use Regulations and Compensation rights*, Chicago, ABA Press, 2010, 2, 14.

²⁴¹ Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking.

²⁴² J.H.M. HUIJTS en C.W. BACKES, "Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?", *TO* 2015, nr. 3, 138.

²⁴³ Dat opgetrokken zal worden naar 4% onder de Omgevingswet.

²⁴⁴ K. CAUTREELS, T. COPPENS, G. VLOEBERGH, "De Vlaamse planschaderegeling: een buitenbeentje in Europa" in VRP, *Inspire to expire: leven na het gewestplan*, Ruimte 2020, nr. 47, 42-43.

²⁴⁵ K. CAUTREELS, *Planschadesystemen. Vergelijkend onderzoek van zes Europese systemen*, onuitg., masterproef stedenbouw en ruimtelijke planning, Universiteit Antwerpen, 2019-2020, 58.

²⁴⁶ K. CAUTREELS, *Planschadesystemen. Vergelijkend onderzoek van zes Europese systemen*, onuitg., masterproef stedenbouw en ruimtelijke planning, Universiteit Antwerpen, 2019-2020, 50.

In het Verenigd Koninkrijk bestaat er geen vergoeding die vergelijkbaar is met de planschade zoals deze bestaat in het Vlaams Gewest, Nederland of Duitsland. Eigendom is in het Verenigd Koninkrijk niet grondwettelijk geregeld. De wetgeving kent er slechts minimale compensatierechten toe voor eigendomsbeperkingen ten gevolge van ruimtelijke planning.²⁴⁷

Een en ander heeft te maken met het gegeven dat het planningssysteem in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk verschilt van hetgeen in continentaal Europa gebruikelijk is. Ontwikkelingsrechten zijn er in zekere zin genationaliseerd. Wanneer men wijzigingen wenst aan te brengen aan de eigendom zelf of de wijze waarop men het gebruikt, moet eerst goedkeuring verkregen worden van de Staat. Het al dan niet verlenen van een recht om op de gronden te bouwen, wordt op discretionaire wijze beoordeeld door de leden en ambtenaren van plaatselijke planningsautoriteiten.²⁴⁸

Niettemin kent het Verenigd Koninkrijk twee systemen die enigszins in de buurt komen van het planschadesysteem. Het eerste systeem is de zgn. *Purchase Notice*, waarbij een eigenaar kan eisen dat de Staat zijn eigendom koopt in het geval het goed in zijn huidige staat redelijkerwijze niet meer nuttig kan worden gebruikt. Het tweede systeem is de zgn. *Blight Notice*, waarbij de Staat moet overgaan tot de voorafgaandelijke aankoop van een of meerdere eigendommen indien deze in een gebeurlijk ontwikkelingsplan worden aangeduid als inplantingslocaties voor het realiseren van publieke functies. Beide systemen zijn evenwel veel beperkter in hun opzet dan het mechanisme van de planschadevergoeding.

Uit dit rechtsvergelijkend overzicht, is te besluiten dat er van eenduidige planschaderegelingen geen sprake is, hetgeen bevestigt dat lidstaten van het EVRM terzake over heel wat appreciatiebevoegdheid beschikken. Aan het ene uiterste bevinden zich Frankrijk en de UK, die principieel geen planschadevergoeding uitkeren, behoudens uitzonderlijke omstandigheden (Frankrijk; in het Verenigd Koninkrijk gaat het niet om een vergoeding, maar om een aankoopverplichting). Bij de lidstaten die wel voorzien in een of andere planschadevergoeding, zijn mechanismen ingebouwd die de schadevergoedingsplicht temperen, rekening houdend met het gedrag van de betrokken eigenaar. In alle geval blijkt uit het rechtsvergelijkend overzicht dat geen van de ons omringende landen zonder meer voorzien in een vergoedingsplicht voor het bestuur om de volledige schade te vergoeden, zonder rekening te houden met het gedrag van de betrokken eigenaars. Daarbij is ook rekening te houden met het gegeven dat de planologische situatie in het Vlaams Gewest (en de overige Gewesten trouwens) vrij uniek is: voor zover bekend, hebben andere landen geen woonuitbreidingsgebieden aangewezen in de plannen van aanleg. Evenmin hebben alle landen een volledig gebiedsdekkend planningssysteem zoals bij ons, waar elke vierkante meter een bestemming heeft en zelfs moet hebben overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State. M.a.w., het risico op planschade is in de ons omringende landen veel beperkter: het Vlaams Gewest sleept een belangrijk historisch passief met zich mee doordat de gewestplannen in het verleden zeer kwistig zijn omgesprongen met de aanleg van zgn.

²⁴⁷ R. ALTERMAN, "Compensation rights for decline in land values due to planning decisions: what comparative research can teach US", *The Urban Lawyer* 2010, nr. 42-4, 331-352. Merk op dat dit niet steeds zo geweest is; vroeger hadden eigenaars op basis van de *Town and Country Planning Act* van 1932 recht op een compensatievergoeding ten gevolge van nadelige planbesluiten, maar deze vergoeding werd in 1947 afgeschaft.

²⁴⁸ J. AIREY and C. DOUGHTY, "Rethinking the Planning System for the 21st Century", *Policy Exchange* 2020, 20. Deze bijdrage is raadpleegbaar via de volgende link: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/Rethinking-the-Planning-System-for-the-21st-Century.pdf>.

woonvoorraadgebieden (woonuitbreidings-, woonreservegebieden en ook sommige woongebieden) die nog steeds niet ontwikkeld zijn geworden.

SLOTBEDENKINGEN

Uit dit deel is gebleken dat er bepaalde juridische randvoorwaarden zijn waaraan de maatregelen ter implementatie van de bouwshift zullen moeten voldoen. Echter is eveneens gebleken dat de in het voorontwerp van Instrumentendecreet opgenomen eigenaarsvergoeding (vergoeding van de volledige venale waarde) een beleidskeus is, die niet is ingegeven door juridische verplichtingen inzake de bescherming van het eigendomsrecht. Er is tevens gebleken dat er heel wat ruimte is om de huidige eigenaarsvergoeding te wijzigen zodat één en ander betaalbaar wordt, zonder afbreuk te doen aan het billijk karakter van de vergoeding. Wil dit zeggen dat men moet afstappen van het beginsel dat de vergoeding gesteund moet zijn op de venale waarde? Niet noodzakelijk. Niets belet om correcties op de venale waardebepaling in de wetgeving in te schrijven. Zo zou men bijv. een vast percentage van waardevermindering kunnen bepalen die door de eigenaars moet worden gedragen (in de huidige planschaderegeling bedraagt die 20 %).

Van belang is dat de nieuwe planschaderegeling, hoe die er ook zou uitzien, voorspelbaar moet zijn zodat besturen ook de bouwshift goed kunnen budgetteren. Indien besturen opkijken tegen langdurige geschillen waarvan de uitkomst zeer moeilijk voorspelbaar is, wat thans toch wel het geval is, valt te vrezen dat weinig besturen het risico zullen nemen om planwijzigingen door te voeren, hoezeer die ook noodzakelijk zijn om de bouwshift tijdig te realiseren.

Daarom valt er iets te zeggen voor de invoering van een regeling waarbij de planschadevergoeding via administratieve weg wordt afgehandeld. Eventuele betwistingen van de waardebepaling, zouden dan via de burgerlijke rechter worden afgehandeld. Indien de administratie zich met de nodige zorgvuldigheid van haar opdracht kwijt, mag men hopen dat het aantal betwistingen binnen redelijke perken blijft. Zulks vereist evenwel dat men afstapt van de regeling zoals die nu voorzien is in het voorontwerp van Instrumentendecreet: de in het voorontwerp van instrumentendecreet ingeschreven beoordelingscriteria zijn te vaag opdat zij tot snelle en efficiënte waardebepalingen zouden kunnen leiden.

Komt daarbij dat er weinig transparante en objectief meetbare taxaties voorhanden blijken te zijn, ondanks het in het burgerlijk wetboek voorziene publiciteitsmechanisme voor onroerend goed transacties.

Anderzijds moeten ook een aantal zinledige beperkingen uit de huidige wetgeving worden weggewerkt: het heeft volstrekt geen zin om nog te vereisen dat een (definitieve) weigering van omgevingsvergunning voor het verkavelen of bebouwen van grond moet voorliggen opdat de planschadevergoeding opeisbaar wordt; ten gevolge van de omzetting van een harde bestemming in een zachte, wordt het perceel sowieso onbebouwbaar.

Anderzijds kan het wel zinvol zijn om mechanismen te voorzien die toelaten om de budgettaire last in de tijd te spreiden, teneinde te vermijden dat het bestuur onmiddellijk na

de herbestemming geconfronteerd wordt met de verplichting om heel wat planschade uit te keren. Dat kan bijv. door te voorzien in zgn. "startfeiten", zoals die reeds voorzien zijn in de huidige planschaderegeling. Met "startfeiten" worden rechtsfeiten of -handelingen voorzien die de minwaarde realiseren, zoals de verkoop, inbreng of vererving van gronden. Die vallen niet noodzakelijk samen met de goedkeuring en inwerkingtreding van de nieuwe plannen.

Tevens kan overwogen worden om de planschade te verevenen op basis van objectieve criteria. Daarbij zou de planschade in zekere zin verevend worden tussen alle grondeigenaars, zodat individuele verschillen worden uitgevlakt. Het gebruik van objectieve criteria zou ook toelaten om de planschaderegeling voorspelbaar te maken.

Een nieuwe planschade- of eigenaarsvergoedingsregeling kan rekening houden met het gedrag van de eigenaars. Ook daarvoor zouden wellicht objectieve criteria kunnen worden uitgewerkt (bijv. duur van het gebruik dat niet geleid heeft tot realisatie van de harde bestemming).

Daarnaast is er ruimte voor andere maatregelen die niet onderhevig zijn aan planschade maar die wel snel tot een vermindering van het ruimtebeslag kunnen leiden, vooral in het buitengebied (agrarisch, bos- en natuurgebied). Het is in het buitengebied dat de toename van het ruimtebeslag het grootst is.

6.2. BUDGETTAIRE IMPACT VAN DE EIGENAARSVERGOEDING

INLEIDING EN CONTEXT

Vanuit het onderzoek rond de juridische robuustheid zullen we in dit deel verder ingaan op de budgettaire impact van het instrument 'compenserende vergoeding', in situatie van planschade of eigenaarsvergoeding. Samen met die juridische randvoorwaarden, worden voorstellen en (alternatieve) vergoedingsmechanismen geformuleerd die kunnen meegenomen worden in een keuze van compenserende vergoeding, die ruimer moet afgetoetst worden in kader van de 'betaalbaarheid van de bouwshift'.

Het haalbaarheids- of betaalbaarheidsvraagstuk met betrekking tot de planschade /neutralisatie is complex met tegengestelde standpunten van twee betrokken actoren:

- Enerzijds de eigenaars en ondernemers die het voorstel van het instrumentendecreet genegen zijn, want dit komt neer op een 100% vergoeding van de marktwaarde (rekening houdende met de waardebepalende factoren). Dit geeft hen een aanvaardbaar gevoel op die manier gecompenseerd te worden voor hun beperking van ontwikkelingsrecht.
- Anderzijds de lokale overheden en experts, die aangeven dat dit voorstel financieel onhaalbaar lijkt, wat resulteert in een stilzitten of niet overgaan tot acties in de bouwshift. In vergelijking met de huidige planschade, is de compenserende vergoeding veel hoger.

De standpunten van beide kanten blijven ongewijzigd. Hiertussen zal een evenwicht moeten gevonden worden. De eigenaars en ondernemers wensen een vergoeding op basis van venale waarde. De steden en gemeenten wensen een voorspelbare en haalbare vergoeding, waarin de Vlaamse Overheid hen grotendeels tegemoetkomt. Over het schrappen van niet centraal gelegen woon(uitbreidings)gebied met belangrijke openruimtekwaliiteit is geen discussie, wel wie de betaling ervan uitvoert.

De keuze van het vergoedingssysteem hangt één op één samen met de betaalbaarheid ervan: het vergoedingsmechanisme op zich lijkt in eerste discussie minder relevant, zolang het maar betaalbaar is. Met andere woorden, de kostprijs van de planschade zal bepalen of de overheden overgaan tot acties. Zonder een haalbare en betaalbare aanpak – vooral voor de lokale overheden – is er geen bouwshift en komt de planning in Vlaanderen in een impasse terecht omwille van te hoog gestelde compensaties.

Dit deel van de nota gaat in op de budgettaire impact van mogelijke vergoedingsmechanismen, die meegenomen kunnen worden in het breder betaalbaarheidsvraagstuk. Merk op dat dit vraagstuk geen onderdeel is van deze studie, en in de feiten ook een politiek-normatieve keuze betreft. **De hoogte van de vergoeding**

hangt in grote mate af van de maatschappelijke en financiële keuze die de Vlaamse Regering hier wenst te maken. De politieke opgave is om hierin een maatschappelijk verantwoorde keuze te maken die ervoor zal zorgen dat de overheden een actieve rol oppakken in het neutraliseren van gebieden en eigenaars/ondernemers hiervoor op een billijke manier vergoed worden, zonder dat dit de overheidsfinanciën ontwricht.

Het vervolg van deze nota is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een context geschetst inzake waardebepaling en betaalbaarheid van vastgoed. Aansluitend wordt de budgettaire impact berekend voor de compenserende vergoeding/eigenaarsvergoeding. Deze berekeningen zijn gebaseerd op drie mogelijke vertrekpunten of vergoedingsmechanismen:

1. *De geïndexeerde verwervingswaarde (zoals in de vigerende wetgeving)*
2. *Marktwaarde of venale waarde (zoals in het voorstel van ID)*
3. *Een forfaitair vergoedingssysteem, op basis van mediaan transactieprijzen met correctiefactoren*

Om op Vlaams niveau een inschatting te maken wordt vanuit praktisch oogpunt gebruik gemaakt van de mediaan transactieprijzen als benadering van de 'actuele waarde' van het onroerend goed na de bestemmingswijziging, en voor het bepalen van de venale waarde van het onroerend goed op het moment vóór de bestemmingswijziging.

Als onderdeel van het vergoedingsmechanisme op basis van venale waarde (zoals voorgesteld in ID) zal ook dieper ingegaan worden op de problematiek rond marktwaardebepaling. Deze problematiek vormt een kader waarbinnen de berekende budgettaire impact geïnterpreteerd dient te worden. Daarnaast vormt deze ook de verantwoording van de keuze om een forfaitair systeem met correctiefactoren voor te stellen in het aansluitend deel. Bij dit forfaitair systeem wordt een overzicht gegeven wordt van mogelijke correctiefactoren, die in het vergoedingsmechanisme in rekening gebracht kunnen worden.

Ten slotte wordt er afgesloten met een aantal suggesties en opmerkingen die in concrete modaliteiten van een aangepast decreet zouden kunnen opgenomen worden.

BETAALBAARHEID (VAN WONEN)

In Vlaanderen kennen we jaar na jaar stijgende vastgoedprijzen in de residentiële sector, maar ook in de commerciële zelfs tot in de landbouwsector (Statbel, notarisbarometer). Door het aanbod te verkleinen, lees het neutraliseren, vreest de groep van eigenaars/ondernemers, vastgoedpartijen/bouwsector dat bouwgrondprijzen nog verder zullen stijgen en de bouwshift totaal onhaalbaar zal zijn.

'De grote vraag op de vastgoedmarkt en de lage rentes verklaren slechts gedeeltelijk deze evolutie. Vooral de hoge bouwgrondprijzen en het stagnerende aanbod in steden en gemeenten met steeds meer huishoudens, liggen aan de basis, lezen we in een bericht van VCB van 30/09/2021.

Er is een bezorgdheid dat het beperken van de beschikbare hoeveelheid (bouw)grond de vastgoedprijzen kan beïnvloeden op basis van de wet van vraag en aanbod. Echter, een paar nuances moeten hierbij gemaakt worden.

- De grondmarkt is een afgeleide markt en het schrappen van een beperkte, slecht gelegen juridische voorraad zal geen impact hebben op de betaalbaarheid van de veel grotere residentiële markt, onder de voorwaarde dat het aanbod op goede plaatsen aanwezig blijft en zelfs geactiveerd en geoptimaliseerd wordt (lees verdichten – zie nota kernversterking).
- De neutralisatie-opgave van het wonen betreft 7% van de bestemde woonoppervlakte en is dus betrekkelijk beperkt ten opzichte het grote bestaande ruimtebeslag waarbinnen verder kan ontwikkeld worden. Het ontwikkelingspotentieel is veel groter op de reeds ingenomen posities, en staat in die zin niet rechtevenredig met grondoppervlakte.

Desalniettemin mag deze terechte bezorgdheid in de verdere uitwerking van de bouwshift en woonbeleid niet uit het oog verloren worden. Zo zijn de betaalbaarheidsvraagstukken zorgwekkend in de grote steden, zoals Gent en Antwerpen, waar met bijzondere aandacht zal moeten gekeken worden naar het aanbieden van betaalbare woningen, vooral voor doelgroepen.

Zoals hierboven vermeld is grondwaarde een afgeleide waarde, en de waarde van een object wordt bepaald door het nut dat het object heeft. Eén van de eerste wetenschappers die dit vaststelde is Ricardo (1817). Met zijn bekende uitspraak "*Corn is not high because rent is paid, but a rent is paid because corn is high*" maakte hij de vertaling naar het feit dat de prijs van de plek wordt bepaald door de opbrengsten die er te realiseren zijn. Vandaar dat de grondprijs niet alleen afhankelijk is van de bouwcapaciteit maar evenzeer van macro-economische factoren, de plaatselijke ontleningscapaciteit en lokale factoren die op hun beurt een rol spelen in de opbrengsten die gerealiseerd kunnen worden. Dit noemen we de residuele grondwaarde: de ontwikkelaar zal de grondwaarde betalen die haalbaar is op die specifieke locatie en kan de grondwaarde daarnaar onderhandelen. De grondwaarde is immers de meest samendrukbare factor in de kostenvorming van een project.

Zo stelt Smith dat het bereiken van een prijsevenwicht tussen vraag en aanbod niet te plaatsen is tegenover de volatiele en heterogene vastgoedmarkt; het verhogen/verlagen van het aanbod betekent niet per definitie het verlagen/verhogen van de grondprijzen. Vanuit economisch oogpunt zou de verleiding kunnen ontstaan om enkel een variabele, met name de grondprijs, als oorzaak van een prijsstijging te bekijken, maar dit is niet correct. Tal van andere determinanten zoals langetermijnrente, gezinsinkomen, bevolkingstoename in combinatie met afname van gezinsgrootte, fiscale maatregelen, publieke en private investeringen rond de site enz. spelen op de grondwaarde in. Doorheen de jaren heeft het aanbod zich in Vlaanderen, globaal beschouwd, aangepast aan de stijging van het aantal huishoudens (Reusens, Warisse, 2018).

Een ander belangrijk element is het bewaken van de prijselasticiteit. Prijselasticiteit is een belangrijke factor om schokken in de vastgoedmarkt te kunnen opvangen (Caldera en Johanson, 2013). Om een uitspraak te kunnen doen over de prijselasticiteit is kennis nodig over het specifiek gebied. Een gedifferentieerde gebiedsgerichte aanpak is hierbij dus nodig.

Vooral het stedelijk netwerk, Brussel-Gent-Antwerpen heeft nood aan het bewaken van die mogelijke prijselasticiteit. Hoe inelastischer, hoe groter de aanpassingen van de prijzen. Hierin speelt de rigiditeit van de regelgeving ook een bepaalde rol.

Met de bouwshift beogen we alle nieuwe (bouw)ontwikkelingen te laten plaatsvinden binnen het bestaande ruimtebeslag. Momenteel vinden 22% van alle nieuwbouwontwikkelingen plaats op nieuwe gronden (departement Omgeving). De heroriëntatie van bijvoorbeeld de woningbouwproductie zal zich dus vooral situeren binnen een vijfde van die woningbouwproductie. Of met andere woorden we willen inzetten op het verhogen van nieuwbouwontwikkelingen binnen het bestaand ruimtebeslag, en op goede kerngebonden locaties. Door het schrappen van juridische voorraad op slecht gelegen plaatsen, wordt de betaalbaarheid minimaal getroffen, maar sluiten we ook aan bij de doelstellingen en acties die urgent zijn voor het klimaat, natuur- en waterbeleid.

BETAALBARE BOUWSHIFT

Om te komen tot een betaalbare bouwshift is de totaalaanpak uiterst belangrijk. Hierbij herhalen we niet wat in de andere hoofdstukken staat, maar is het wel belangrijk op te merken dat de totaalaanpak een andere blik kan werpen op de budgettaire impact van de planschade.

In de studie '*Budgettaire en financiële impact transitietraject BRV*' (Stec Groep, oktober 2017) is een Kosten-Baten Analyse (KBA) gemaakt, waarbij verschillende effecten van een beleidsvoornemen worden ingeschat en zoveel mogelijk in geld gewaardeerd worden. Dit gebeurt op basis van verschillende aspecten: kosten/baten van inrichtingskosten bij nieuwbouwlocaties, kost van planschade/transactiekosten, invloed op ecosysteemdiensten (door bijkomend wonen buiten bestaand ruimtebeslag en invloed van groen, natuur en reactie op gezondheid), invloed van realisatie van bijkomende wooneenheden in het buitengebied of op inbreidingslocaties op de kwaliteit van de directe bebouwing, invloed van de kosten op vervoersbewegingen en, als laatste, energiekosten van huishoudens binnen/buiten bestaand ruimtebeslag.

Uitgangspunt voor de KBA is dat de impact van het onderscheidend beleid wordt gemeten, waardoor de impact van het beleid wordt afgezet ten opzichte van een ongewijzigd beleid, of een nulscenario. De maatschappelijke kost van het nulscenario werd op basis van bovenstaande criteria bepaald op 33,2 miljard €, uitgaande van verder inname van ruimtebeslag van 6 ha per dag, met 38% binnen bestaand ruimtebeslag en 62% hierbuiten.

Uit deze Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) werd theoretisch berekend dat de eigenaarsvergoeding max. 16,2 miljard euro mag bedragen om met gewijzigd beleid (lees neutraliseren van juridische voorraad binnen 20000 ha wonen en dus nieuwbouw te focussen binnen de ruimtebalans. In de MKBA werd de verhouding berekend tussen (1) de aan toenemende schrapping verwante kosten en (2) de toenemende maatschappelijke baten op vlak van gebiedsontwikkeling, natuur en gezondheid, gebouwde omgeving en welvaart, vervoers- en energiekosten. De baten van 'meer op beter' werd berekend op:

- Gebiedsontwikkeling/aanleg infra en onderhoud: 9,3 miljard €
- Natuur en gezondheid: 0,1 miljard €
- Gebouwde leefomgeving en algemene welvaart: 5 miljard €
- Vervoerskosten en energie: 1,8 en 0,9 miljard €

De conclusies van deze studie zijn ontoereikend, enerzijds door grote vragen bij de kosten/baten van de verschillende onderdelen en anderzijds door de eenzijdige focus op wonen. Echter duidt het bovenstaande wel dat het betaalbaarheidsvraagstuk ruimer te bekijken is dan enkel de kost van de planschade. De maatschappelijke kost van de verdere inname van ruimtebeslag aan 6ha per dag eist een hoge maatschappelijke tol van 33,2 miljard €.

Tot de aanbevelingen van de studie behoort een verder onderzoek van een betaalbare bouwshift, ruimer dan de budgettaire impact van de planschade van het voorstel van Instrumentendecreet. Dit blijft een onopgelost vraagstuk op dit moment.

BUDGETTAIRE IMPACT

In het volgende deel wordt per keuze de budgettaire impact berekend: geïndexeerde verwervingswaarde (zoals in de vigerende wetgeving), marktwaarde of venale waarde (zoals in het voorstel van ID) en forfaitair vergoedingssysteem, op basis van mediaan transactiepreizen met correctiefactoren.

Hierbij wordt vertrokken van de mediaan transactieprijs om de budgettaire impact te berekenen en nemen we de proportioneel verrekende neutralisatieopgave als basis.

MEDIAAN EENHEIDSPRIJS PER BESTEMMING

Omdat transactiepreizen geen open data zijn, heeft de onderzoeksgroep Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit (DRUM) aan HOGENT de dataset van de Vlaamse Belastingdienst (VlaBel) ter beschikking gekregen om de budgettaire impact te berekenen. In zijn geheel bevat de in deze studie gebruikte VlaBel-dataset 3.222.200 records die verwijzen naar een perceel die onderdeel zijn van een vastgoedtransactie in Vlaanderen tussen 2002 en juli 2021. Per transactie geeft de VlaBel-dataset een weergave van de structurele eigenschappen van het onroerend goed (e.g. type bebouwing, aantal badkamers, aantal garages, ligging) en de transactieprijs. Merk op dat deze transacties betrekking hebben op alle mogelijke types van vastgoed en dat één transactie betrekking kan hebben op één of meerdere percelen. Clusters van aaneengesloten percelen die behoren tot eenzelfde transactie worden een plot genoemd.

Het opschonen en verwerken van de ruwe VlaBel-dataset, waarvan het potentieel voorheen onvoldoende is verkend, vormen de basis van verdere analyses. In een eerste stap wordt de geometrie opgehaald aan de hand van de CaPaKey en de open Geopunt-datasets met betrekking tot administratieve fiscale percelen. Op basis van deze geometrie wordt nagegaan of een plot grenst aan een uitgeruste weg. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de GRB-laag 'WBN', waarbij eventuele slivers of 'gaps' tussen wegbaan en administratieve percelen (zie Overheid Vlaanderen, <https://overheid.vlaanderen.be/GRB-FAQ-inhoud->

kwaliteit) worden opgevuld op basis van een buffer. Een perceel wordt beschouwd als grenzend aan een uitgeruste weg indien de raaklijn tussen plot en wegbaan minstens 3 meter lang is. Ook wordt berekend welke oppervlakte van ieder perceel binnen een marge van 50 meter ten opzichte van deze wegbaan gelegen is. Dit omdat de waarde van percelen gerelateerd zijn aan de diepte van de percelen (Avondstondt, 2004). Op basis van onderstaande mediaantransactieprijzen bedraagt de mediaantransactieprijs van een perceel in woongebied buiten de 50m, slechts een kwart van het bedrag binnen de 50m zone, zodat het enkel rekenen met een mediaanprijs per bestemmingscategorie wonen een sterk vertekend beeld zou geven. Op deze manier wordt een onderscheid gemaakt tussen vier "uitrustingsniveaus":

- Niveau 1: Gelegen aan uitgeruste weg én volledig binnen zone van 50 meter rond wegbaan ;
- Niveau 2: Gelegen aan uitgeruste weg en deels gelegen binnen zone van 50 meter rond wegbaan.;
- Niveau 3: Niet gelegen aan uitgeruste weg, maar geheel of deels binnen zone van 50 meter rond wegbaan;
- Niveau 4: Niet gelegen aan uitgeruste weg en volledig buiten zone van 50 meter rond wegbaan.

Vervolgens wordt een zachte of harde bestemming toegekend aan ieder perceel op basis van diens ruimtelijke relatie ten opzichte van de ruimteboekhouding 2020. In een vierde stap wordt op basis van de kadastrale eigenschappen van iedere transactie een onderscheid gemaakt tussen bebouwde en onbebouwde plots om zo de verkochte gronden te identificeren.

Op basis van de aan ieder onbebouwd perceel (en gerelateerde transactie) toegekende kenmerken worden mediaanprijzen berekend per bestemming, uitrustingsniveau en gebied. Analoog aan de studie "Actualisatie van de vermoede meerwaarde per m² van bestemmingswijzigingen die planbaten genereren" (2014) van Stadim worden enkel transacties gebruikt die voldoen aan volgende regels om extreme waarden, die de resultaten zouden beïnvloeden, te weren:

- Oppervlakte plot $\leq$ 200 ha (2.000.000 m²)
- Oppervlakte plot $>$ 1 m²
- Transactieprijs $>$ €1

Er wordt gekozen om mediaanprijzen te berekenen en geen gebruik te maken van gemiddelde prijzen. Op deze manier wordt het effect van uitschieters binnen de verzameling van transactieprijzen die zeer scheef verdeeld is tot een minimum herleid. Gebruik makende van de mediaan en bovenstaande regels zijn de mediaanprijzen voor de opeenvolgende jaren in lijn met deze gepubliceerd door het Vlaamse gewest (Statistiek Vlaanderen, <https://www.statistiekvlaanderen.be/bouwgronden>).

Om een zo breed mogelijke steekproef per bestemming te bekomen, worden alle transactieprijzen geïndexeerd naar het niveau van 2021 met behulp van de consumentenprijsindex (CPI) (Statbel, 2021). (Merk op dat er geen vastgoedindex specifiek

gerelateerd aan gronden voorhanden is.) Hiervoor wordt de gemiddelde CPI per jaar gebruikt ten opzichte van referentiejaar 2013. Deze indexering wordt enkel toegepast op transacties met een akte datum in 2014 of later. Met andere woorden, mediaanprijzen worden enkel berekend op basis van geïndexeerde transactie prijzen van 2014 of later.

De mediaanprijzen voor Vlaanderen per bestemming en uitrustingsniveau zijn terug te vinden in onderstaande tabel.

bestemming	uitrustingsniveau	aantal	mediaan* (€/m²)
wonen (h_01_exclWUG)	1 + 2 + 3 + 4	87822	240,95
	1	58386	281,06
	2	15983	167,00
	3	11936	162,51
	4	584	73,29
woonuitbreidingsgebied (h_01_WUG)	1 + 2 + 3 + 4	10654	243,06
	2 + 3 + 4	3374	93,59
industrie en zeehavens (h_07 + h_7p)	n.v.t.	4171	87,52
overige harde bestemmingen (h_08 + h_09)	n.v.t.	535	12,71
natuur en bos (z_03 + z_05)	n.v.t.	7382	2,31
landbouwgebied (z_06)	n.v.t.	65477	4,46
recreatie (h_02)	n.v.t.	1542	27,75
<i>*mediaanprijzen o.b.v. geïndexeerde transactie prijzen 2014-2021</i>			

Tabel 1: Mediaanprijzen obv geïndexeerde transactie prijzen (HOGENT, 2021). Bronbestand Vlabel database

Bovenstaande tabel geeft ons dus een inschatting van mediaantransactie prijs per bestemmingscategorie. Op die manier weten we wat actueel (geïndexeerd tot 2021) en mediaan per bestemmingscategorie is betaald. Dit cijfer biedt de basis voor het berekenen van een neutralisatiekost gekoppeld aan oppervlakte per bestemmingszone voor Vlaanderen (HOGENT, 2021).

Opmerkelijk hierbij zijn de transactie prijzen bij woonuitbreidingsgebieden, die voor de eerste 50m zelfs duurder zijn dan woongebied. Het speculatieve karakter van deze bestemmingscategorie zorgt voor een prijsopdrijvend effect, dat niet direct kan verklaard worden. Een gedeeltelijke verklaring kan mogelijk gevonden worden in de vermoedelijk gunstigere locatie-effecten (i.e. woonuitbreidingsgebieden liggen meestal aan de rand van kernen, waar het 'zicht' op de open ruimte veelal meer aanwezig is). Echter, we wensen te benadrukken dat verder onderzoek in deze bestemmingscategorie sterk aanbevolen is, maar niet mogelijk was binnen de vooropgestelde opdracht. Omwille van deze reden vallen we deels terug op eerdere studies en nemen we in de berekening van de budgettaire impact afstand van die eerste 50m. Rekening houdend met het intrinsieke reservekarakter, dat de bestemming woonuitbreidingsgebied heeft, en in lijn met de vaak toegepaste eenheidsprijs van € 70/m² (Stecstudie, 2017, bron data Stadim 2014) voor woonuitbreidingsgebied, wordt

in deze studie verder gewerkt met de mediaantransactieprijs van uitrustingsniveaus 2, 3 en 4 als aanname, namelijk 93,59 €/m².

Daarnaast wordt in verdere berekeningen rekening gehouden met twee mogelijke doelbestemmingen bij het herbestemmen van hard naar zacht, namelijk natuur en bos enerzijds en landbouwgebied anderzijds. Als uiteindelijke doelbestemming wordt een forfait voor 'open ruimte' berekend als het gemiddelde van deze twee doelbestemmingen.

Vervolgens wordt een onderscheid gemaakt wordt tussen woonzones binnen de 50m langs uitgeruste weg en buiten de 50m. Dit omdat de waarde van percelen gerelateerd is aan de diepte van de percelen (Avondstondt, zakboek schatten van onroerende goederen). Dit onderscheid komt overeen met de respectievelijke uitrustingsniveaus 1 en 4. Merk op dat eenzelfde berekening van mediaanprijzen werd uitgevoerd met een onderscheid tussen woonzones gelegen binnen 50m, tussen 50 en 100m en verder dan 100m ten opzichte van de wegbaan. De mediaanprijzen zijn respectievelijk 281,06 €/m², 75,98 €/m² en 72,04 €/m². Een verder onderscheid (e.g. op basis van 100m grens) is dus verwaarloosbaar.

Dit resulteert in onderstaande eenheidsprijsverschilwaarden. Hierbij wordt het verschil genomen tussen enerzijds de mediaanprijs van de bronbestemming en anderzijds de mediaanprijs voor Vlaanderen van de doelbestemming.

verschil marktwaarde (A) (€/m ²) doelbestemming (C)	bronbestemming (B)					
	wonen bi 50m	wonen bu 50m	WUG	industrie en zeehaven s	overige harde best.	recreatie
natuur en bos (euro/m ²)	278,75	70,98	91,28	85,21	10,40	25,44
landbouw-gebied (euro/m ²)	276,60	68,83	89,13	83,06	8,25	23,29
open ruimte (euro/m ²)	277,675	69,905	90,205	84,135	9,325	24,365
open ruimte (euro/ha)	2.776.750	699.050	902.050	841.350	93.250	243.650

Tabel 2: Eenheidsprijsverschilwaarden voor Vlaanderen tussen bron- en doelbestemmingen

NEUTRALISATIE-OPGAVE

Uitgaande van de oefening rond de omvang van de neutralisatie-opgave is het duidelijk dat vanuit de BRV-begrenzing voor de harde bestemmingen en de planologisch bestemde oppervlakte zonder ruimtebeslag (hoger ruimtebeslagrisico), de te neutraliseren oppervlakte ca. 30.000ha omvat. Wat de grootorde van neutralisatie per bestemming betreft, is het in kader van dit beleidsadvies niet mogelijk, noch wenselijk om een concrete bestemmingsverdeling tot neutralisatie voor te stellen, maar (louter) voor de berekening van de budgettaire impact moeten we hier een scenario of aanname hanteren.

De berekeningsaannee kan de volgende zijn: indien het bijkomend ruimtebeslag binnen de harde bestemmingen geleidelijk daalt tot nul tegen 2040 volgens *dezelfde proportionele verdeling* als de actuele verdeling van het bijkomende ruimtebeslag over de woonzones, industriegebieden, recreatiegebieden enz. heen, dan kan het saldo aan overblijvende oppervlakte per bestemmingsgroep bepaald worden (zie tabel 3). Deze hypothese resulteert in een te neutraliseren aandeel van *woonzones dat proportioneel gelijk is aan deze van de economische ruimte* (bedrijventerreinen en havengebieden). Het te neutraliseren resterende aandeel binnen de 'overige' groep is verhoudingsgewijs hoger, hetgeen mogelijk is en verantwoord lijkt aangezien een groot deel ervan zones voor gemeenschapsvoorzieningen zijn die in publieke handen zitten. In 2040 resulteert dergelijk proportioneel referentiescenario in een finale (her)ontwikkelingsruimte van ca 211.000 ha aan woonzones, 54.000 ha aan economische zones en 21.400 ha aan overige harde bestemmingen (waaronder gemeenschapsvoorzieningen) waarbinnen de toekomstige ontwikkelingen verder kunnen plaatsvinden.

Bestemmingscategorie	RBR 2020 (ha)	BRV 2020- 2040 Gelijkmatige ontwikkeling (ha)	BRV 2022- 2040 Saldo te neutraliseren RBR (ha)	Prognose eind RBS 2040 (ha)
woonzones	22.752	5.216	16.588	210.863
recreatie	6.756	440	500	13.548
bedrijvenzones en havens	10.868	2.413	8.016	54.166
overige groen	14.103	226	0	16.268
overige	5.732	543	5.090	21.342
natuur en reservaat	/	56	0	14.384
bos	/	2	0	5.058
landbouwzones	/	5.884	0	134.092
totaal	60.211	16.384	30.195	469.719

Tabel 3: Inschatting omvang te neutraliseren oppervlak bij proportionele ontwikkeling in de bestemmingscategorieën

Deze proportionele verdeling tot neutralisatie is louter illustratief en enkel bedoeld als voorlopige aanname in de verdere berekeningen. Tot uitvoering van de bouwshift zijn immers ook andere verdelingen tussen de harde bestemmingen met hoger risico mogelijk (woonzones – bedrijvenzones – havengebieden – gemeenschapsvoorzieningen).

BUDGETTAIRE IMPACT EIGENAARSVERGOEDING VOLGENS GEÏNDEXEERDE VERWERVINGSWAARDE

In dit deel wordt de budgettaire impact van het huidige planschademechanisme berekend. De planschadevergoeding bedraagt 80% van de waardevermindering van een perceel als gevolg van de bestemmingswijziging. Deze waardevermindering is het verschil tussen enerzijds de geïndexeerde verwervingsprijs en anderzijds de actuele waarde van het perceel na wijziging van bestemming (Departement Omgeving, <https://omgeving.vlaanderen.be/planschade>). Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze regel voor woongebied enkel van toepassing is op de eerste 50 meter van het perceel, grenzend aan de weg. (Merk op dat voor de overige bestemmingen de totale oppervlakte van het perceel in rekening wordt gebracht in deze oefening.)

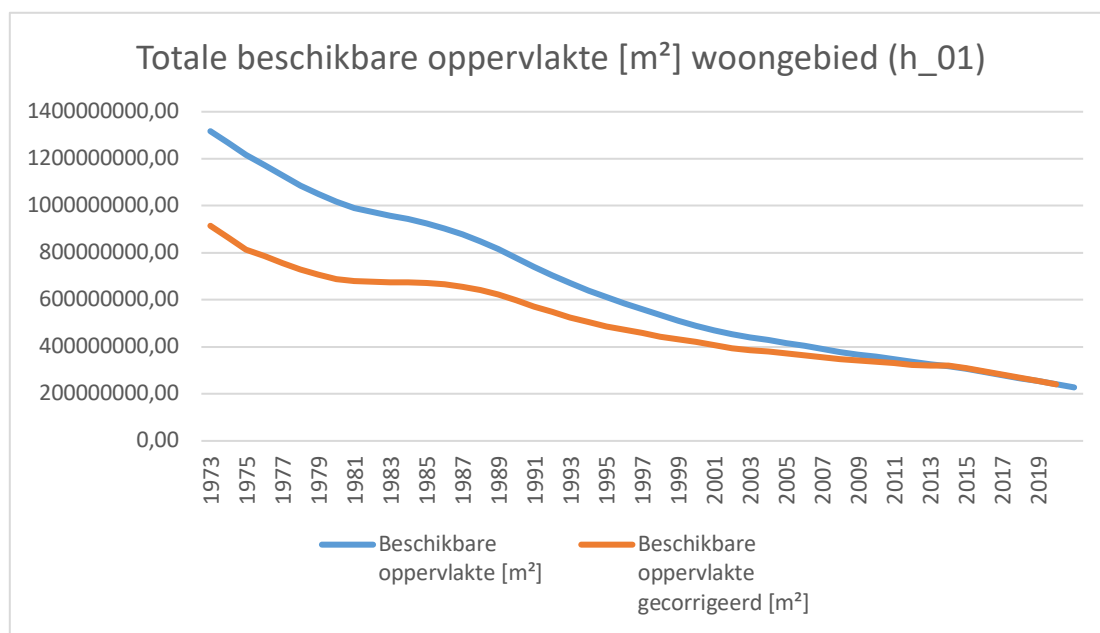
Om de kostprijs van deze planschadevergoeding te begroten, zijn dus volgende elementen nodig.

- Te herbestemmen oppervlaktes per bestemming
- Actuele waarde na herbestemming
- Geïndexeerde verwervingswaarde per bestemming

Zoals eerder vermeld wordt de totale te herbestemmen oppervlakte op basis van een top-downbenadering vastgelegd op 30.195 ha. Aan de hand van een proportionele verdeling vertaalt zich dit in 16.588 ha woongebied (h_01, woonuitbreidingsgebieden inbegrepen), 8.016 ha industriegebied en zeehavens (h_07, h_7p), 5.090 ha overige harde bestemmingen (h_08, h_09) en 500 ha recreatiegebied (h_02) (zie ook tabel). Binnen woongebied is 8.237 ha (i.e. 5.135 h_01 excl. WUG + 3132 WUG) gelegen binnen 50 meter van een uitgeruste weg.

Als inschatting van de actuele waarde na herbestemming van harde naar zachte bestemming wordt het gemiddelde genomen van de mediaanprijzen voor landbouwgebied (z_06), natuur (z_03) en bos (z_05) (zie tabel). Dit komt neer op 3,385 €/m².

Als laatste dienen we per harde bestemming een begroting van de verwervingswaarde op te maken. Hiervoor vertrekken we van historische datasets, die teruggaan tot 1973, van het Belgisch statistiekbureau Statbel. Deze geven per jaar (en per bestemming) het aantal transacties weer, de totale oppervlakte waarop deze transacties betrekking hebben en de eenheidsprijs (€/m²) waaraan deze oppervlakte verhandeld werd weer. (Indien de data onvolledig is, worden ontbrekende jaren aangevuld op basis van de VlaBel-databank en/of via interpolatie.) Op basis van de verhandelde oppervlakte per jaar kan teruggerekend worden – vertrekkende van de huidige oppervlakte per bestemming zonder ruimtebeslag – hoeveel oppervlakte er in een specifiek jaar ‘beschikbaar’ was om te verhandelen. Echter, deze totale beschikbare oppervlakte per jaar dient gecorrigeerd te worden. Zo zullen sommige gronden meermaals meegeteld zijn indien deze meerdere keren verkocht werden in de periode 1973-2020. Deze correctie gebeurt aan de hand van metingen van historisch ruimtebeslag ten opzichte van de ruimteboekhouding voor verschillende jaren, die als ijkpunt fungeren, namelijk 1975, 1990, 2000 en 2014. Zo kan de totale beschikbare oppervlakte per jaar bijgesteld worden, zoals te zien in onderstaande figuur.



Figuur 1: Oorspronkelijk en gecorrigeerd historisch beschikbaar oppervlak woongebied

Op basis van de gecorrigeerde beschikbare oppervlakte per jaar wordt het verschil (i.e. verhandeld aantal m²) tussen opeenvolgende jaren berekend. De verhouding van dit oppervlak ten opzichte van het totale verschil van beschikbare oppervlakte tussen 1973 en 2020 is een benadering van het aandeel dat in dat jaar verworven is. Het geheel van deze percentages over alle jaren heen vertegenwoordigt het verkoopritme van de respectievelijke bestemming. Het aandeel wordt per jaar en per bestemming vermenigvuldigd met het te neutraliseren oppervlak van de respectievelijke bestemming. Op deze manier hebben we een inschatting hoeveel hectare van bijvoorbeeld de 8.237 ha woongebied in een specifiek jaar werd aangekocht. Ten slotte vermenigvuldigen we dit oppervlak met de eenheidsprijs van datzelfde jaar. Merk op dat deze eenheidsprijs geïndexeerd wordt met de consumentenprijsindex.

Op deze manier hebben we alle elementen om tot een inschatting van de kostprijs van de huidige planschadevergoeding te komen (zie tabel 4). Zoals eerder vermeld voorziet de huidige planschaderegeling in een vergoeding van 80% van het verschil tussen geïndexeerde verwervingswaarde en nieuwe waarde na herbestemming. De totale kostprijs wordt geraamd op ca. 8 miljard euro.

Planschade	Wonen (bi 50 m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Opp (ha)	8.273	8.016	5.090	500
Verwervingswaarde (€)	6.808.706.347	3.542.351.461	249.833.968	119.090.207
Nieuwe waarde (€) (3,385 €/m ²)	280.027.662	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Vershil (€)	6.528.678.685	3.271.009.861	77.537.468	102.165.207
r.h.m. 80% vergoeding (€)	5.222.942.948	2.616.807.889	62.029.974	81.732.166
Totaal	€ 7.983.512.977			

Tabel 4: Berekening bestaande planschaderegeling (zonder correctie voor woonuitbreidingsgebieden)

Echter in bovenstaande berekening hebben we geen onderscheid gemaakt tussen H_01_exclWUG en H_01_WUG, omdat de historische data hier ook geen onderscheid in maakt. Echter, een vergelijking met de VlaBel-dataset (voor de periode 2015-2020) laat ons wel toe om een aanname te doen inzake een onderscheid in eenheidsprijs. De eenheidsprijs van H_01_exclWUG bedraagt 100,09% van de historische eenheidsprijzen en de eenheidsprijs van H_01_WUG is 35,6%. Dit verschil in eenheidsprijs kunnen we doorvoeren in de berekeningen. Dit resulteert in een verlaging van de geschatte budgettaire impact naar 6,6 miljard euro.

	Wonen (bi 50 m)	WUG (bi 50m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Opp (ha)	5.135	3.137	8.016	5.090	500
Verwervingswaarde (€)	4.230.385.849	909.289.556	3.542.351.461	249.833.968	119.090.207
Nieuwe waarde (€)*	173.831.919	106.195.743	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Vershil (€)	4.056.553.930	803.093.813	3.271.009.861	77.537.468	102.165.207
r.h.m. 80% vergoeding (€)	3.245.243.144	642.475.051	2.616.807.889	62.029.974	81.732.166
Totaal	€ 6.648.288.223				

Tabel 5: Berekening bestaande planschaderegeling met onderscheid van woonuitbreidingsgebieden

In aanvulling op het juridische deel, waarbij geopperd wordt om de index van de consumptieprijsindex te vervangen door een vastgoedprijsindex, gelet dat deze eerste de waardevermindering van vastgoed niet volgt, wordt hieronder een inschatting gegeven van de budgettaire impact ervan. Aangezien er geen toereikende vastgoedindex voor gronden bestaat op dit moment, steunen we hierbij ook op de historische eenheidsprijzen. Zowel met uitzondering van de zones buiten de 50m voor wonen, als de 80% vergoeding, geeft dit een budgettaire impact van € 19,5 miljard euro.

BUDGETTAIRE IMPACT EIGENAARSVERGOEDING OP BASIS VAN MARKTWAARDE (ZOALS IN HET ID)

— Planschadeberekening

Uitgaande van bovenstaande doelstelling en zoals opgenomen in het voorstel van Instrumentendecreet, wordt de eigenaarsvergoeding (A) bepaald door het verschil van de eigenaarswaarde van de bronbestemming (B) ten opzichte van de eigenaarswaarde van de doelbestemming (C) (dus $A = B - C$).

Voor het budgettaire inschatten van de eigenaarsvergoeding, moeten we dus de waarde kennen van de bron- en doelbestemming. Die waarde duidt op de marktwaarde, of wat de markt bereid is op tijdstip t (lees vandaag) te betalen voor dit stukje grond. In het voorstel Instrumentendecreet wordt verwezen naar de lokale term, met name 'venale waarde'.

Deze venale waarde wordt gehaald uit de 'markt' door het gebruik van 'marketevidence', of dus het opzoeken van transactieprizen van gelijk(w)aardige goederen. Dit meestal in combinatie met het bepalen van het opbrengstpotentieel (Ricardo, 19e eeuw) van de grond, of met andere woorden de bouwcapaciteit van de grond.

Aangezien het niet mogelijk is om 30.195 ha in concreto te waarderen, wegens de proportionele verdeling en geen concrete aanduiding tot op perceelsniveau, vallen we terug op mediaan eenheidsprijzen voor Vlaanderen (zie eerder). Op basis van enerzijds de eerder vermelde proportionele verdeling van de 30.195 ha over de bestemmingen heen en anderzijds de eenheidsprijsverschilwaarden op basis van de mediaantransactieprizen uit de VlaBel-dataset wordt een bedrag van 31,5 miljard euro bekomen. Aangenomen wordt dat dit kan aanzien worden als een maximaal scenario bij uitbetaling aan marktwaarde: mediaanprijs voor Vlaanderen is toegepast op een brede verzameling van gronden in die bestemmingscategorie over heel Vlaanderen. Merk op dat hierbij reeds rekening wordt gehouden met de lagere waardering voor woongebieden verder gelegen dan 50m ten opzichte van de uitgeruste weg.

Budgettaire impact	Bronbestemming (B)					
Doel- bestemming (C)	Wonen bi 50m	Wonen bu 50m	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Her- bestemmen GIS HOGENT	5.135,00	2.134,00	9.319,00	8.016,00	5.090,00	500,00
totaal per bestemming	14.258.611.250	1.491.772.700	8.406.203.950	6.744.261.600	474.642.500	121.825.000
Totaal	31.497.317.000					

Tabel 6: Budgettaire impact maximaal scenario bij uitbetaling aan marktwaarde

Let wel: dit zegt niets over de marktwaarde van het individuele perceel, omdat we geen rekening hebben gehouden met de specifieke waardebepalende factoren die gelden voor dat specifieke gebied. Vandaar dat het onjuist is om de marktwaarde van een stukje grond samen te stellen uit een mediaan transactieprijs voor heel Vlaanderen. Locatie, objectkenmerken en het markteconomische factoren worden hierdoor als het ware vergeleken met Vlaanderen.

Eveneens een belangrijke kanttekening is dat de gronden, waarvoor planschade betaald moet worden, niet evenredig verdeeld zijn over Vlaanderen. Zo is er bijvoorbeeld meer grond met ruimtebeslagrisico in Limburg ten opzichte van andere provincies. Algemeen genomen zijn de prijzen hier lager. Daarnaast is het in lijn met de visie van BRV om eerst gronden met openruimte- en natuurwaarde te neutraliseren. Deze zijn vaak gelegen in minder aantrekkelijke gebieden (e.g. lager voorzieningenniveau, overstromingsrisico) met als gevolg lagere prijzen. Ten slotte bevatten stedelijke kerngebieden, waar prijzen gemiddeld gezien het hoogst zijn, relatief gezien een minder groot aanbod aan onbebouwde gronden met een harde bestemming. Een mediaanprijs voor Vlaanderen staat dus niet in verhouding met de ruimtelijke verdeling van de inzet van de bouwshift.

Een correctie is mogelijk met behulp van een differentiatie van de mediaanprijzen op basis van een gerichte neutralisatie die samenvalt met het omgevingsbeleid en de basisprincipes uit het BRV. Met andere woorden, het totaaloppervlak van ca. 30.000 ha kan onderverdeeld worden in specifieke gebieden, vanuit de doelstelling om het ruimtelijk rendementsverlies minimaal te houden. Vervolgens kan per gebied (en per bestemming) een eenheidsprijs en

zo eenheidsprijsverschil tussen bron- en doelbestemming berekend worden. Dit laat een fijnere berekening van de budgettaire impact toe in plaats van een algemene mediaanprijs (per bestemming) voor gans Vlaanderen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen vier neutralisatiegebieden, waarbij alle percelen met ruimtebeslagrisico toegekend worden aan één van deze gebieden.

Merk op dat in deze stap geen rekening gehouden wordt met het percentage aan percelen die technisch en stedenbouwkundig niet ontwikkelbaar zijn. Omdat vermoed wordt dat we vooral te maken zullen hebben met bezwarende elementen en geen uitsluitende elementen, of de impact van die gebieden die dermate bezwaard zijn ofwel zo klein zijn dat ze niet ontwikkelbaar zijn, wordt echter in deze berekening buiten beschouwing gelaten.

Een eerste groep percelen is gelegen in de “prioritaire neutralisatiegebieden buiten kernen”. Dit zijn grotere terreinen buiten de kernen, die nog geen ruimtebeslag hebben, maar wel een hoger ruimtebeslagrisico (i.e. woonzones (h_01), industrie- en havengebieden (h_07 + h_7p) en overige harde bestemmingen (h_08 + h_09). Daarnaast hebben deze percelen een biofysische waarde en zijn dus gelegen in watergevoelige gebieden, gebieden met hoge natuurwaarde, gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde en/of gebieden met hoge landschapswaarde. Om deze percelen te identificeren wordt een ruimtelijke laag samengesteld waarbinnen het Vlaams grondgebied ligt die voldoet aan deze criteria. Deze groep aan percelen vormen de prioritaire neutralisatie. Op basis van deze criteria, kan een oppervlakte van 10.957 ha geïdentificeerd worden.

Een tweede groep percelen vormen de gronden die buiten of tegen de kernen gelegen zijn, aansluiten op de open ruimte of een groot open gebied op zichzelf vormen. Deze percelen zijn over het algemeen in landbouwgebruik en maken deel uit van aaneengesloten open ruimte en worden geacht slecht gelegen te zijn voor verdere ontwikkeling. Een deelgroep heeft hoge tot zeer hoge landbouwwaarde (LIS). Daarnaast kunnen er ook gronden met biofysische waarde voorkomen binnen de kernen die het overwegen waard zijn om te neutraliseren (bos, natuur, watergevoeligheid ed) en kunnen bijdragen tot de leefbaarheid en klimaatmitigatie in de kernen. Zoals eerder vermeld, is de keuze om een bepaald perceel toe te kennen aan deze groep afhankelijk van regionale afwegingen en beleidskeuzes. In de tabel lees je deze als ‘regionale neutralisatie’. Analooeg wordt een ruimtelijke laag geïdentificeerd op basis van de criteria bio-fysische waarde, landbouwwaarde en open ruimtewaarde. Zo wordt een oppervlakte van in totaal 18.738 ha geïdentificeerd.

Een kleine, derde groep tenslotte vormen de gronden met harde bestemming met lager ruimtebeslag-risico (‘neutralisatie lager risico gebieden’). Binnen deze groep (m.n. recreatiegebieden, groengebieden, parkgebieden ed.) kunnen specifieke gebieden voorkomen waar plaatselijk wel een hoger ruimtebeslagrisico voorkomt en bijgevolg natuur- of landbouwruimte kan verdwijnen (bv. verblijfsrecreatie). Daarom is het aangewezen om deze groep (ca. 20.000 ha) te screenen op het inname-risico en geëvalueerd wordt in welke mate neutralisatie nodig is, dan wel toegevoegde voorschriften. Herbestemming of een bouwvrij voorschrift kan in een beperkt aantal gevallen nodig zijn, voor die groep wordt een aanname van 500 ha herbestemming voorzien in de verdere berekeningen.

Na identificatie van deze groepen wordt nagegaan welke transacties uit de VlaBel-dataset binnen de respectievelijke groepen gesitueerd zijn om zo per groep mediaanprijzen per bestemming te berekenen. Analooeg aan eerdere berekeningen kunnen

eenheidsprijsverschilwaarden tussen bron- en doelstemming berekend worden op basis van deze mediaanprijzen.

Het toepassen van deze eenheidsprijzen op de respectievelijke oppervlaktes levert een geraamde budgettaire impact op van 19,4 miljard euro. Merk op dat bij deze oefening we ook rekening houden met het verschil in waarde van woongebied binnen 50m, versus waarde in woongebied buiten de 50m. Dit geeft een betere richting aan de marktwaarde van planschade en beperkt die al te brede interpretatiemarge, die normaliter zou moeten beperkt worden tot een bandbreedte van maximaal 20% (www.rics.org – bandbreedte bij marktwaarde na het volgen van het taxatieproces). In een later deel van de tekst wordt hiernaar verwezen als de factor 'ruimtelijk rendement'.

Planschade (€)	Wonen excl WUG (bi 50m)	Wonen excl WUG (bu 50m)	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Prioritaire neutralisatie buiten kernen	2.217.263.021	50.210.209	89.924.352	1.948.736.394	0	0
Regionale neutralisatie	8.130.129.478	1.093.726.599	4.276.553.419	1.372.611.113	89.320.185	0
Neutralisatie lager risico gebieden	0	0	0	0	0	121.825.000
Totaal per bestemming	10.347.392.498	1.143.936.808	4.366.477.771	3.321.347.506	89.320.185	121.825.000
Totaal	€ 19.390.299.768					

Tabel 7: Inschatting budgettaire impact op basis van ruimtelijke differentiatie in prioritaire neutralisatiegebieden

Aansluitend is een belangrijke aanvulling op zijn plaats. Naast objectbepalende factoren zijn er ook macro-economische factoren, gerelateerd aan de ontwikkelkansen van een perceel, die de marktwaarde bepalen. Om de ontwikkelkansen op Vlaams niveau in te schatten, hebben we ons gebaseerd op het huidige tempo inzake inname van ruimtebeslag voor de afgelopen twee jaar en dit tempo geëxtrapoleerd tot 2040. Dit geeft een procentuele verhouding van inname tegenover het ruimtebeslagrisico. Deze extrapolatie toont aan dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de 30.195 ha effectief ontwikkeld zou worden bij een ongewijzigd beleid (i.e. geen bouwshift).

Deze inschatting inzake ontwikkelkansen is voor wonen 39%, voor industrie 38% en voor andere bestemmingen 16%. Verondersteld wordt dat woonuitbreidingsgebied een lagere ontwikkelingskans heeft dan wonen. Op die manier kunnen we met deze cijfers een inschatting maken van de ontwikkelkansen op basis van de marktfactoren.

Planschade (€)	Wonen bi 50m	Wonen bu 50m	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Totaal per bestemming	10.347.392.498	1.143.936.808	4.366.477.771	3.321.347.506	89.320.185	121.825.000

GAU verhoudingsgetal (aanwending / totaal)	0,39	0,39	0,20	0,38	0,16	1,00
Totaal per bestemming	4.035.483.074	446.135.355	873.295.554	1.262.112.052	14.291.230	121.825.000
Totaal	€ 6.753.142.265					

Tabel 8: Budgettaire impact rekening houdend met aangenomen ontwikkelkans

Een correctie op basis van aanwendingskans leidt tot een bedrag van 6,8 miljard euro. Hierbij moet echter benadrukt worden dat dit begroot is op basis van een zeer ruwe, sterk veralgemenende aanname van de aanwendingskans (en waarbij aangenomen wordt dan geen planschade na 2040 wordt toegekend). 6,8 miljard euro is dus geen ijkpunt maar een richtinggevend cijfer om de eerder vermelde 19,4 miljard euro in een beter perspectief te plaatsen.

Op basis van de mediaan transactieprij en op basis van algemene correcties voor locatie en markteconomische aspecten kunnen we concluderen dat de budgettaire impact volgens de marktwaarde in het ID ligt **tussen de 6,8 miljard euro en de 31,5 miljard euro**. Deze berekeningen gaan tevens uit van de assumptie dat de volledige oppervlakte technisch bebouwbaar is en in aanmerking komt voor een compenserende vergoeding. Op basis van verfijnde GIS-analyses hebben we de eenheidsprijzen (mediaanprijzen per bestemming) verfijnd op de aan te pakken zones, wat een geraamde budgettaire impact berekend van 19,4 miljard euro. Dit geeft een betere richting aan de marktwaarde van planschade en beperkt die al te brede interpretatiemarge, die normaliter zou moeten beperkt worden tot een bandbreedte van maximaal 20% (www.rics.org – bandbreedte bij marktwaarde na het volgen van het taxatieproces).

De bandbreedte – door het ontbreken van volledig dekkende gebiedsafbakening, maar proportionele verdeling per bestemmingscategorie – is ook deels te verklaren in het feit dat het bepalen van een marktwaarde, het resultaat is van een hypothetisch onderhandelingsproces en de uitkomst meer is dan een zuiver rekenkundige oefening.

Het is dan ook een uiterst intensief proces om deze eigenaarsvergoeding op basis van venale waarde te laten bepalen, los van verdere juridische betwistingen. En laat hier net het schoentje knellen voor de lokale overheden, dat hierdoor de voorspelbaarheid en inschatbaarheid zo bijzonder moeilijk te maken is voor lokale overheden, zodat zij niet tot actie overgaan. Hieronder wordt de problematiek rond de marktwaardebepaling geschetst en wordt advies gegeven wat minimaal noodzakelijk is mocht deze keuze gemaakt worden.

— Problematiek rond marktwaardebepaling

In het voorstel van het Instrumentendecreet werd gekozen om de venale waarde als waarderingsgrondslag te gebruiken voor het berekenen van de vergoeding.

Op die manier wordt uiting gegeven aan het principe, om de eigenaar/ondernemer te vergoeden voor de ontwikkelingsbeperking die op de grond van toepassing is, door het veranderen van de bestemming. De eigenaar/ondernemer verhandelt ook vandaag op basis van het principe van marktwaarde. Bijkomend sluit dit aan op het harmonisatieprincipe in het Instrumentendecreet, om de compenserende vergoedingen te bepalen uit twee componenten, met name de eigenaarsschade en de gebruikersschade. Ook in andere decreten wordt de venale waarde toegepast voor het bepalen van de eigenaarsschade, cfr. decreet landinrichting en de onteigeningswetgeving. Anderzijds is bij de billijke vergoeding (art. 97) uit het Instrumentendecreet het compensatierecht beperkt in tijd (zoals bij onze Europese buurlanden). Er zijn dus ook andere harmonisaties mogelijk, onder meer door rekening te houden met de tijdsfactor en het stilzitten van de eigenaar (passieve risicoaanvaarding genoemd in Nederland).

Marktwaarde als resultaat van een hypothetisch onderhandelingsproces

Een marktwaarde of venale waarde is een resultaat van een hypothetisch proces van vraag en aanbod, waarbij men antwoord geeft op *'wat is een koper vandaag bereid om aan die grond of aan dat object te geven'* (in casu dat de waardepeildatum vandaag is) (RICS Redbook, 2020). Impliciet toont dit aan dat dit meer is dan een rekenkundige berekening, maar een resultaat is van een hypothetisch onderhandelingsproces tussen een reële eigenaar-verkoper en een fictieve koper.

Het is een onderbouwde schatting en géén gissing van de prijs die op datum van de analyse gerealiseerd zou kunnen worden (Paelinck, 2015, p.38). In een typisch koop-verkoopscenario vermoeden de (potentiële) kopers dat de prijs te hoog is, met het doel de prijs te laten zakken, terwijl verkopers een tegenovergestelde mening toegedaan is. Het prijsevenwicht is het resultaat van een onderhandelingsproces. Bij een 'marktwaardetaxatie' zegt de definitie 'marktwaarde' als volgt: *"de marktwaarde is het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing, waarin de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang"* (IVS, 2020).

Marktwaarde is een basis van waarde die internationaal wordt erkend en sinds lange tijd is gedefinieerd. De term beschrijft een overdracht tussen partijen die niet verbonden zijn en die vrij opereren binnen de markt. De marktwaarde is het bedrag dat op de waardepeildatum in een hypothetische verkoopovereenkomst of een vergelijkbaar juridisch document zou worden opgenomen en waarin alle factoren worden weerspiegeld die marktpartijen in het algemeen bij het opstellen van hun bod in aanmerking zouden nemen en waarin het maximale ('highest and best use') en optimale ('probable use') gebruik van het object tot uiting komt. Het maximale en optimale gebruik van een object is het gebruik van een object dat de productiviteit van dat object maximaliseert en dat mogelijk, wettelijk toegestaan en financieel haalbaar is. Een uitgebreidere behandeling van deze specifieke waardepremissie is te vinden in sectie 140 van IVS 104 (www.rics.org, Redbook, p. 66).

Waarderingsmethodologie

Op de vraag hoe de venale waarde bepaald worden, kunnen we de methodes indelen in drie benaderingen: de comparatieve benadering (vergelijking), de kostenbenadering en de inkomstenbenadering (Lusht, 2016).

De drie benaderingen zijn uitgewerkt in concrete toepasbare taxatiemethoden. Er zijn beknopte en geavanceerd gedetailleerde methodes. De kracht van een beknopte methode is dat ze sterk geënt kan worden op de *market evidence* en dus marktconform is. De kracht van een gedetailleerde methode is dat ze nauwkeurig en gedetailleerd inzicht verschaft in de diverse waardebepalende factoren.

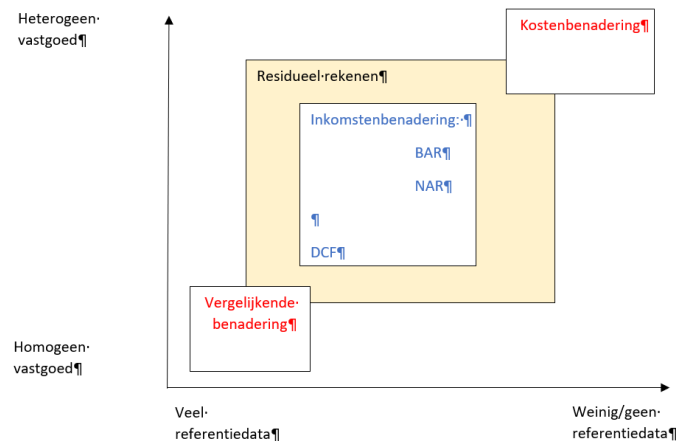
Bij de vergelijkende methode vergelijkt de schatter het vastgoedobject met een of meerdere soortgelijke objecten (referentieobjecten) waarvan hij de gerealiseerde prijs kent. De methode wordt met name toegepast voor residentieel vastgoed. Een geautomatiseerde variant hiervan is de regressiemethode. Dit is een analyse van vele waardebepalende objectfactoren in regressiemodellen.

De kostenbenadering verwijst naar het beginsel dat de waarde van een object wordt afgeleid uit de kosten van een (fictieve) nieuwe vervanging. Vervolgens wordt de waardevermindering ingeschat. De grond en de opstallen worden in deze benadering gesplitst. De waardering op kostenbenadering wordt in verschillende internationale waarderingsstandaarden als kwetsbaar aangemerkt, omdat deze benadering los staat van de markt. Deze benadering wordt veelal ingezet voor de waardering van minder courant vastgoed en als controlemiddel voor de comparatieve en de inkomstenbenadering. Deze laatste twee hebben een sterke relatie met de vastgoedmarkt: de getaxeerde waarden worden grotendeels afgeleid van transacties die in de markt hebben plaatsgevonden.

De inkomstenbenadering beschouwt geldinkomsten en gelduitgaven van het te taxeren vastgoed, waarmee vervolgens de waarde wordt geschat door kapitalisatie van de inkomsten of geldstroom van een bepaald jaar of door discontering van toekomstige inkomsten- of geldstromen van toekomstige jaren. Door middel van kapitalisatie of discontering worden geldinkomsten vertaald in een waarde in hier en nu.

In de Angelsaksische literatuur wordt de inkomsten- en kostenbenadering vaak aangevuld met de residuele benadering. De residuele methode bepaalt de grondwaarde en vormt een beeld van de haalbaarheid van de transformatieopgave. De residuele grondwaarde is de resultante van de ingeschatte verkoopopbrengsten van het goed (afhankelijk van het programma wat daarop kan gerealiseerd worden) minus de totale investeringskost en een surplus voor de winst van de ontwikkelaar. Zowel publieke als private partijen gebruiken deze methode om het grondbod van een ontwikkeling te berekenen in grondprijsonderhandelingen. Maar deze wordt eveneens gebruikt voor het bepalen van de marktwaarde bij een toekomstig potentieel gebruik.

Toepassing van de verschillende benaderingen levert niet per se dezelfde uitkomst. De uitkomsten verschaffen indicaties voor de marktwaarde. Deze indicaties moeten vervolgens door de taxateur in perspectief worden geplaatst en met elkaar worden (verzoend tot een eindwaarde)



Figuur 2 (Bron: Paelinck, 2016)

Welke factoren bepalen de vastgoedwaarde?

Een complex samenspel van een hele hoop van factoren sturen de vastgoedprijzen en dus de marktwaarde (De Ceuster & De Vos, 2018). Op de vraag of we een limitatieve opsomming kunnen geven van de determinanten die de vastgoedprijzen bepalen, geven wij het advies om dit zeker niet te doen, en minimaal een niet limitatieve opsomming te geven.

De redenen hiertoe zijn:

- De heterogeniteit van vastgoed
- De intransparantie van vastgoed
- Het procyclisch karakter van vastgoed
- De lengte van de beschikbare tijdsreeksen
- De grote volatiliteit in de groei van residentiële markt
- Het duale karakter van vastgoed, of de verschillende motieven tot aankoop van vastgoed

Marktwaarde, één geschat bedrag, biedt inzicht in onzekerheden

Ondanks de definitie dat marktwaarde een puntschatting is, het is één geschat bedrag, weten we dat in de praktijk bandbreedtes worden toegepast. Zelfs in toepassing van het decreet lokaal bestuur, over de transacties van de onroerende goederen worden die bandbreedtes zelfs opgenomen in de omzendbrief.

De geschatte prijs (of de schattingsprijs) is de minimum- of maximumprijs voor de onroerende transactie, tenzij het bestuur kan motiveren waarom daarvan wordt afgeweken. Bij de verkoop van een onroerend goed door het bestuur is de schattingsprijs de minimumprijs die betaald moet worden. Bij de aankoop van een onroerend goed door het bestuur is de schattingsprijs de maximumprijs die betaald mag worden. (Omsendbrief KB/ABB 2019/3 over de transacties van onroerende goederen door lokale en provinciale besturen en door besturen van de erkende erediensten). Het schattingsverslag wordt hierbij gedefinieerd als het verslag waarbij de waarde van het onroerend goed wordt bepaald aan

de hand van vooraf vastgestelde objectieve regels zoals vergelijkingspunten in de omgeving.
(KB/ABB 2019/3)

Marktwaardebepaling gaat samen met het inzichtelijk maken van de onzekerheden en hierin keuzes (uitgangspunten en bijzondere uitgangspunten) maken die de basis kunnen vormen voor het vastleggen van die eigenaarswaarde. Of met andere woorden, het bepalen van de venale waarde is geen exacte wetenschap.

Onderstaande tabel toont op basis van enkele cases, de mogelijk brede interpretatiemarge van het bepalen van de venale waarde (waarbij rekening werd gehouden met de 13 objectieve factoren, zoals opgenomen in het voorstel van ID).

Casus marktwaardebepaling bij open ruimte RUP
• Dossier: RUP wonen naar open ruimte: wonen + WUG • Schaderapport VLM op basis van referentiepunten: € 0 vergoeding • Eerste verslag rechtbank volgens referentiepunten: € 1,2 mio vergoeding • Tweede verslag rechtbank volgens referentiepunten: € 3,7 mio vergoeding
Casus Watergevoelige open ruimte gebieden
• WORKs: 1e deel van de bouwshift • Ca. 1600 ha herbestemmingsopgave • Huidige planschade: gebudgetteerd op € 33 mio • Nieuwe planschade (voorstel ID): max. €4 89 mio • Nieuwe planschade (voorstel ID): min. € 122 mio

Op basis van referentiepunten worden zeer uiteenlopende schattingen bekomen van de 'marktwaarde'. Dit veroorzaakt grote onzekerheid over de uitkomst van dergelijke schattingsaanpak. Onderzoek naar de 'onzekerheid' bij taxaties wijst op 3 types van kwantitatieve onzekerheden (Hoogendoorn, 2017):

- **Data-onzekerheden:** de noodzaak aan goede kwalitatieve data. *Garbage in, is garbage out*. Vlaanderen biedt geen open database aan (voor professionele taxateurs voor het waarderen van vastgoed). Hierdoor wordt in de zoektocht naar 'vergelijkbare' transacties, door het ontbreken van kwalitatieve vergelijkingspunten, soms gebruik gemaakt van 'verkeerde' vergelijkingspunten.
- **Methode-onzekerheden:** elke waarderingsmethode (=berekenningsmethode als onderdeel van een taxatieproces) geeft een andere uitkomst, waarbij zeker in het kader van het bepalen van grondwaardes, we bijkomend te maken hebben met het potentieel gebruik versus het actuele gebruik van de grond.
- **Markt-onzekerheden,** of met andere woorden inschatten en inzichtelijk maken van de vraag op de markt, ook wel genoemd de *probable use*. Dit kan daarnaast ook te maken hebben met marktinstabiliteiten, zoals bijvoorbeeld economische crisis.

Beperken van interpretatiemarge door inzicht te vergroten in taxatie-onzekerheden

Vanuit de keuze van de opmaak van de schaderamingsrapporten door de landcommissies, zal de interpretatiemarge van het bepalen van de marktwaarde beperkt moeten worden.

Dit kan gebeuren op verschillende niveaus, door het omgaan met de verschillende taxatie-onzekerheden:

- **Data-onzekerheden:** het openstellen van data voor professionele taxateurs en het maken van een duidelijke vastgoedtaxonomie (Vlabel, kadaster) met per object een niet limitatieve opsomming van objectieve waardebepalende factoren (datum transactie, grootte, reliëf, oriëntatie, ligging, bestemmingsgebied, erfdienstbaarheden, technische bebouwbaarheid, watertoets/signaalgebieden en WORKs, cultuurwaarde, transactieprijs, ...). De huidige VLABEL database bevat voor de onbebouwde gronden enkel de criteria oppervlakte, data transactie, transactieprijs, kadastrale gegevens
- **Methode-onzekerheid:** het geven van een duidelijk richting in de methode en fundamentele uitgangsprincipes (*highest and best use, probable use*) hierbij. Voorwaarde blijft hierbij ook de administratieve procedure en het uitbreiden van expertise bij de landcommissie.
 - Methode van vergelijkingspunten (met het goed verwoorden van de 'graad van vergelijkbaarheid' van de vergelijkingspunten)
 - Residuele methode: met onderzoek naar de highest and beste use en probable use.
- **Markt-onzekerheden:** het geven van inzicht in de markteconomische vraag naar grond (cfr. probable use versus highest and best use)

Door het inzichtelijk maken van de onzekerheden, zal een gerechtelijke procedure niet worden vermeden, maar wordt de kans hiertoe verkleind, door de goed onderbouwde grondslagen/factoren die leiden tot de marktwaarde. Of met andere woorden, wanneer een degelijke goed onderbouwde marktwaardeberekening wordt betwist, zal het minder makkelijk zijn om dit traject te voeren. Op kwalitatieve wijze kan het schaderamingsrapport worden afgesloten met een gevoeligheidsanalyse/SWOT-analyse, zodat de eigenaarsvergoeding, als conclusies van de taxatie duidelijk en nauwkeurig weergeven op een wijze die niet dubbelzinnig of misleidend is en geen verkeerde indruk wekt (www.rics.org).

Het strekt tot minimale aanbeveling om in uitvoering van het decreet, bij de opmaak van het uitvoeringsbesluit, het traject van de opmaak van het schaderamingsrapport en de methodologie als onderdeel van dit rapport volgens bovenstaande onzekerheden op te splitsen. Dus de kapstok van het waarden zijn de IVS en de RICS, die spelregels ook opnemen in hun praktijkhandreikingen. Bijkomend zou met de opmaak van het decreet deze ook wettelijk kunnen ingeschreven worden.

Het bovenstaande allemaal in de wetenschap dat sterk wordt ingezet op het 'taxatieproces' om te komen tot kwalitatieve schaderamingsrapporten om de juridische geschillen te beperken. Graag maken we de vergelijking de afdeling Vastgoedtransacties, die in opdracht

van openbare besturen goederen verwerven en/of vervreemden, waar het aantal juridische geschillen beperkt is tot 2% van alle onteigeningsprocessen, maar natuurlijk het resultaat is van een intensief begeleidingsproces. Daarnaast beschikken de medewerkers ook over de VLABEL-database, een Vlaanderen dekkende database, die niet ter beschikking wordt gesteld van alle andere schatter-experten. Onderzoek zou kunnen gevoerd worden naar het aantal juridische geschillen op basis van de door VLABEL erkende schattingsverslagen in het kader van het kwaliteitscharter. Het inzetten op kwaliteit van de taxateur en inzetten op kwaliteit van het taxatieproces komt de betrouwbaarheid van de taxatie natuurlijk tegemoet.

Graag vermelden we in de rand hierbij dat het opzetten van een landelijk register van taxateurs die de kwaliteit van taxaties garandeert en gedrags- en beroepsregels die kwaliteitsmissie bewaakt, een bijzondere aanvulling zou zijn voor de problematiek van de marktwaardebepalingen cfr. de NRVt (Nederlandse Raad voor Register Taxateurs, www.nrvt.nl).

Omdat de verhouding van het aantal te onteigenen zones door openbare besturen niet in verhouding tot de grote neutralisatie-oefening staat, lijkt het inzetten op die verbetering van het taxatieproces en het afleveren van kwalitatieve schaderamingsrapporten echter weinig realistisch. Net terwijl andere administraties hebben ingezet op het kwaliteitscharter in het kader van de erfbelasting om de administratieve vereenvoudiging te bereiken, lijkt het weinig realistisch dat een Vlaamse Landcommissie zal uitgebreid worden.

Het werken met marktwaarde op basis van de opsomming van een aantal waardebepalende factoren, wat gepaard gaat met het omgaan met taxatie-onzekerheden, zal ons inziens leiden tot een 'planschadesyndroom' bij steden en gemeenten. Zonder een inschatting van de eigenaarsvergoeding (met haalbare marge), durft men het traject niet in te gaan van neutralisatie, vanuit vrees op gerechtelijke procedures met een hoogst onduidelijke en onzekere financiële uitkomst.

FORFAITAIR SYSTEEM OP BASIS VAN MEDIAAN TRANSACTIEPRIJZEN

— Inleiding

Vanuit de onzekerheid gekoppeld aan marktwaardebepaling, vanuit de vrees tot planschadesyndroom, vanuit de wens tot komen tot een billijk, evenredig evenwicht tussen de vereisten van algemeen belang en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van de eigendom wordt een derde vergoedingssysteem uitgewerkt. Dit systeem is een quasi getrapt forfaitair systeem vertrekkende van de mediaan transactieprizen (aansluitend bij een marktwaardeconcept die de waarde verklaart uit vergelijkbare transactieprizen) en maakt het mogelijk op een duidelijke, objectieve en transparante wijze de eigenaarsvergoeding te bepalen. Graag verwijzen we hierbij naar de recente wijziging van de hypothecaire kredieten, waar ook de financiële instellingen kiezen voor een geautomatiseerde methode, waarin de marktwaarde wordt bepaald op basis van een statistische analyse en multi-regressieanalyse van waardebepalende factoren.

Het idee van een dergelijke eigenaarsvergoeding is om te vertrekken vanuit de mediaantransactieprizen voor Vlaanderen. Gekoppeld aan locatie-, object en markteconomische factoren kunnen vervolgens correctiefactoren worden gekoppeld die als resultaat een eigenaarsvergoeding inhouden. De berekening van die correctiefactoren, dus

de degressieve factoren, is gebeurd op basis van de dataset van VLABEL waarop GIS-analyses in het kader van locatiegebonden factoren zijn gebeurd en andere markt-en economische factoren zijn bepaald. Een verfijning van dit financieel economische model (op basis van statistische analyses op kleiner schaalniveau) kan leiden tot mogelijks andere impact van degressieve factoren. De keuze van schaalniveau zal hierin moeten bepaald worden, gepaard met de keuze van het vertrekpunt, met name de mediaanprijs. Gewaakt moet worden over de objectieve en transparante wijze tot het bepalen van de eigenaarsvergoeding. Substantieel verschil bij dit forfaitair systeem is dat de keuzes gemaakt en gecijferd zijn, die richting en eenduidigheid geven aan de eigenaarsvergoeding. Dit in tegenstelling tot een loutere opsomming van criteria bij de marktwaardebepaling die mogelijks kan leiden tot verschillende interpretaties.

Het vergoeden van de planschade op basis van een 'mediaanprijs per bestemmingscategorie' kan aanleiding geven tot een 50/50 verdeelde (on)tevredenheid van de eigenaars van de door de planschade getroffen percelen. Het is echter een keuze om middels een forfaitair systeem toch te starten met een actueel et doch mediaan transactieprijs.

Het uitbouwen van een forfaitaire aanpak is mogelijk dankzij de beschikbaarheid van de VLABEL-dataset. Deze laat toe om verdere te werken op effectieve transactiepreizen die de basis vormen bij elke marktwaardebenadering. In volgende stap kunnen correcties doorgevoerd worden voor het bepalen van de effectieve vergoeding.

- De correctie op basis van 50m afstand van de uitgeruste weg (een perceel wat verder gelegen is dan 50m van de uitgeruste weg kent een lagere waarde dan gelegen aan een uitgeruste weg)
- De correctie op basis van knooppuntwaarde (slecht gelegen gebieden kennen een lagere vergoeding)
- De correctie op basis van openruimtewaarde (prioritaire neutralisatiegebieden door een hoge bodemwaarde kennen een lagere vergoeding)
- De correctie op basis van de ontwikkelkans (daar waar de markteconomische vraag minder groot is, zal de vergoeding ook lager zijn en daar waar het aanbod te groot is zal ook de vergoeding lager zijn)
- De correctie op basis van de (in)activiteit van de eigenaar, of de duurtijd van het eigendomsstatuut van de eigenaar (gebieden die een perceel al meer dan 20 jaar in eigendom heeft, maar het nagelaten heeft om iets te ontwikkelen zal minder vergoed worden dan een recente eigenaar)
- De correctie op basis van het hoger maatschappelijk risico (het eigendomsrecht wordt niet ontnomen, maar wel verminderd)

In een getrappt forfaitair systeem, en middels een duidelijke verfijning in uitvoeringsbesluit/omzendbrief, zou dit uitgewerkt kunnen worden op basis van statistische (prijs-hedonische) analyses opdat een berekening van eigenaarsvergoeding tot op perceelsniveau kan uitgewerkt worden. Een planschadesimulator zou hiervoor als basis dienen. Deze zou verder in bestuurlijk overleg kunnen gebruikt worden. Door het wettelijk inschrijven van de keuze en de volgorde van de correctiefactoren zal op die manier sturend richting gegeven worden aan de hoogte van de vergoeding en zal dit leiden tot een transparante en eenduidige opbouw van de eigenaarsvergoeding.

Hieronder geven we eerste een overzicht van mogelijk correcties of verrekeningsfactoren. Aansluitend wordt een uitwerkt scenario ter illustratie budgettair doorberekend.

— Overzicht (mogelijke) verrekeningsfactoren

Hieronder worden een aantal factoren voorgesteld die al dan niet cumulatief kunnen toegepast worden. Elk van de onderstaande factoren zijn afgetoetst op basis van de juridische robuustheid om tot een haalbare en betaalbare bouwshift te komen.

Factor Normaal maatschappelijk risico

Hoewel een beperking op het eigendomsrecht niet 'ipso facto' een schadeloosstelling vereist, zal dergelijke vereiste wel spelen wanneer er sprake is van een ernstige verstoring van het eigendomsrecht (i.e. schadeloosstelling bij ernstige verstoringen). Een vergoeding zal tevens spelen wanneer een op zichzelf rechtmatige overheidsdaad buiten het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico valt en de last drukt op een beperkte groep burgers. In dat geval zal een vergoedingsplicht gelden **voor het deel van de last dat buiten de normale maatschappelijke risico's** valt (i.e. vergoeding wegens verstoring van het GBOL-beginsel).

In het voorstel van decreet wordt een 100% waardeverlies vergoed. Dit staat niet in verhouding tot het doel van de compenserende vergoeding, met name het vergoeden van de ontwikkelingsbeperking, niet zoals bij onteigening, het vergoeden van het ontnomen eigendomsrecht. Vergeleken met de onteigeningswetgeving, ontstaat hier de verwarring dat de eigenaarsvergoeding wordt gelijk gesteld met de schadeloosstelling. Een vergoeding tot herbestemming mag geen quasi-aankoopbedrag worden, waar de samenleving niets voor in ruil krijgt (hetgeen anders is bij de onteigening waar verworven vastgoed tegenover staat).

Mogelijkheid is om de keuze te maken om geen 100%, maar 80% als basis te nemen voor de eigenaarsvergoeding tot vergoeding van het buitennormale risico. Een andere mogelijkheid is de vergoeding te spiegelen aan de planbaten en maximaal op 50% te brengen; het gaat om eenzelfde bestemmingswijziging, maar in de andere richting (planschade/planbaten) waarbij de kloof tussen beide een stuk gedicht wordt binnen de harmonisatie-doelstelling van het Instrumentendecreet. Er dient verder opgemerkt te worden dat in het voorstel Instrumentendecreet de planbaten van 1 tot 50% zijn.

Factor van (in)activiteit van de eigenaar en verwervingswaarde

De betreffende bestemmingen die te neutraliseren zijn, zijn reeds meer dan 40 jaar oude en nog steeds niet gerealiseerd. Principe van deze factor kan zijn hoe langer men heeft stilgezeten en de bestemming niet heeft gerealiseerd, hoe lager de vergoeding gezien de intentie tot ontwikkeling niet is gebleken. Deze factor is overigens ook in het voorstel van het Instrumentendecreet opgenomen. Men lijdt geen schade omdat men het ontwikkelingsrecht niet claimt is de achterliggende gedachte hierbij en er is ruim gelegenheid geweest om de bestemming te realiseren. Dergelijke systemen worden ook toegepast in Nederland, via de passieve risico-aanvaarding of het '**verwijtbaar stilzitten**'.

Rekening houdende met ca. 40 jaar oude gewestplannen, zou daar de ondergrens kunnen bepaald worden. Dus wanneer men 40 jaar terug eigenaar werd van een stuk grond, maar

men nooit een intentie tot ontwikkelen heeft genomen (vergunningsaanvraag), is het maatschappelijk aanvaardbaar dat men geen aanspraak kan maken op een compenserende vergoeding. Dit is geheel anders wanneer men 2 jaar terug eigenaar werd en de ontwikkeling op deze grond middels een bestemmingswijziging onmogelijk werd. Vandaar de keuze om, indien eigenaar geworden geen compenserende vergoeding te betalen, maar maximaal wanneer in 2022 de grond werd verworven.

Het principe hierbij is dat als de ontwikkelruimte op een perceel beperkt wordt, er in beginsel geen aanspraak op een compenserende vergoeding bestaat als die beperking zich al geruime tijd aankondigt voordat het bestemmingsplan of uitvoeringsplan dit daadwerkelijke wijzigt.

Door het toepassen van een degressieve vergoedingstabel zou de afwaardering van de vergoeding kunnen bepaald worden.

Deze tabel werd opgebouwd vanuit de veronderstelling dat recente aangekochte percelen beperkt worden afgewaardeerd, omdat de eigenaar nog niet in de mogelijkheid was om de ontwikkeling te realiseren, terwijl eigenaars die gedurende lange tijd eigenaar zijn en geen intentie tot realisatie van ontwikkelingsbeperking heeft genomen (=vergunningsaanvraag), een veel meer beperkte vergoeding kunnen krijgen (vb. ca. 10% voor percelen die aangekocht zijn in 1984 en die geen intentie genomen hebben gedurende 23 jaar om de bestemming voor de ontwikkelingsbeperking te realiseren).

<i>aangekocht in</i>	<i>impact van tijd op bestemming</i>	<i>aangekocht in</i>	<i>impact van tijd op bestemming</i>	<i>aangekocht in</i>	<i>impact van tijd op bestemming</i>	<i>aangekocht in</i>	<i>impact van tijd op bestemming</i>
eerder	0%						
1980	0,00%	1990	23,81%	2000	47,62%	2010	71,43%
1981	2,38%	1991	26,19%	2001	50,00%	2011	73,81%
1982	4,76%	1992	28,57%	2002	52,38%	2012	76,19%
1983	7,14%	1993	30,95%	2003	54,76%	2013	78,57%
1984	9,52%	1994	33,33%	2004	57,14%	2014	80,95%
1985	11,90%	1995	35,71%	2005	59,52%	2015	83,33%
1986	14,29%	1996	38,10%	2006	61,90%	2016	85,71%
1987	16,67%	1997	40,48%	2007	64,29%	2017	88,10%
1988	19,05%	1998	42,86%	2008	66,67%	2018	90,48%
1989	21,43%	1999	45,24%	2009	69,05%	2019	92,86%
						2020	95,24%
						2021	97,62%
						2022	100,00%

Tabel 9: Voorstel degressie afwaardering van vergoeding in functie van jaar van verwerving

Factor tijd

Andere denkpiste hierbij zou kunnen zijn om een tijdslimiet in te stellen, in analogie met onze buurlanden zoals in Nederland (28 weken), Duitsland (7 jaar), Zwitserland (15 jaar)

enz. Daardoor zou een harmonisatie doorgevoerd worden met de billijke vergoeding uit art.97 van het Instrumentendecreet.

Zo zouden na verloop van bijvoorbeeld 10 jaar na de inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan (dat eventueel gewijzigd wordt door een nieuwe RUP dat een bouwverbod invoert), geen aanspraken meer op planschade kunnen worden gemaakt. Men heeft immers 10 jaar gehad om de harde bestemming te realiseren.

Gelet op de timing van het BRV met 2040 als eindpunt, zou als derde denkpiste kunnen opgenomen worden om na 2040 geen planschade meer uit te betalen. Echter hierin schuilt een gevaar dat op die manier het stilzitten van de overheid zou kunnen beloond worden.

Factor ligging aan uitgeruste weg

Waar voorheen enkel aanspraak kon worden gemaakt op planschade voor gronden binnen de 50m van een uitgeruste weg die stedenbouwkundige en bouwtechnisch in aanmerking kwamen voor bebouwing, is dit niet langer het geval in het voorstel van decreet. De genoemde factoren vormen geen uitsluitingscriteria meer, maar worden opgesomd bij de objectieve waardebepalende factoren.

Uit onderzoek met de VLABEL-gegevens is gebleken dat woongebied buiten de 50m, een waardevermindering kent van ca. 75%, of het woongebied verder dan 50m kent 25% van de waarde van het woongebied binnen de 50m.

In vergelijking met de huidige planschadeberekening zorgt het toepassingsgebied van compensatie op alle grondoppervlakte, voor een substantiële verhoging van de compenserende vergoeding. Berekend is dat enkel bij woonzones de compensatie van toepassing wordt op een grotere oppervlakte, van 12.970 ha naar 22.752 ha.

De keuze om dit te verruimen tot de volledige oppervlakte lijkt meer dan juridisch verantwoord (ook al vanuit het vonnis van GwH waarbij al besloten was dat de planschade, exclusief wonen, ook voorbij de 50m verschuldigd is).

De waardevermindering die inherent gekoppeld is aan de diepte van het perceel, zou normalerwijze onderdeel moeten uitmaken van de marktwaardeberekening. Echter een iets meer praktische aanpak zou zijn om die als % waardevermindering mee op te nemen in het de bepalingen in het decreet, of daar enkel gemotiveerd kunnen van afwijken. Op die manier verhoogt de voorspelbaarheid en inschatting van de vergoeding.

Factor Ruimtelijk rendement (in relatie tot bebouwbaar/vergunbaar)

In het voorstel van Instrumentendecreet worden een aantal objectbepalende factoren opgesomd waarmee rekening moet gehouden worden in het vaststellen van de marktwaarde. Er wordt geen onderscheid meer gemaakt in uitsluitende criteria, maar ze worden meegenomen als waardebepalende factor.

In een uitvoeringsbesluit strekt het tot aanbeveling om relatie vergunbaarheid tot het verhogen van het ruimtelijk rendement als concreet op te nemen. Nu worden enkel een aantal objectbepalende factoren meegenomen die wel iets zeggen over de bebouwbaarheid/vergunbaarheid: bestemmingsgebied, al dan niet gelegen zijn aan een uitgeruste weg en de afstand tot die weg, het bestaan van pacht of erfdienstbaarheden, de watertoets, de technische bebouwbaarheid en het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing, maar geven niet het belang van de ene factor ten opzichte van de andere aan.

De kans op ontwikkeling/bebouwbaarheid op een perceel in te herbestemmen signaalgebied is bijvoorbeeld zeer klein. Middels het voorstel van Instrumentendecreet zal zich dat wel vertalen in die venale waarde, maar de keuze kan opnieuw gemaakt worden om hier meer sturend in op te treden. Uit de casestudies blijkt immers dat aan de watergevoeligheid in de waardebepaling zelfs wordt voorbijgegaan en te hoge waarden worden toegekend. De ligging van een perceel in bijvoorbeeld overstromingsgebied maakt een kans dat dit perceel vroeg of laat zal onderworpen worden aan een bouwverbod reëel. De eigenaar draagt bijgevolg ook een risico dat niet zomaar gezien kan worden als een boven normaal maatschappelijk risico of bedrijfsrisico en dus ook niet zomaar ten laste kan gelegd worden van de gemeenschap.

Door het invoeren van een factor ruimtelijk rendement, geven we aan de oplijsting van objectbepalende factoren een waardeoordeel. Dit is iets wat we nu ook impliciet zouden mogen verwachten bij een marktwaardebenadering, maar praktijk laat soms anders zijn, door de vaak verkeerde keuzes van referenties. Zo vergelijkt men de transactieprijs van een waterziek perceel, met een ander bouwrijp perceel, maar geeft men te veel voorkeur aan bijvoorbeeld de bestemming ervan. Dit omdat men zelf een kwalitatieve 'ranking' toekent aan de opsomming van de objectbepalende factoren.

Het opnemen van ruimtelijk rendement, net zoals een beoordelingscriterium bij de goede ruimtelijke ordening, zou een sturingsfactor kunnen zijn in de hoogte van de vergoeding. Ruimtelijk rendement is natuurlijk locatieafhankelijk en zou kunnen afgewogen worden door:

- Ligging in een kern, met voorzieningen en duurzaam vervoersysteem (knooppuntwaarde)
- Ligging ten opzichte van de open ruimte en/of groenblauwe dooradering. Deze percelen hebben een biofysische waarde en zijn dus gelegen in watergevoelige gebieden, gebieden met hoge natuurwaarde, gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde en/of gebieden met hoge landschapswaarde.

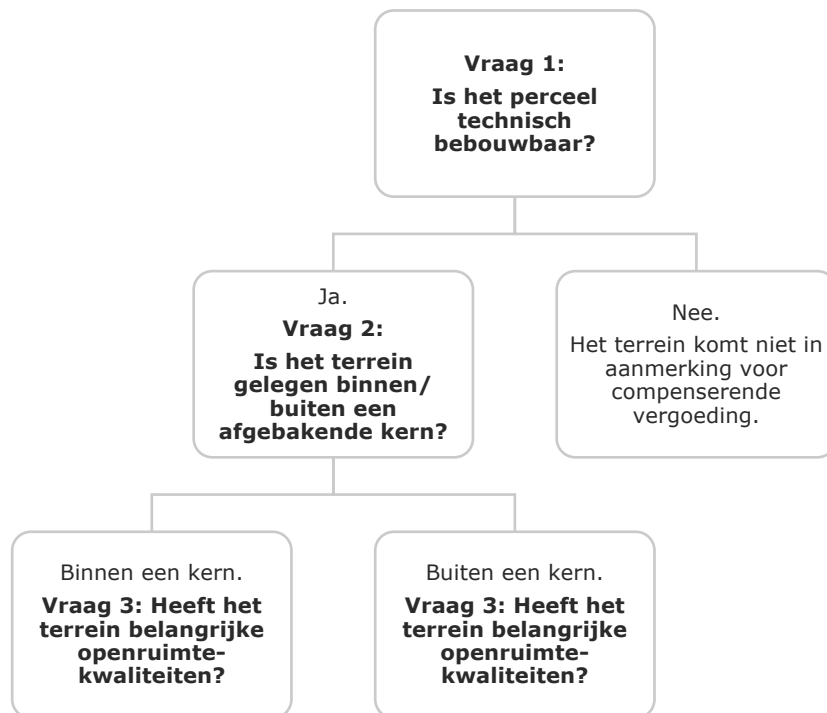
Voorzieningen	Zeern goed	4	8	12	16
	Goed	3	7	11	15
	Matig	2	6	10	14
	Beperkt	1	5	9	13
		Beperkt	Matig	Goed	Zeern goed

Knooppuntwaarde

Vervolgens zouden we kunnen kijken naar de nabijheid van een uitgeruste weg als waardebepalende factor, maar geven we zo wel een rangorde in de factoren.

Onderscheidend hierin wordt geadviseerd om toch de technische bebouwbaarheid als uitsluitend criterium mee te nemen, want op de vraag of een perceel niet ontwikkelbaar is, zou dus ook geen compenserende vergoeding mogen toegekend worden. Echter technische redenen kunnen zijn: bodemvervuiling, ontsluiting, vorm en reliëf van het terrein, bodemgesteldheid, aanwezige bezwarende elementen (erfdienstbaarheden, leidingen, ...). Opnieuw door dit als uitsluitend criterium op te nemen, kennen we een rangorde toe.

Dit wordt geduid in onderstaande figuur:



Op basis van onderzoek van de transactieprizen hebben we de verhouding berekend van de mediaantransactieprijs gelegen binnen een aangeduide GIS-laag bodemwaarde (percelen hebben een biofysische waarde en zijn dus gelegen in watergevoelige gebieden, gebieden met hoge natuurwaarde, gebieden met hoge ecosysteemdienstwaarde en/of gebieden met hoge landschapswaarde) ten opzichte van de mediaanprizen voor Vlaanderen, en dit opgesplitst voor de verschillende bestemmingscategorieën. En hetzelfde is gebeurd met de knooppuntenkaart. Op die manier kan de budgettaire impact van het ruimtelijk rendement sturend worden meegenomen in het bepalen van de compenserende vergoeding. De afwaardering is bepaald rekening houdende met beide criteria, in relatie tot de transactieprijs van het perceel. Verfijnd tot op perceelsniveau zal dit prijshedonisch verder onderzocht moeten worden, dan wel de keuze gemaakt worden in algemene afwaarderingspercentages op een groter schaalniveau.

Factor ontwikkelkans en verkoopbaarheid

Naast de objectbepalende factoren zijn er ook nog marktbepalende factoren die ervoor zorgen dat het ene perceel een hogere marktwaarde heeft dan het andere perceel, omwille van de mate van verkoopbaarheid. Zo scoort eenzelfde perceel in Gent beter dan een perceel in Meeuwen-Gruitrode. De verkoopbaarheid wordt bepaald door diverse macrofactoren die de waarde van het goed bepalen: demografie, gezinsinkomen en –vermogen, woonbehoefte, de toegang tot krediet, woonfiscaliteit, verwachtingen met betrekking tot de groei in vastgoedprizen en inflatie, ... Het gevaar is immers dat de verkoopbaarheid – en bijgevolg waardebepaling- van minder goede locaties – gebaseerd wordt op reeds ontwikkelde, goede locaties.

Eerder werd de ontwikkelkans op Vlaams niveau ingeschat door het tempo van ruimtebeslag van de voorbije twee jaar te extrapoleren tot 2040 per bestemmingszone om na te gaan welk aandeel op basis van dit scenario effectief aangewend zou worden. Dit is voor wonen 39%, voor industrie 38% en voor andere bestemmingen 16%. Deze cijfers fungeerden als inschatting voor de ontwikkelkans op basis van de marktfactoren.

Deze ontwikkelkans zou per gemeente of regio berekend kunnen worden om deze verfijnder te vatten.

Factor reservecategorie, woonuitbreidingsgebieden als aparte categorie

Een apart vergoedingsstelsel voor WUGs kan aangewezen zijn gezien hun speciaal en ambigue statuut. Meerdere opeenvolgende studies van het Departement Omgeving tonen aan dat deze gronden niet nodig zijn om de demografische evolutie te ondervangen. Planologisch gezien is slechts 2% goed gelegen, een algemene bevrozing en vervolgens algemene herbestemming zonder onderscheid is bijgevolg de meest duidelijke beslissing die de Vlaamse regering kan nemen (dus zonder PRIAKs, gemeentelijke RUPS, ...).

Wat is echter de waarde en bijgevolg de vergoeding voor een overbodige bestemming die (op Vlaams niveau) niet vergunbaar noch commercialiseerbaar is (bij gebrek aan Vlaamse behoefte)? Een oplossing kan gevonden worden in de Britse aanpak van een gelijkaardig probleem bij het einde van WO2 (Uthwatt Report, 1942 en de daaropvolgende compensatieregeling in de Town and Country Planning Act, 1947). Tot afschaffing van private bouwrechten werden daar alle rechten in waarde samengeteld en genivelleerd. Daarbij werd rekening gehouden worden met de kans op aansnijding en het feit dat er geen behoefte was aan alle rechten op het moment van de herbestemming, maar slechts tot een deel ervan.

Het schrappen van WUG werd in de nota strategie berekend op ca. 9.319ha zonder ruimtebeslag. De ontwikkelkans van dit areaal is zeer laag, veel lager dan andere woontypes. Naar analogie met de Britse aanpak en rekening houdende met de huidige (markt)ontwikkelkans van geraamd op 20%, zou dit kunnen genivelleerd worden tot het uitbetalen van een compenserende vergoeding van ca. 873 miljoen € op basis van bovenstaande correctiefactor. Echter verder onderzoek zal moeten gebeuren naar de draagkracht van een mogelijk vereveningssysteem dan wel een verfijning op basis van andere factoren (impact van ontwikkelkans), beleidskeuzes (cfr. woningbouwgebied, restpercelen, behoefte,...). De bovenstaande berekening is dan ook louter illustratief.

— Conclusie verrekeningsfactoren

Bovenstaande verrekeningsfactoren omvatten de oplijsting van de objectbepalende factoren zoals vermeld in het voorstel van Instrumentendecreet.

De eigenaarswaarde wordt bepaald aan de hand van de volgende factoren:

1. *de oppervlakte;*
2. *de ligging;*
3. *het bestemmingsgebied dat van kracht is in de ruimtelijke ordening, inzonderheid de ligging binnen een woonreservegebied en het ontwikkelingsperspectief voor dat woonreservegebied;*
4. *het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot die uitgeruste weg;*
5. *de aanwezige constructies en opstanden;*
6. *de cultuurwaarde;*
7. *het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden;*
8. *de verwervingswaarde, als die bekend is;*
9. *het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving;*
10. *de watertoets, vermeld in artikel 1.3.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwikkelingsperspectief als het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig openruimtegebied;*
11. *de aard en de impact van de gebruiksbepierking;*
12. *de technische bebouwbaarheid;*
13. *het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing.*

In onderstaande tabel worden de factoren uit het Instrumentendecreet gekoppeld aan de bovenstaande verrekeningsfactoren, waarbij de oppervlakte, ligging en bestemming, de parameters zijn waarvan elke vergoeding vertrekt. De aanwezige constructies en panden zijn niet als dusdanig meegenomen, vanuit de veronderstelling dat de compenserende vergoeding vanuit het principe 'ruimte voor sloop' losgekoppeld is van de compenserende vergoeding van bestemmingswijziging. En de impact van aanwezige bebouwing op deze percelen is verwaarloosbaar in de selectie van de gebieden.

Factor Normaal maatschappelijk risico	Niet aanwezig
Factor (in)activiteit van eigenaar	Deels in het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving.
Factor tijd	het tijdstip van verwerving en de bestemming op het moment van de verwerving, aard en impact van gebruiksbepierking
Factor ligging aan uitgeruste weg	het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot die uitgeruste weg.
Factor ruimtelijk rendement (i.f.v. vergunbaarheid)	het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing, watertoets, cultuurwaarde, aard en impact van gebruiksbepierking
Factor ruimtelijk rendement (i.f.v. bebouwbaarheid)	de technische bebouwbaarheid, erfdienstbaarheden
Factor ontwikkelkansen en verkoopbaarheid	aard en impact van gebruiksbepierking

— Forfaitair systeem: uitwerking van een scenario

Hieronder wordt een scenario uitgewerkt om de uitbouw van een forfaitaire aanpak te illustreren. We vertrekken vanuit de mediaantransactieprijzen op Vlaams niveau en passen correcties of 'verrekeningsfactoren' toe naar analogie meer eerder vermelde correcties. Dit scenario biedt inzicht in de budgettaire impact van de bouwshift op basis van een forfaitair systeem indien deze specifieke verrekeningsfactoren gebruikt zouden worden. Het spreekt voor zich dat dit in vertaling in concrete modaliteiten verder statistisch verfijnd dient te worden voor toepassing tot op perceelsniveau. De opmaak van een planschadesimulator als online tool zou de inschatbaarheid maximaal kunnen maken.

Stap 1: Mediaan transactieprijz per bestemmingscategorie

In een eerdere stap werd een maximale budgettaire impact van 31,4 miljard euro begroot op basis van de mediaantransactieprijz per bestemming voor de te neutraliseren oppervlakte van ca. 30.000 ha. Dit is ook het vertrekpunt van deze aanpak.

Stap 2: Toepassen van verrekeningsfactor ruimtelijke rendement (technisch en stedenbouwkundig vergun- en bebouwbaar)

Terwijl het bedrag van 31,4 miljard euro overeenstemt met het 'highest and best use' kan dit gecorrigeerd worden op basis van object- en marktbepalende factoren om zo het 'probable use' te benaderen. Binnen een forfaitair systeem dienen hiervoor afwaarderingspercentages ten opzichte van de Vlaamse mediaanprijs berekend te worden op basis van ligging en resulterende kern – en/of openruimtewaarde. Hiervoor is echter bijkomend statistisch onderzoek vereist.

Binnen het kader van deze oefening/nota werd de toepassing van dit ruimtelijk rendement reeds praktisch uitgewerkt via het identificeren van neutralisatiegebieden waarvoor specifieke mediaaneenhedsprijzen per bestemming werden berekend. Dit resulteerde in een geschatte budgettaire impact van 19,4 miljard euro.

Stap 3: Correctie op basis van ontwikkelkans en verkoopbaarheid

Wanneer we de vermarktbaarheid (of ontwikkelkans op basis van effectieve inname) in rekening brengen via het toepassen de aangenomen ontwikkelkans voor gans Vlaanderen, resulteert dit in een vergoeding van **6.753.142.265 euro** (zie eerder).

Stap 4: Verrekening op basis (in)activiteit van de eigenaar

Door de degressieve tabel van de (in)activiteit van de eigenaar te koppelen aan het verkoopprijs per bestemming van 1973 tot nu, kunnen we een correctie doorvoeren in functie van het tijdstip waarop een grond werd verworven. Het verkoopprijs geeft namelijk weer welk aandeel van de te herbestemmen oppervlakte in een specifiek jaar vermoedelijk verworven werd. Deze tabel werd eerder opgemaakt om de budgettaire impact te bepalen van de huidige planschade, waarbij op basis van jaarlijkse beschikbare en ingenomen oppervlakte een aandeel van verwerving werd berekend. Hierbij verwijzen we graag naar het deel 'huidige planschade'.

Per bestemming kan zo een vergoedingsverhouding bepaald worden. Dit resulteert dit in een budgettaire impact van **2.337.817.089 euro**.

	Wonen	Industrie	Overig harde bestemming	Recreatie
Zonder correctie	5.354.913.983	1.262.112.052	14.291.230	121.825.000
Correctie	0,30	0,49	0,41	0,69
Met correctie	1.633.204.141	614.220.653	5.873.243	84.519.052
Totaal	2.337.817.089			

Tabel 10: Budgettaire impact met verrekening op basis van (in)activiteit van de eigenaar

Stap 5: verrekening van maatschappelijk risico

Als laatste stap wordt in dit scenario rekening gehouden met een verhouding 80/20 als maatschappelijk risico. Dit vanuit het goedgekeurde huidige systeem, dat dus een maatschappelijke verevening volledig verantwoordt. Dit zou als eindresultaat een budgettaire impact betekenen van een getrapte forfaitaire aanpak op vertrekkende van marktwaarde van **1.870.253.671 euro**.

Synthesetabel

De synthesetabel geeft een overzicht van budgettaire impact vertrekkende van de gebiedsgerichte aanpak, met name vanuit de differentiatie van verrekening 'ruimtelijk rendement' (budgettair berekend op 19,4 miljard €). Vervolgens kan je de budgettaire impact waarnemen door al dan niet cumulatief in getrapte aanpak deze te verrekenen met de factoren ontwikkelkans en tijd (als correctie door (in)activiteit van de eigenaar).

Synthese		Vergoedingsratio (maatschappelijk risico)					
Ontwikkelkans	Tijdscorrectie	100%	90%	80%	70%	60%	50%
Nee	Nee	19.390.299.768 €	17.451.269.791 €	15.512.239.814 €	13.573.209.837 €	11.634.179.861 €	9.695.149.884 €
	Ja	6.574.095.970 €	5.916.686.373 €	5.259.276.776 €	4.601.867.179 €	3.944.457.582 €	3.287.047.985 €
Ja	Nee	6.753.142.265 €	6.077.828.039 €	5.402.513.812 €	4.727.199.586 €	4.051.885.359 €	3.376.571.133 €
	Ja	2.337.817.089 €	2.104.035.380 €	1.870.253.671 €	1.636.471.962 €	1.402.690.254 €	1.168.908.545 €

Tabel 11: Synthese ter illustratie cumulatief gebruik van verrekeningsfactoren

Dit geeft de mogelijkheid om een verantwoorde keuze te maken rekening houdende met de budgettaire impact ervan.

Andere scenario's kunnen doorgerekend worden op basis van het ontwikkeld financieel economisch model, met mogelijke combinaties van verrekeningsfactoren dan wel vereveningskeuzes.

FORFAITAIR SYSTEEM: BESLUIT

Bovenstaande berekeningen geven een inschatting van de haalbaarheid en betaalbaarheid van de compenserende vergoeding.

Duidelijk is dat hierin rekening gehouden is met de objectbepalende factoren, waarbij in een getrapte forfaitaire aanpak gekozen is om de (te) brede interpretatiemarge binnen de marktwaardebenadering te sturen, afgestemd op de gebiedsgerichte doelstelling van het BRV en resulterend in een getrapt systeem, die basis biedt om de vergoeding te bepalen.

Deze verrekeningsfactoren/correctiefactoren staan los van de keuze van de oppervlakte van het te neutraliseren gebied (dit is onderdeel van het strategische luik). We kijken enkel naar een aantal opties die in de keuze van het vergoedingsmechanisme kunnen genomen worden. Op die manier wordt een scala van mogelijkheden aangeboden, die al dan niet cumulatief binnen een vergoedingsmechanisme kunnen toegepast worden. Wel zijn de keuzes gemotiveerd vanuit de doelstelling van het vergoedingssysteem, om een objectieve, transparante, voorspelbare, billijke, sociaal rechtvaardige en uitvoerbare compenserende vergoeding mogelijk te maken.

Zoals hierboven aangeduid zal in verder onderzoek, met statistische analyses, een toepassing moeten uitgewerkt worden tot op perceelsniveau. En dit met het maken van een aantal fundamentele keuzes: schaalniveau van het gebruik van de mediaantransactieprijs en al dan niet hieraan gelinkt de afwaarderingspercentages en keuze van de correctiefactoren. In verder onderzoek, samen met het bestuurlijk overleg, zouden simulaties kunnen berekend worden op basis van het bestaand model.

ALGEMENE CONCLUSIE

Het voorzien van een billijke vergoeding, als resultaat van de strategische doelstelling van het BRV inzake het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag, is een belangrijk onderdeel van een haalbare en betaalbare bouwshift. Wat als haalbaar en betaalbaar wordt beschouwd, is een politiek-normatieve keuze. Los van het haalbaarheids- en betaalbaarheidsvraagstuk betekent de uitwerking van een planschaderegeling bovendien dat er een evenwicht dient gevonden tussen een billijke vergoeding voor de individuele eigenaar, een politiek haalbare kostprijs voor de overheden en een maatschappelijk aanvaardbare prijs voor de Vlaamse belastingbetaler. Met andere woorden is hierbij niet alleen de particuliere compensatie van belang, maar eveneens de betaalbaarheid ervan voor de overheid. Dit om te voorkomen dat een onbetaalbaar en/of onvoorspelbaar compensatiesysteem de ruimtelijke ordening verlamt (het zogenaamde planschade-syndroom).

Op basis van de VLABEL-transactiedatabase en geactualiseerde cijfergegevens kan een overzicht gemaakt worden van de budgettaire impact van de planschaderegeling waarbij de huidige tegenover de nieuwe regeling wordt afgezet. Volgens de huidige planschaderegeling de budgettaire impact van de bouwshift op 6,6 miljard euro worden ingeschat. De budgettaire impact van het voorstel van instrumentendecreet wordt ingeschat op minstens

6,8 miljard euro en maximaal 31,5 miljard euro. Deze impact werd berekend op basis van de neutralisatie-opgave vanuit de BRV-begrenzing voor de harde bestemmingen (30.195 ha aan hoger ruimtebeslagrisico).

In de eigenaarsvergoeding van het voorstel van Instrumentendecreet kan het evenwicht, waarvan hierboven sprake, niet bereikt worden doordat het begrip marktwaarde, in combinatie met de louter opsomming van 13 waardebepalende factoren vatbaar is voor uiteenlopende waardebepalingen. Dit dreigt de realisatie van de bouwshift te bemoeilijken doordat de planinitiatiefnemende overheden de kostprijs van een herbestemming moeilijk kunnen inschatten. Daarenboven leiden de onzekerheden (data, methode en marktonzekerheden) en interpretatiemoeilijkheden op het vlak van marktwaarde vaak tot langdurige juridische geschillen waarvan de uitkomst zeer moeilijk te voorspellen is. Het beperken van die onzekerheden en interpretatiemarge zal dus minstens deel moeten uitmaken van de keuze van vergoeding op basis van marktwaarde. Dit zal leiden tot een intensief taxatieproces. Gelet op de grote neutralisatieopgave zal dit ook substantieel veel extra personeel vergen.

De huidige planschaderegeling is minder complex en voorspelbaarder. Zeker wanneer de keuze wordt gemaakt om dit onderdeel te laten uitmaken van een administratieve procedure. Dit systeem houdt geen rekening met de reële waardeestijging die het onroerend goed in de loop der tijd heeft verworven. Indien de geïndexeerde verwervingswaarde aangepast wordt aan de index van de vastgoedprijzen en niet meer aan de index van de consumptieprijzen vergroot de budgettaire impact aanzienlijk tot ca. 19,5 miljard euro.

Ook kan gekozen worden voor een forfaitair systeem, die vertrekt vanuit de actuele geïndexeerde mediaantransactieprizen voor Vlaanderen voor verschillende bestemmingscategorieën. Vanuit het juridische toetsingskader kunnen vervolgens op een getrapte manier een aantal degressieve correctiefactoren objectief en transparant in rekening gebracht worden die forfaitair op perceelsniveau kunnen bepaald worden:

- de correctie op basis van *50m afstand* van de uitgeruste weg binnen de bestemmingscategorie wonen waarbij een perceel dat verder gelegen is dan 50m van de uitgeruste weg wordt meegerekend voor 25% van de mediaan transactieprijs;
- de correctie op basis van *knooppuntwaarde* waarbij slecht gelegen gebieden een lagere vergoeding kennen;
- de correctie op basis van *openruimtw waarde* waarbij prioritaire neutralisatiegebieden door een hoge bodemwaarde een lagere vergoeding kennen;
- de correctie op basis van de *ontwikkelkans* met dien verstande dat daar waar de markteconomische vraag minder groot is of het aanbod te groot is, de vergoeding ook lager zal zijn;
- de correctie op basis van de (in)activiteit van de eigenaar of de *duurtijd van het eigendomsstatuut* van de eigenaar waarbij eigenaars die een perceel al meer dan 20 jaar in eigendom hebben, maar het nagelaten hebben om iets te ontwikkelen minder zullen vergoed worden dan een recente eigenaar;
- de correctie op basis van de last die buiten het *normale maatschappelijk risico* valt en het eigendomsrecht niet wordt ontnomen, maar wel verminderd.

Deze correctiefactoren omvatten in concreto de waardebepalende factoren, maar kennen hieraan een degressief objectief vaststelbare factor toe omdat het – over het algemeen – om slechtgelegen gronden gaat. Ook wordt vanuit billijkheidsoverweging de duurtijd van het eigendomsstatuut van de gronden en de last die het buiten het normaal risico valt, gecorrigeerd. De budgettaire impact van bovenstaand getrappt forfaitair systeem met toepassing van *alle* correctiefactoren werd begroot op 1,8 miljard euro. De budgettaire impact kan dus gekoppeld worden aan de keuzes van de correctiefactoren. Elke compensatiemogelijkheid heeft een eigen ratio die, al naargelang de manier waarop men er politiek-normatief naar kijkt, een aanvaardbare, minder aanvaardbare of onaanvaardbare optie is.

Als vierde mogelijke (deel)optie maken we tenslotte nog de vermelding van het doorvoeren van een verevening voor specifieke bestemmingszones. Specifiek voor de bestemmingscategorieën woonuitbreidings- en woonreservegebieden, zou hiervoor wegens het ontbreken van een behoefte op het moment van de herbestemming kunnen gekozen worden om alle bouwrechten in waarde samen te tellen en de beperkte ontwikkelingskansen uit te middelen zodat eenzelfde eenheidsprijs aan elke eigenaar uitbetaald worden.

Concluderend kan gesteld worden dat dé kostprijs van de bouwshift niet eenduidig kan bepaald worden. De kostprijs van de neutralisatie-opgave is afhankelijk van *wat en waar* men zal neutraliseren (selectie van gronden), *wanneer* men zal neutraliseren (prijsevolutie) en volgens *welke ratio* van compensatie men wil vergoeden (keuze van correctiefactoren, vereveningsmechanismen).

Een mogelijke keuze van vergoedingssysteem (met eventuele verdere verfijningen en/of vereveningen), kan op basis van de bestaande financiële modellering, budgettair doorgerekend worden, om als onderdeel mee te nemen in verder bestuurlijk overleg.

REFERENTIES

- Caldera A., Johansson A. (2013). *The price responsiveness of housing supply in OECD countries*, *Journal of Housing Economics*, 22, 231-249
- Ceuster, De M., Vos, De B. (2018). *Vastgoed, gewikt en gewaardeerd. Inleiding tot taxatieleer*, Pelckmans
- Cooper D. (2016). *Wealth effects and macroeconomics dynamics*. *Journal of Economic Surveys*
- IVSC (2022). *International Valuation Standards*. Norwich: Page Bros.
- Kok, N., Koponen, E. & Martínez-Barbosa, C. (2017). *Big data in real estate? From manual appraisal to automated valuation*. *The Journal of Portfolio Management*, 43(6), 202-211.
- Lusht K.M. (2006), *Real Estate Valuation. Principles and Applications*, KML Publishing
- Notarisbarometer (2021), <https://www.notaris.be/nieuws-pers/detail/landbouwbarometer-gemiddelde-prijzen-van-landbouwgronden-in-de-lift>
- Paelinck, M. (2015). *Waardebepaling*. Gent: HoGent.
- RICS (2020). *RICS Valuation Global Standards*, RICS/IVS
- Ruesens P., Warisse Ch. (2018). *Woningprijzen en economische groei in België*.
- Sint Nicolaas, G.J. (2015). *Waardering en verkoop van overtollig incourant rijksvastgoed. Een onderzoek naar de discrepantie tussen het Rijk en marktpartijen bij de waardering en verkoop van overtollig incourant rijksvastgoed*, Eindhoven: Eindhoven University of Technology.
- Stec Groep (2017). *Budgettaire en financiële impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Statbel (2021), <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/vastgoedprijzen>
- Van Arnhem P., Berkhout T. (2016), *Taxatieleer vastgoed 1*, Noordhoff
- Vermeiren J. (2015). *Kwaliteitscharter voor schattingsverslagen*, Belgische Orde van Landmeters Experten
- Vlek, P. (2009). *Investeren in vastgoed, grond en gebieden. Vlaardingen: Management Producties*.

HFDST 7.

INTERBESTUURLIJK

OVERLEG

7.1. INTERBESTUURLIJKE AFSPRAKEN ZIJN NOODZAKELIJK

Wat de kernversterking betreft en de kosten die ermee gepaard gaan, nemen we aan dat de steden en gemeenten blijven investeren in het publiek domein, aansluitingen en publieke voorzieningen aangezien dit tot de kerntaken van het lokaal bestuur hoort. Nieuwe uitdagingen zijn op dit vlak vooral de vergroening van de energie- en warmtevoorziening en het aanbieden van voldoende publieke voorzieningen, met bijzondere aandacht voor verbeteringen op het vlak van openbaar vervoer, kinderopvang en schoolaanbod. Te vermijden zijn verdere hoge kosten tot ontsluiting, aansluiting en onderhoud van de voorzieningen voor verspreide bebouwing. In dat opzicht hebben alle vergunningen tot verspreide ontwikkelingen die men nog toelaat, ook financiële consequenties voor de gemeente. Dit kan vermeden worden door middel van acties die de slechtgelegen ontwikkelingsmogelijkheden beperken en neutraliseren.

Zowel de Vlaamse overheid, de provincies als de gemeenten zullen meer moeten investeren in de open ruimte tot realisatie van de bouwshift dan nu het geval is. Er zijn vooral middelen nodig tot het compenseren van eigenaars in harde bestemmingen, tot het ontharden en slopen van vrijgekomen constructies in de zachte bestemmingen en tot het aankopen en beschermen van waardevolle terreinen. Het debat over de financiering van de bouwshift heeft zich hoofdzakelijk toegespitst op de billijke vergoeding van eigenaars en wie deze zou moeten dragen. Daarbij zal een evenwicht moeten gevonden worden tussen een billijke vergoeding van de individuele eigenaar, een politiek haalbare kostprijs voor de overheden en een maatschappelijk aanvaardbare prijs voor de Vlaamse belastingbetaler. Niet alleen de particuliere compensatie is hier met andere woorden van belang, eveneens de betaalbaarheid ervan voor de overheid om te voorkomen dat een onbetaalbaar compensatiesysteem de ruimtelijke ordening verlamt (het zogenaamde planschade-syndroom). De overheid is in deze niet alleen gehouden de burger te vergoeden maar eveneens gehouden aan het basisbeginsel van het zuinigheidsprincipe om de haar ter beschikking gestelde middelen uit de ontvangen belastingen van burger en onderneming zo spaarzaam en doelmatig mogelijk te gebruiken.

In de juridische en financiële analyse van het aspect billijke vergoeding werd aangetoond dat een breed gamma aan keuzemogelijkheden bestaat tot financiële compensatie, gaande van geen compensatie, tussenvormen van compensatie en een mogelijks zeer hoge compensatie. Dit is zowel gekoppeld aan het waardebegrip dat men als basis neemt voor het betalen van de compenserende vergoeding, als aan de verrekeningsfactoren of correcties die politiek worden gekozen. Elke compensatie-mogelijkheid heeft een eigen ratio, die naargelang de manier waarop men er politiek-normatief naar kijkt, een aanvaardbare of onaanvaardbare optie is.

Met andere woorden, dé kostprijs van de bouwshift kan niet eenduidig bepaald worden. Deze kostprijs is namelijk afhankelijk van *waar* men zal neutraliseren (selectie van gronden), *wanneer* men zal neutraliseren (prijsrevolutie) en volgens welke ratio van compensatie men wil vergoeden. De financiële consequenties van diverse mogelijkheden en combinaties

werden nader uitgewerkt en zijn zeker voor verdere verfijning en verdieping vatbaar maar kunnen verder op maat van de besluitvorming gebruikt worden tot simulatie.

Wat vooral van belang is, is dat de politieke keuze van een bepaald compensatie-systeem gepaard gaat met *voorafgaandelijke* analyse van de financiële impact ervan en toetsing aan de publieke middelen die al dan niet (op korte, middellange en lange termijn) voor handen zijn. Een politieke afweging en onderhandeling tussen de drie bestuursniveaus dringt zich op over het vraagstuk *wat de bouwshift mag kosten en hoe de rekening billijk tussen de bestuursniveaus verdeeld zal worden, vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hieromtrent*. Indien de Vlaamse regering verwacht dat de gemeenten en mogelijks ook de provincies een deel van de compensatie-kosten dienen te dragen, dan is het aangewezen dat een interbestuurlijke onderhandeling wordt aangegaan over het compensatiesysteem, over de kostprijs ervan en over de kostenverdeling ervan. Indien dit eenzijdig wordt opgelegd aan de gemeenten en de rekening niet financieel haalbaar is voor het lokale niveau, valt te vrezen dat niets op het terrein zal veranderen.

Wat de kostenverdeling van de compensatie betreft, is het duidelijk dat de Vlaamse overheid en de gemeenten wederzijdse verwachtingen hebben die een onderling akkoord vergen. Enerzijds gaan de gemeenten ervan uit dat de Vlaamse overheid het merendeel dient te betalen omdat het hier hoofdzakelijk om wijzigingen gaat van de voormalige gewestplannen die Vlaanderen tot op vandaag voor 80% bedekken. Het toen nog jonge Vlaamse Gewest heeft deze 25 deelplannen inderdaad in 1980 geërfd van het federale niveau (de regionalisering van de ruimtelijke ordening en de goedkeuring van het laatste gewestplan vallen samen in het jaar 1980). Deze plannen worden nu gelijkgesteld met gewestelijke uitvoeringsplannen, de wijziging ervan is – minstens gedeeltelijk – een gewestelijke opdracht. In retrospect moet er echter op gewezen worden dat de overbemeting van de gewestplannen *mede* het gevolg is van de talloze en voortdurende vragen die er vanuit de gemeenten geweest zijn en die ingewilligd werden tijdens de lange opmaakperiode 1966-1980.

Anderzijds verwacht de Vlaamse overheid dat de gemeenten nu (ook) neutraliseren. De neutralisatie-opgave heeft immers dergelijke omvang dat (regionaal) maatwerk nodig is en een volledig gewestelijke neutralisatie, zonder structureel overleg en afspraken met de gemeenten, zou op wrevel stuiten van het lokale niveau. Het top-down opleggen van een neutralisatie-opgave met bijhorende kostprijs voor compensaties zou immers gezien kunnen worden als een vergaande interventie op de gemeentelijke autonomie. De Vlaamse overheid heeft de afgelopen 20 jaar ook heel wat van haar ruimtelijke bevoegdheden overgeheveld aan het lokale niveau en met die nieuwe bevoegdheden en toenemende beslissingskracht gaan ook bijkomende verantwoordelijkheden voor de gemeenten gepaard. Ondanks de toegenomen gemeentelijke autonomie, zijn er echter weinig gemeenten overgegaan tot de neutralisatie en compensatie van slechtgelegen terreinen. De provinciale en Vlaamse neutralisaties waren in die periode overigens eveneens zeer beperkt, wat opnieuw wijst op de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus om tot oplossingen te komen. De bereidheid op lokaal niveau om hier wat aan te doen, is wel sterk toegenomen en de tijdsgeest over de noodzaak van een bouwshift is gerijpt. De gemeenten moeten daarom volwaardig betrokken worden bij de verdere inhoudelijke uitwerking van de bouwshift.

De aanpak van de huidige situatie is dus, alles in acht genomen, een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursniveaus waarover politiek overleg en besluitvorming nodig is om zo tot interbestuurlijke afspraken en gedragen beslissingen over de kostprijs en de kostenverdeling van de bouwshift. Een keuze op Vlaams niveau over het compensatiestelsel zonder dat hierover financiële afspraken gemaakt zijn met de gemeenten, zal lokaal draagvlak ontberen en bijgevolg uitvoering verhinderen. Voor de gemeenten is het van essentieel belang te weten wat (grosso modo) de kostprijs zal zijn, vooraleer zij hun (actieve) deelname aan de bouwshift kunnen bevestigen. De gemeenten zijn vooral geen vragende partij tot aanpassing van het bestaande planschade-stelsel en tot verhoging van de kosten net op het moment dat er een grote neutralisatie-opgave moet aangevat worden (ref VVSG standpunt). Gemeenten zullen de komende jaren zware investeringen moeten doen in kwaliteitsvolle kernversterking (van visievorming, planningsprocessen t.e.m. infrastructurele werken) zodat wat betreft neutralisatie van harde bestemmingen bekeken moet worden in welke mate deze taakstelling (incl. kosten) opgenomen kunnen worden de Vlaamse overheid en de provincies.

Samenvattend lijkt een politiek akkoord nodig over het *geheel* van:

- *het compensatiestelsel van de billijke vergoeding*
- *de kostprijs/budget van compensatie van de neutralisatie-opgave*
- *de kostenverdeling tussen Vlaanderen, provincies en gemeenten*

Dit vergt een interbestuurlijk onderhandelingsproces, dat gezien de grote financiële belangen/de mogelijke financiële impact voor elk van de overheden, door een neutrale actor te worden getrokken. Uiteindelijk gaat het hier immers om het bereiken van een financieel akkoord over wie wat zal betalen. Om naar dat akkoord toe te werken is er nood aan een verdere inhoudelijk-technische onderbouw (o.a. verdere modelontwikkeling, simulaties en scenario's doorrekenen, ...) die door een team van interne en externe experts kan aangeleverd worden, maar is het eveneens cruciaal dat er vanuit duidelijke onderhandelingsmethodieken vertrokken wordt (bv. de 'mutual gains'-benadering van Harvard²⁴⁹ of inzichten omtrent arbitrage en bemiddeling die de afgelopen jaren opgang maken).

Dit vraagstuk leent zich met andere woorden tot het aanstellen van een 'intendant', een vorm die ook voor andere moeilijke en complexe vraagstukken wordt gebruikt (Oosterweel, de Brusselse Ring, Ventilus, natuurcompensatie voor de Leiewerken...). Dergelijke intendant organiseert dan een structureel interbestuurlijk overleg over de bouwshift, waarbij de gezamenlijke ambities verankerd worden, de ambities ook doorvertaald worden in concrete doelstellingen, met een duidelijke tijdslijn, en met voldoende eensgezindheid over een modelmatige aanpak van kostprijsberekening en -verdeling. Vlaamse overheid, lokale besturen en desgevallend ook provincies worden gelijkwaardig betrokken in dergelijk proces en engageren zich ten volle. Vanuit goede voorbereiding door experts onderhandelen gemandateerde beleidsmakers over dit interbestuurlijk akkoord. Het einddoel is een interbestuurlijk akkoord over de bouwshift, met zowel de berekeningswijze(n) van de kostprijs en de principes omtrent de kostenverdeling van de billijke vergoeding tussen de

²⁴⁹ <https://www.pon.harvard.edu/tag/mutual-gain/>

bestuursniveaus (de concrete vertaling naar individuele dossiers op gemeentelijk niveau is dan de uitvoering die daarop volgt). Na het bereiken van dergelijk akkoord kan er een opvolgingscommissie worden ingesteld die waakt over de uitvoering van het akkoord, daar stelselmatig over rapporteert naar alle stakeholders, maar ook het platform biedt om eventuele bijsturing af te spreken. Cruciaal uitgangspunt is dat alle partners erkennen dat er een gedeelde opgave en verantwoordelijkheid is, inclusief het feit dat dat ook een financiële verantwoordelijkheid en engagement betekent.

Na het vastleggen van de grote lijnen van het compensatie-systeem, de bepaling van de kostprijs en het interbestuurlijk akkoord over de kostenverdeling ervan, kunnen de 17 bouwshiftregio's starten met hun concrete opdracht tot aanduiding van de te neutraliseren en de te verdichten locaties.

7.2. FINANCIËLE HEFBOMEN VOOR

REALISATIE BOUWSHIFT

Gezien de uitdagende transformatieopgave die ons te wachten staat zullen hiervoor ook de nodige budgetten en financiële instrumenten beschikbaar moeten zijn. De bouwshift zal op termijn heel wat maatschappelijke baten opleveren, maar dit vereist wel forse investeringen in de open ruimte en in de kernen. De Vlaamse overheid zal meer moeten investeren in ruimtelijk beleid opdat onze regio veerkrachtiger wordt om diverse doelstellingen te realiseren en om een evenwichtiger en duurzamere verhouding tussen alle landgebruikstypes te bereiken. Een BRV-fonds werd in 2019 voorzien, maar weer afgevoerd. Zonder middelen kan er echter geen beleid gevoerd worden. We geven daarom enkele aanzetten en mogelijkheden tot financiering van de bouwshift.

OORMERKEN VAN OPEN RUIMTEFONDS

Naast het voorzien van middelen voor de eigen uitwerkingen op Vlaams niveau, wordt het van essentieel belang dat ook de gemeenten hun aandeel in de financiering van de bouwshift kunnen dragen. Voor de open ruimte werd door de Vlaamse overheid in 2020 het Open ruimtefonds opgezet. Die nieuwe subsidie *“heeft als doel de inspanningen van de gemeenten voor het beheren en het inrichten van de open ruimte extra te valoriseren en te stimuleren”*, zo lezen we op de Vlaamse website. Op 5 jaar tijd ontvangen de gemeenten 417 miljoen euro, a rato van de hoeveelheid open ruimte op het grondgebied; dit is een zeer substantieel bedrag. Vraag is of deze middelen tot vrijwaring van de open ruimte worden aangewend, of de aanwending wordt gemonitord en waarom Vlaanderen geen aanwendingsvoorwaarden formuleert opdat de middelen werkelijk aan de open ruimte worden gespendeerd zoals aangekondigd? Indien dergelijke omvang aan dotaties blijvend tot 2040 wordt toegekend aan de gemeenten, schept dit in elk geval financiële ruimte om de nodige ingrepen in de open ruimte uit te voeren aan compensaties, aankopen en sloop. Dit vereist wel dat de gemeentelijke autonomie niet tot in het absolute kan gelden: indien de Vlaamse overheid wil dat de gemeenten mee het beleid uitvoeren, dan mag ook verwacht worden dat de lokale besturen output-verplichtingen opgelegd krijgen in ruil voor de nodige financiering door de Vlaamse overheid. Dat kan mede aan de hand van het ‘oormerken’ van het Open ruimtefonds en een concrete vooropgestelde doelstellingen naar neutralisatie en ontharding per gemeente (als resultaat van het regionaal overleg). In die zin zou ook kunnen overwogen worden om in de verdeelsleutel van het Open ruimtefonds rekening te houden met de zwaarte van de herbestemmingsopgave. Het is in elk geval belangrijk om in lopend of nog te starten onderzoek omtrent lokale financiering en fiscaliteit (zoals het onderzoek naar een gemeentefonds 2.0 door het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing²⁵⁰) de link te leggen naar de financiële opgaves en mogelijke instrumenten in kader van de bouwshift.

²⁵⁰ <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/kopie-van-sbv-ii-onderzoekslijn-2>

WEGING VAN HET CRITERIUM OPEN RUIMTE IN GEMEENTEFONDS

In het Gemeentefonds speelt het criterium voor open ruimte momenteel voor zo'n 6% mee in de verdeling van de middelen. Om het openruimtebehoud te stimuleren zou het een incentive zijn als het openruimtecriterium een grotere weging zou krijgen in de toekenning van subsidiemiddelen. Ook inhoudelijk zou het criterium een andere manier ingevuld kunnen worden. Nu is het sterk gekoppeld aan de oppervlakte open ruimte en niet zozeer vanuit een duurzaamheidsperspectief. Het zou interessant zijn na te gaan of in het verdelingsmechanisme ook gekeken kan worden naar de mate waarin broeikasgassen gecapteerd worden en biodiversiteit bevorderd wordt.

OPRICHTING BOUWSHIFTFONDS

De taskforce stelt voor om een Bouwshiftfonds op te richten. We pleiten ervoor een deel van de groeiende Vlaamse belastingontvangsten dat uit het vastgoed voorkomt, jaarlijks (recurrent) toe te wijzen aan dergelijk Bouwshiftfonds²⁵¹. De meest aangewezen bron daarvoor zijn de ontvangsten uit de registratierechten (gewestbelastingen), die in de initiële begroting 2022 geraamd worden op € 3.479,8 mln. De stijging in vergelijking met de aangepaste begroting 2021 is aanzienlijk: € +405,8 mln. Indien 5% van de ontvangsten via de registratierechten zouden toegewezen worden aan het bedoelde Bouwshiftfonds, dan gaat het in 2022 om € 174 mln. Indien deze toewijzing jaarlijks herhaald wordt, zal bij de huidige groei op 5 jaar tijd gecumuleerd bijna € 1 mld. middelen aan dit fonds toegewezen zijn. De niet ingezette middelen in het jaar van toewijzing dienen daarbij naar het volgende begrotingsjaar te worden overgedragen.²⁵²

De recurrente inkomsten worden verspreid over de komende jaren geïnd, maar gezien we ook voorzien dat de uitgaven verspreid zullen zijn over vele jaren (wachten op een startfeit), hoeft dit dus ook geen probleem te zijn. Dit fonds zou de nodige middelen kunnen bevatten voor: (1) herbestemming, sloop en landschapsherstel en (2) investeringen in de kernen in het kader van ruimtelijk rendement. Voor de steden is het Stadsvernieuwingsfonds in het leven geroepen dat reeds geruime tijd voor belangrijke, financiële impulsen zorgt aan projecten in de centrumsteden. Het zou goed zijn dat Vlaanderen ook kernversterking in kleinere gemeenten en dorpen ondersteunt. Dit kan volgens dezelfde projectmatige call-methode die voor de steden toegepast wordt. Dit daagt ook de kleinere kernen uit om op

²⁵¹ De voorgestelde werkwijze is in belangrijke mate vergelijkbaar met de financiering van de DAB Minafonds, met dien verstande dat het Bouwshiftfonds geen eigen specifieke ontvangsten zal ontvangen. De DAB Minafonds heeft bovenop de toelage vanuit de algemene middelen ook eigen ontvangsten, bijvoorbeeld via milieuheffingen.

²⁵² De Vlaamse Codex Overheidsfinanciën (VCO) bepaalt in artikel 87: "De Vlaamse rechtspersonen waarop dit hoofdstuk van toepassing is, beleggen hun beschikbare gelden die op lange termijn beschikbaar zijn in financiële instrumenten van lange termijn uitgegeven door een entiteit van de Vlaamse deelstaatoverheid, als ze de minimumdrempel, vermeld in artikel 86, bereiken. De langetermijnrating van de financiële instrumenten is daarbij minimaal A- of A3". Dit impliceert: de niet-ingezette middelen van dergelijk fonds verbeteren de Vlaamse schuldgraad, aangezien deze activa afgetrokken worden van de som van de passiva (overheidsschuld).

schaal van de gemeente of het dorp, ambitieuze en kwalitatieve projecten op te zetten die al dan niet onder de vorm van samenwerking met private partijen in voorbereiding zijn.

HEFFING OP BIJKOMEND RUIMTEBESLAG BUITEN DE

KERNEN

Een andere mogelijkheid tot financiering van een Bouwshiftfonds is de invoering van een Vlaamse (fiscale) heffing op bijkomend ruimtebeslag, eventueel gedifferentieerd naar het deel buiten de kernen. We vinden het zinvol om op zoek te gaan naar een mechanisme voor heffingen op ontwikkelingen met extra ruimtebeslag die niet ruimtelijk gecompenseerd worden.²⁵³ De bouwheer dient in eerste instantie een nieuwe inname ruimtelijk te compenseren (bv vanaf 2030), maar er kunnen omstandigheden zijn dat dit niet realiseerbaar is. We motiveren deze heffing of impact-fee op basis van het principe dat nieuw ruimtebeslag als uitzondering geldt en negatieve impact heeft om de omgeving en het milieu als het geen kernversterkende ontwikkeling is. Door deze heffing zetten we ook een stap in de richting van een beter 'level-playing field' tussen complexe en dus duurdere verdichtingsprojecten in de kernen versus de makkelijker uit te voeren greenfield-ontwikkelingen.

Een afzonderlijke categorie vormen de bijkomende zonevreemde innames in de zachte bestemmingen. In de vergunningsprocedure kunnen deze een ruimtelijke krimp als stedenbouwkundige last krijgen en zo bijdragen aan het landschapsherstel en ontharding van het landbouwgebied (zie hoofdstuk open ruimte). Ook hier zal de stedenbouwkundige last onder de vorm van ruimtelijke compensatie in bepaalde gevallen niet altijd realiseerbaar zijn. Voor die gevallen kan de 'in natura' stedenbouwkundige last in een impact fee omgezet worden die het Bouwshiftfonds mee ten goede komt en waarmee op andere plaatsen de ruimtelijke compensatie (sloop, ontharding, landschapsherstel) door VLM of ANB uitgevoerd wordt.

²⁵³ Zie ook Boussauw, K. (2018). *Vast goed, zo'n ruimtelijk gedifferentieerde vastgoedtax? Ruimte & Maatschappij*, 9(3), 1-8.

DEEL 3.

**STANDPUNTEN LEDEN
VAN TASKFORCE EN
KLANKBORDGROEP**

HFDST 1.

STANDPUNTEN LEDEN

VAN TASKFORCE

REACTIE VCB, FABA & BVS N.A.V. DE LAATSTE TASKFORCE & KLANKBORDWERKGROEP BOUWSHIFT VAN 26/11/2021

In uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord wil minister Zuhair Demir werk maken van de bouwshift. Om dat te realiseren werd een taskforce opgericht met als opdracht een haalbare en betaalbare strategie, roadmap en actieplan uit te werken om de bouwshift in de praktijk om te zetten. Naast de taskforce werd ook een klankbordwerkgroep opgericht met als doel een bredere maatschappelijk reflectie mogelijk te maken over de voorstellen van de taskforce. Op vrijdag 26 november 2021 werd een voorstel van beleidsadvies door de penhouders toegelicht op basis van hun eigen werkdocument. De VCB, de FABA en de BVS herhalen dat zij achter de principes van een bouwshift staan, zoals verwoord in de strategische visie van het BRV. Zij kunnen zich evenwel niet akkoord verklaren met de manier van werken noch met de inhoud van de beleidsvoorstellen, waarvoor er duidelijk geen draagvlak bestaat, zoals ook blijkt uit andere reacties op de laatste klankbordwerkgroep van VOKA en UNIZO, die de VCB, de FABA en de BVS volmondig bijtreden. Er is dus nood aan alternatieve oplossingen. De VCB, de FABA en de BVS reiken hiertoe de hand uit naar de minister en de Vlaamse regering. Ze zullen dit punt prioritair op de agenda plaatsen van het Vlaams Bouwoverlegcomité (VBOC) begin volgend jaar.

Geen ruimte voor grondig en diepgaand strategisch overleg met als gevolg: geen consensus en geen draagvlak

Net als VOKA en UNIZO hekelen de VCB, de FABA en de BVS eveneens terecht de manier van werken. Het was wachten tot 15 november 2021 op een uitgeschreven werkdocument van de penhouders, hetwelk op 25 november 2021 opnieuw werd gewijzigd. Dit gewijzigde advies vormde op haar beurt de basis voor een voorstel van ontwerp van beleidsadvies dat pas op 25 november 2021 kenbaar werd gemaakt. Amper 1 dag erna, op 26 november 2021, werd één en ander toegelicht en besproken, waarna de werkzaamheden van zowel de taskforce en de klankbordwerkgroep noodgedwongen werden beëindigd omdat de penhouders geen uitstel konden krijgen van de deadline die hen door de Vlaamse Regering werd opgelegd. Het resultaat van dergelijke aanpak hoeft dan ook niet te verbazen: geen consensus, noch in de taskforce, noch in de klankbordwerkgroep.

Geen geactualiseerde cijfergegevens

Het is essentieel dat het beleid op een transparante wijze wordt geïnformeerd, zowel over de berekeningswijze als over de reële ruimtelijke evoluties op het terrein. Hierbij moet duidelijk worden aangegeven in welke mate elke factor verantwoordelijk is voor een reële inname van de ruimte. Hoewel de minister duidelijk aandringt op "geactualiseerde cijfers", blijven de penhouders zich baseren op gegevens van VITO van 2019, die overigens slechts om de drie jaar worden aangepast, en bovendien nog onvoldoende doorwerken tot op het niveau van een kadastraal perceel, bijvoorbeeld om "ruimtebeslag" gedetailleerd in kaart te brengen.

Volgens berekening van de penhouders is, conform de BRV-doelstellingen tussen 2020 en 2045, nog circa 16.300 ha ruimtebeslag mogelijk, waarvan zo'n 6.000 ha bijkomend ruimtebeslag nog gerealiseerd zal worden in zachte bestemmingen. Op basis van deze veronderstellingen, berekenden de penhouders dat voor harde bestemmingen nog maar 10.000 ha bijkomend ruimtebeslag mogelijk is, waardoor er zo'n 30.000 ha bestemd gebied zou moeten worden geneutraliseerd.

Verschillende leden van de klankbordgroep hebben tevergeefs verzocht om verduidelijking bij deze cijfers; vooral de vraag om aan te geven waar het om een reële toename gaat en waar het om een statistische toename gaat, bleef en blijft onbeantwoord. Die toelichting ontbreekt volledig, waardoor een **onnodige Sense of Urgency** wordt gecreëerd en er een groot risico is op foute beleidsbeslissingen. Dit blijkt des te meer uit de cijfers over

bodembezetting die recent door Statbel werden gepubliceerd en die op ontegensprekelijke wijze aantonen dat de totale bijkomende bodembezetting in 2020 verder gedaald is tot 3,57ha/dag.

De VCB, de FABa en de BVS kunnen alvast geenszins akkoord gaan met een ontwerp van beleidsadvies van de penhouders dat inhoudelijk gebaseerd is op volgende voorstellen :

- schrappen van ruim 30.000 ha harde bestemmingen (waarvan ruim 16.500 ha woongebied en ruim 8.000 ha industriegebied) op basis van uitgangshypothese en cijfermateriaal dat zelfs door de onderzoekers zelf niet geheel kan worden doorgrond;
- een algemene bevestiging en vervolgens algemene herbestemming zonder onderscheid van alle WUG's in Vlaanderen (blz. 174), terwijl de Vlaamse regering op basis van de Vlaamse Codex Wonen toch een niet onbelangrijk aandeel woonuitbreidingsgebied verordenend heeft afgebakend en geselecteerd als "woningbouwgebied", een gebied dat als volgt door het Vlaams Parlement is gedefinieerd : Artikel 2.36. Vlaamse Codex Wonen :

De Vlaamse Regering bakent de volgende gebieden af:

2° gebieden waarin het Vlaams Gewest de bouw van nieuwe woningen stimuleert via de uitkering van subsidies en tegemoetkomingen, hierna woningbouwgebieden te noemen.

De woningbouwgebieden zijn de gebieden waar de bouw van woningen is toegestaan volgens de geldende bepalingen inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw en die bovendien, volgens door de Vlaamse Regering nader vast te stellen criteria, deel uitmaken van de bebouwing in een bestaande woonkern, er nauw op aansluiten of binnen een redelijke afstand liggen ten opzichte van de aanwezige voorzieningen in een bestaande woonkern.

- een aanname dat er quasi geen ontwikkelingskans is op basis van het bestemmingsvoorschrift woonuitbreidingsgebied (blz. 174), terwijl het aansnijden van woonuitbreidingsgebied voor groepswooningbouw juridisch hetzelfde is als het aansnijden van zuiver woongebied voor verkaveling van grond (greenfield ontwikkeling)
- een voorgestelde forfaitaire planschadevergoeding ('getrappt forfaitair systeem met toepassing van alle correctiefactoren werd begroot op 2,3 miljard euro' (blz. 183) zelfs teruggebracht tot 1,8 miljard euro in het "samenvattend" beleidsadvies (blz. 13):
 - o die regelrecht ingaat tegen ons standpunt inzake planschaderegeling (vergoeding tegen venale waarde, ook de officiële visie van de Vlaamse regering én van de meerderheidsfracties in het Vlaams parlement op heden).
 - o die zelfs minder bedraagt dan de huidige beperkte schadevergoeding (80% van de waardevermindering op basis van de geïndexeerde verwervingswaarde), berekend op 8 miljard € in de eerste ontwerpversie van de penhouders...
 - o die bovendien op een intellectueel oneerlijke manier wordt berekend, nu de "mediaanprijs" van de bouwgronden als basis wordt gebruikt, maar vervolgens alleen maar in "min" naar beneden toe wordt gecorrigeerd en dus bewust abstractie maakt van positieve correcties, die er per definitie wel degelijk zijn, vermits men uitgaat van een "mediaanprijs"...
- bijkomende verdichtingen in kernen worden afhankelijk gemaakt van ingewikkelde nog niet bestaande structuren:
 - o creatie van 17 bouwshiftregio's in Vlaanderen
 - o verplichte toetreding van gemeenten tot de regio (blz. 97)

- opmaak van ruimtelijke beleidsvisies per regio (blz. 101)
- de vaststelling binnen de regio van kernaftakelingen en van verdichtingslocaties binnen de kernaftakelingen, ...
- waarvan het document verder vooropstelt dat dit allemaal vóór 2025 moet voorhanden zijn (zoniet zou Vlaanderen de “knoop” kunnen doorhakken), maar anderzijds ook meegeeft *“De precieze uitwerking van het interbestuurlijk samenwerkingskader kan niet in de schoot van de Taskforce Bouwshift worden uitgewerkt. Dit lijkt ons een opdracht voor het Departement Omgeving i.s.m. het VVSG-labo Regiovorming en het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.”* (blz. 97)

Er is geen nood aan een tussenniveau om beleidsbeslissingen te nemen, maar we gaan wel akkoord met het voorstel zoals verduidelijkt tijdens de laatste klankbordgroep dat er tussen gemeenten afspraken worden gemaakt i.v.m. met de verdeling van bv.. de verdichtingsprojecten over de verschillende gemeenten heen. We pleiten dan ook voor een multidisciplinaire ploeg die aangestuurd wordt door een gemeente of een samenwerkingsverband van gemeenten dat zich specialiseert in stads - en kernversterking. Tevens zouden de gemeenten vanuit de Vlaamse overheid financieel ondersteund moeten worden om de nodige voorbereidende studies uit te voeren.

- Een onderschatting van de complexiteit van de verdichting en de verdichtingskosten in de kernen;

De combinatie van een reductie in beschikbare ruimte voor wonen en werken gecombineerd met de reeds zeer grote moeilijkheden bij het bekomen van vergunningen, zal in de toekomst niet alleen de vergunningsprocedures verzwaren maar in vele gevallen zelfs leiden tot een weigering van de vergunning.

In de huidige beleidsvoorstellen worden, voor wat betreft de noodzakelijke, bijkomende financiële ondersteuning, geen extra middelen voorzien voor de realisatie van verdichting. In de huidige versie van de tekst wordt enkel voorzien in extra middelen voor de open ruimte. Sinds de opstart van de taskforce hebben de gebeurtenissen in Wallonië duidelijk aangetoond dat, ingevolge de klimaatwijzigingen, ook in Vlaanderen een ‘Waterbom’ kan optreden. Dit impliceert dat in vele Vlaamse steden kernversterking gepaard zal moeten gaan met bijkomende beschermingsinvesteringen tegen overstroming.

- Een onrealistische aanname dat ook de oppervlakte voor de bedrijventerreinen moet inkrimpen en dat dit moet opgelost worden door verweving (met wonen?);

De complexiteit van deze verwevenheid wordt sterk onderschat. Bovendien zal dit niet alleen leiden tot nog veel complexere vergunningsprocedures, maar ook tot veel meer verzet van de buurt. Tijdens de laatste klankbordgroep is ook duidelijk naar voor gekomen dat de beleidsvoorstellen zoals geformuleerd in het document van de penhouders om het planologisch attest af te schaffen in het kader van de mogelijke regularisatie van (zonevreemde) bedrijven contradictorisch zijn met de suggestie om bedrijven meer te verweven.

- Het categoriseren van kadastrale percelen tot “ruimtebeslag” (blz. 42) met belangrijke rechtsgevolgen (o.a. op vlak van vergunbaarheid en handhaving (blz. 43), evenwel zonder duidelijke voorafgaande bruikbare definitie van “ruimtebeslag” op perceelsniveau, waarbij ook met geen woord gerept wordt over mogelijke inspraak en bezwaar van de betrokken eigenaar tegen dergelijke kwalificatie. Door eenzijdig uit te gaan van het begrip ruimtebeslag, wordt een tweedeling/polarisering in de maatschappij gecreëerd: enerzijds de landbouw en natuur en anderzijds al de rest (wonen, tewerkstelling, recreatie...), en dat gaat regelrecht in tegen het gewenste territoriale cohesiebeleid;

- De invoering van een Vlaamse (fiscale) heffing op bijkomend ruimtebeslag (blz. 189);
- Een herinvoering van het principe van bindende adviezen (van o.a. het Departement Landbouw en Visserij en het Agentschap Natuur) in het vergunningsbeleid (blz. 42 en 131), terwijl de Vlaamse regering precies (en terecht) streeft naar geïntegreerde niet-bindende adviezen;
- Het invoeren van bijkomende vergunningsplichten (blz. 129) i.p.v. de noodzakelijke afbouw ervan;

De geformuleerde beleidsvoorstellen zullen om verschillende redenen tot een inflatie aan bijkomende vergunningaanvragen leiden en tot complexere procedures:

- De gebruikswijzigingen per perceel in het buitengebied leiden tot enorm veel extra vergunningsaanvragen (vergunningsaanvraag nodig om van geen ruimtebeslag naar ruimtebeslag te mogen overgaan).
 - De reductie van het aantal ha bestemd voor bedrijventerreinen zou moeten gebeuren door meer bedrijfsactiviteiten te verweven. Gegeven de ervaringen met dergelijke vergunningsaanvragen voor nieuwe gemengde projecten, zal dit in de praktijk leiden tot zeer complexe procedures en vaak tot zeer groot verzet vanwege de buurt. Het behouden van bestaande bedrijvigheden die al verweven zijn door middel van het planologisch attest (dat men wil afschaffen) blijkt soms wel en soms niet te lukken, omdat de buurt vaak al gewoon is geworden aan deze activiteiten. Bij het ontwikkelen van nieuwe bedrijfsactiviteiten gekoppeld aan wonen is dit veel moeilijker. De milieu-, geluids-, mobiliteits- en veiligheidsvoorwaarden vormen daarbij extra hinderpalen
- Een herinvoering van de “sociale last” (blz. 88), hoewel de regeling inzake normen en lasten uit het decreet grond - en pandenbeleid integraal werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof en het niet aan de orde is om dit opnieuw op één of andere vorm te introduceren;
 - Vanaf 2040 zonder meer slopen van zonevrije woningen of verspreide woningen die buiten de kernen gelegen zijn (blz. 69) om zo de onthardingsdoelstelling te realiseren, wat ons werkelijk doet terugdenken aan de meest donkere tijden van onze geschiedenis...;

Niettegenstaande er totaal geen verband kan worden gelegd tussen het vermeende sterk bijkomend ruimtebeslag in agrarisch gebied en het aanwezig zijn van woningen in agrarisch gebied, worden toch ingrijpende beleidsvoorstellen geformuleerd om de bestaande basisrechten voor zonevrije woningen in te perken. Het is nochtans op heden juridisch al quasi onmogelijk om bijkomende zonevrije woningen te bouwen, vermits de regels inzake zonevrijheid per definitie vertrekken van een reeds bestaande en niet verkrotte woning, m.a.w. op een “greenfield” kan nooit een “zonevrije nieuwbouw” komen.... Dit is duidelijk tijdens de laatste klankbordgroep van 26 november 2021 besproken en verduidelijkt. Hoogstens kan er bij verbouwen of uitbreiden enkele kubieke meter worden bijgebouwd tot het maximum van 1000 m³, en bovendien is vaak ook het omgekeerde het geval, met name dat een grotere woning bij herbouw moet gereduceerd worden tot maximaal 1000 m³. Het geformuleerde beleidsvoorstel in de tekst van de penhouders is dan ook totaal niet gerelateerd tot de vermeende stijging van het ruimtegebruik in het agrarisch gebied. Tot slot is het schrijnend te moeten vaststellen dat de penhouders dergelijke verregaande conclusies trekken en adviezen formuleren, terwijl de eigenaars op geen enkele manier in de taskforce noch in de klankbordwerkgroep vertegenwoordigd zijn.

- Ondertussen, een verbod tot verbouwen voor de 100.000den zonevreemde eigenaars die wonen aan een uitgeruste weg maar waar er geen rioleringsstelsel is (wetende dat een groot deel daarvan al zelf het eigen afvalwater zuivert, en dat het grootste deel van het ongezuiverde afvalwater wordt geloosd door zoneëigen woningen omdat daar de collectieve riolering nog moet worden aangelegd). Zij worden gediscrimineerd want ze krijgen zelfs de mogelijkheid niet meer om vergunningsplichtige, energiezuinige hernieuwbouw te ondernemen; het document stelt hier o.a. *“Belangrijk is daarbij op te merken dat de zonevreemde beperkingen geen aanleiding geven tot planschade : het gaat daarbij niet om een omzetting van een harde bestemming naar een zachte bestemming. Gelet op de aanzienlijke toename van het ruimtelijk beslag in het buitengebied, valt hier zeker een “quick win” te realiseren zonder al te veel kosten. (...) het is pas indien deze (bestaande) constructies naar de toekomst toe verbouwd zouden worden, dat het nieuwe regime zou gelden”* wat de facto neerkomt op een uitdoofscenario zonder enige vergoeding en wat tot massale verkrotting zal leiden. (blz. 129-130)

Een (suggestieve) stigmatiserende houding t.a.v. de 100.000den zonevreemde eigenaars met tuin in Vlaanderen (het hebben van een tuin is “ruimtebeslag” (kostbare verspilling); weilanden geconfronteerd met stikstofproblematiek is “geen ruimtebeslag”. Ook VOKA, UNIZO, VCB, BVS FABA en Bouwunie hebben er al op gewezen dat het verhogen van de biodiversiteit en het verwijderen van ecologisch waardevolle tuinen uit de definitie van ruimtebeslag een waardig alternatief kan vormen. Het voorstel houdt in dat de biodiversiteit rechtstreeks wordt verhoogd i.p.v. dat men een omweg moet maken van omzetting harde bestemming naar landbouw, om dan op haar beurt de landbouw ecologischer en klimaatbestendiger te maken. De omweg via de landbouw is des te moeilijker omdat op dit ogenblik slechts 1% van de 7.000 ha totale oppervlakte die bestemd is voor landbouw, momenteel als biolandbouw kan worden bestempeld (zie Landbouwrapport- Lara, 2021).

- Een absoluut verkeerd uitgangspunt dat bijkomend ruimtebeslag per definitie bijkomende koolstof-emissie veroorzaakt (blz. 67); het valt niet in te zien hoe de omvorming van een stuk weiland met stikstofwaarde tot (bloemen)tuin of bloemenweide extra koolstof-emissie veroorzaakt.

De omzetting van harde bestemming naar onder meer landbouw, zonder dat er voorafgaandelijk wordt gezorgd voor bv.. veel meer biolandbouw dan vandaag het geval is (slechts 1 procent van de oppervlakte), lijkt eerder negatief te werken. Uit de toelichting die tijdens de laatste klankbordgroep hierover werd gegeven is gebleken dat een bijkomende oppervlakte aan landbouwgebied inderdaad zowel positief als negatief op de koolstofcaptatie kan inwerken en dat Vlaanderen ingevolge de toenemende intensieve landbouwactiviteit de laatste jaren is geëvolueerd van een positieve bijdrage naar een negatieve bijdrage aan de koolstofcaptatie.

De VCB, de FABA en de BVS benadrukken dat, indien de voorliggende beleidsvoorstellen van de penhouders worden uitgerold, dit een regelrechte ramp is voor de betaalbaarheid van het wonen.

In het huidige document wordt gestreefd naar een planologische neutraliteit tegen 2025, dewelke zal worden gerealiseerd door een onmiddellijke bevrozing van kwetsbare gebieden EN woonuitbreidingsgebieden.

Uit de analyses van de prijsevoluties van vastgoed/bouwgronden, zowel voor als na de invoering van het RSV in 1997, is duidelijk gebleken dat de invoering van het RSV toen al een sterke stijging van de vastgoedprijzen en bouwgrondprijzen tot gevolg heeft gehad. Het RSV stelde en stelt immers dat de oppervlakte voor wonen (227.500 ha) niet meer mag toenemen, hetgeen al die jaren inderdaad niet is gebeurd. De nu voorgestelde zware inkrimping van de nog resterende onbebouwde bouwgronden zal dan ook een nog veel grotere impact hebben op de bouwgrondprijzen en bij afgeleide op de vastgoedprijzen. In de praktijk zullen we dan moeten terugvallen op invulbouw en extra kwalitatieve stadsvernieuwingsprojecten die pas over ten vroegste tien jaar zullen kunnen worden gerealiseerd omwille van de lange doorlooptijd. Deze negatieve effecten kunnen in de praktijk enkel maar worden vermeden door een minder snel afbouwschema te volgen. Zelfs door minder in te zetten op kernversterking

en extra financiële ondersteuning zoals besproken in de laatste klankbordgroep (waarvan de noodzaak niet wordt betwist) zal het extra aanbod te laat komen indien men het huidig voorgesteld afbouwschema zou volgen.

De gevolgen van een dergelijke aanpak zouden catastrofaal zijn, aangezien dit betekent dat er parallel zeer veel extra verdichting zal moet gerealiseerd worden, wat praktisch onmogelijk is (verwevenheid, extra complexiteit in vergunningsprocedures, enz.). Er wordt wel een strikte timing opgegeven om het ruimtebeslag te reduceren, maar er wordt geen timing opgegeven inzake de wijze waarop dit parallel kan worden gecompenseerd. Daardoor ontstaat er een versnelde afbouw van de oppervlakte van woon – en bedrijfsterreinen, zonder enig uitzicht op compensatie in termen van oppervlakte of reële verdichtingsprojecten voor wonen en industrie.

Tijdens de laatste klankbordgroep werd al wel aanvaard dat de afbouw parallel moet verlopen met het ritme van de werkelijke verhoging van het aanbod in de kernen, maar het strakke afbouwschema dat nu wordt voorgesteld maakt een dergelijke compensatie in de praktijk niet mogelijk en is overigens ook niet noodzakelijk, gelet op de recente cijfers van Statbel met betrekking tot de bodembezetting in 2020 (de bijkomende totale bodembezetting daalde tot 3,57ha/dag). De tijdens de klankbordgroep besproken noodzaak om extra te versnellen in de verdichtingsprojecten en de noodzaak om daarvoor de gemeenten te voorzien in extra financiële middelen vanuit het Vlaamse niveau zal dit probleem niet oplossen, omdat een dergelijk initiatief te laat komt. Bovendien is een dergelijke snelle afbouw onnodig. Zelfs met deze extra investeringen moeten we ons dan ook verwachten aan een sterke stijging van de prijzen van de resterende bouwgronden en dienvolgens de vastgoedprijzen.

VOKA en UNIZO hebben tijdens de laatste klankbordgroep trouwens ook duidelijk aangegeven dat het strenge afbouwscenario niet nodig is en kan worden vervangen door een minder snelle afbouw van het ruimtebeslag. In die zin herhalen de VCB, de FABA en de BVS hun eerdere voorstel om vanuit de overheid elk jaar opnieuw (periodieke) oproepen te lanceren, naar analogie met de proeftuinen “ontharding”, waarbij grondeigenaars van niet-aangesneden woonreservegebied worden verzocht te verzaken aan de ontwikkeling. Uiteraard zal hiervoor principieel een compensatie (dus mogelijk ook in natura) tegenover moeten staan, maar door een oproep te organiseren kan de overheid zelf beslissen hoeveel budget en/of welke middelen ze hier gefaseerd wil voor vrijmaken. Het voorstel van een systematische monitoring van de voortgang van de bouwshift richting ruimtelijke neutraliteit is alvast onvoldoende. Er dient noodzakelijkerwijs immers ook een monitoring te gebeuren van verdichtingsprocessen die zullen moeten plaatsvinden.

Commentaar VCB & BVS op het bijgewerkte ontwerp-beleidsadvies van de taskforce bouwshift van 29/11/2021

De BVS en de VCB hebben het finaal ontwerp beleidsadvies van de penhouders van de taskforce bouwshift op 29 november 2021 ontvangen, maar kunnen hiermee geenszins akkoord gaan. De BVS en de VCB verwijzen hierbij naar hun eerdere opmerkingen, en benadrukken nogmaals dat ze zich niet kunnen vinden in dit advies. Bovendien stellen zij vast dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de laatste besprekingen in de taskforce en de klankbordgroep (waarvan wij nochtans blijkbaar verkeerdelijk aannamen dat er over een aantal punten toch eensgezindheid was ontstaan) en dat geen uitvoering werd gegeven aan de opdracht om de cijfers te actualiseren. Dit laatste is des te belangrijker aangezien er ondertussen nieuwe cijfers voor 2020 bekend zijn geworden, die de positieve trend van de vorige jaren inzake dalend ruimtebeslag bevestigen. De andere cijfers en bronnen die nu worden gebruikt worden daarentegen slechts driejaarlijks geüpdatet, dateren van 2019 en kunnen helemaal niet gebruikt worden om de sense of urgency te onderbouwen waarvan dit advies uitgaat. Evenmin kunnen deze cijfers gebruikt worden om beleidsaanbevelingen te onderbouwen om het bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte tegen te gaan wegen het ontbreken van de precieze oorzaken (reëel of statistisch) ervan.

Tevens wijzen wij erop dat onze standpunten niet kunnen gereduceerd worden tot twee personen van de taskforce, waarbij we verwijzen naar het gezamenlijk advies van VOKA en Unizo. Bovendien blijven wij de onevenwichtige samenstelling van de taskforce benadrukken, in het bijzonder het feit dat de eigenaars, die direct betrokken partij zijn, op geen enkele manier vertegenwoordigd zijn.

Meer bepaald:

- Betwisten we dat 30.000 ha harde bestemmingen tegen 2025 ongedaan moeten worden gemaakt, gegeven dat de sense of urgency hiervoor ontbreekt zoals recent nog aangetoond door nieuwe cijfers van Statbel;
- Wijzen we er, in het licht van het nieuwe cijfermateriaal van Statbel, op dat de gunstige evoluties inzake bijkomend ruimtebeslag onvoldoende worden onderkend en de te neutraliseren voorraad drastisch wordt overschat en dus ook de budgettaire te voorziene planschade;
- Kunnen we de kunstmatige voorstellen inzake planschaderegeling niet aanvaarden omdat ze zelfs minder bedragen dan de huidige regeling, terwijl het Vlaams regeerakkoord daarentegen voor getroffen eigenaars duidelijk een verbetering van de huidige regeling voor ogen had i.p.v. een stand-still, of een stap achteruit, zoals door de penhouders wordt voorgesteld;
- Wijzen we erop dat het tot foute beleidsbeslissingen aanleiding geeft door alle woonuitbreidingsgebieden over dezelfde kam te scheren en door abstractie te maken van de woningbouwgebieden, de 'kroonjuwelen' van de Vlaamse territoriale planning uit het Vlaams woonbeleid, waarvan de marktwaarde onbetwistbaar hoger ligt nu het Vlaams Parlement specifiek voor woningbouw in die gebieden uitdrukkelijk voorziet in extra subsidies en bijzondere leningen;

- Wijzen we erop dat abstractie wordt gemaakt van het feit dat woonuitbreidingsgebieden volgens vaste rechtspraak van de Raad van Vergunningenbetwistingen rechtstreeks en onmiddellijk aansnijdbaar zijn voor zowel sociale als private groepswooningbouw, en de ontwikkelbaarheid ervan dus wel degelijk te vergelijken valt met verkavelingsprojecten in woongebied;
- Wijzen we erop dat de noodzakelijke extra verdichting veel langer op zich zal laten wachten omwille van de complexe planningsprocedures en interbestuurlijke besluitvorming die hiervoor nodig is, waardoor het in de sterren staat geschreven dat zij niet operationeel zullen zijn tegen 2025 – mede gelet op de komende verkiezingen in 2024 - en de meeste nieuwe kwalitatieve en duurzame verdichtingsprojecten dit zelfs niet tegen 2030 zullen zijn.
- Wijzen wij er bovendien op dat de penhouders enkel middelen voorzien voor de open ruimte maar geen raming maken van de extra middelen die nodig zijn voor de verdichting en dat zij eenvoudig voorhouden dat extra investeringen dan maar door de gemeenten moeten worden voorzien. Het kan evenwel niet redelijkerwijze betwist worden dat zware extra investeringen collectief nodig zullen zijn om in de kernen te kunnen verdichten, terwijl de reële kosten van publieke investeringen in vergroening, waterbeheersing, het tegengaan van het hitte-eilandeffect, het verhogen van de klimaatrobustheid, het voorzien van extra infrastructuur voor fossielvrije energiebevoorrading, ... vele keren groter zijn dan wordt aangenomen. Inzake de echte sense of urgency wordt zelfs geen melding gemaakt van het sterk verhoogde risico op een waterbom, zoals deze zomer in Wallonië, en waarvoor heel dringend in een aantal kernen zeer zware klimaatadaptieve investeringen nodig zijn.
- Kunnen we ook niet akkoord gaan met de opdeling 'ruimtebeslag en geen ruimtebeslag', omdat dit de maatschappij opdeelt in twee kampen en hierdoor de polarisatie in de hand werkt i.p.v. bij te dragen tot territoriale cohesie. Eenmaal in een bepaald kamp kan men zijn ecologische situatie per definitie niet meer verbeteren of verslechteren.
- Wijzen we erop dat onze voorstellen om 30 000 ha tuin tuinen ecologisch op te waarderen en deze dan uit de definitie van ruimtebeslag te halen systematisch werden onderdrukt, terwijl anderen, o.a. ook VOKA en Unizo, eveneens terecht wijzen op de voordelen hiervan. Omgekeerd wordt wel voorzien in de omzetting van een groot aantal ha woonzone naar landbouwzone terwijl de expert ter zake in de klankbordgroep uitdrukkelijk stelde dat Vlaanderen nu al negatief scoort inzake de koolstofbalans omwille van de intensieve landbouw, waardoor het enkel mogelijk zal zijn om de LULUCF-richtlijn tegen 2030 te halen mits dringende omschakeling naar een ander soort landbouw. Wetende dat slechts 1 procent van Vlaanderen op dit ogenblik uit bio-landbouw bestaat, is dat een zeer grote uitdaging zodat de extra inspanningen die daardoor zullen moeten worden geleverd om de landbouw om te schakelen zeer groot zijn en enkel zullen mogelijk zijn mits zeer grote transitie-inspanningen in de landbouw en overheidssteun, die in deze niet in kaart wordt gebracht.
- Wijzen we erop, dat wij, ondanks herhaaldelijk aandringen, geen enkel antwoord hebben ontvangen op onze vraag om meer inzicht te krijgen in het gehanteerde cijfermateriaal en in de factoren die aan de basis zouden liggen van het bijkomend ruimtebeslag in de zachte bestemmingen. Daardoor is het niet duidelijk of het hier reële dan wel statistische wijzigingen betreft, en is het nog minder duidelijk wat dan wel de oorzaken van dit ruimtebeslag zouden zijn. Volgens de besprekingen in de laatste klankbordgroep liggen alvast de bestaande zonevreemde woningen hiervan niet aan de basis. Vastgesteld werd dat bestaande zonevreemde woningen, alleen al omwille van het wettelijk kader, praktisch geen bijkomend ruimtebeslag kunnen veroorzaken. Op dit vlak kunnen er maar beleidsvoorstellen geformuleerd worden van zodra geweten is in welke mate het hier over statistische dan wel reële toenames inzake ruimtebeslag gaat, en pas van zodra de werkelijke oorzaken ervan worden geïdentificeerd. Uit de besprekingen is duidelijk

gebleken dat die tot op heden niet gekend zijn, en waarschijnlijk sterk zullen verschillen tussen de gemeenten (de onderzoeker heeft, bij gebrek aan gedetailleerd cijfermateriaal, zelf enkele gemeenten gecontacteerd en vastgesteld dat de verschillen tussen de gemeenten zeer groot zijn).

De conclusie is dan ook :

- dat de onderbouwing evenals de sense of urgency volledig ontbreekt om
 - o verregaande neutralisaties in te voeren wat harde bestemmingen betreft,
 - o en om de basisrechten voor zonevreemde gebouwen aanzienlijk te beperken;
- dat de geformuleerde beleidsvoorstellen aanleiding geven tot een onnodige polarisatie in de maatschappij;
- dat de kunstmatige voorstellen voor planschaderegeling ingaan tegen het regeerakkoord;
- dat de burgers onvoldoende worden betrokken om mee te werken aan een betere ruimtelijke ordening;
- last but not least, de geformuleerde beleidsvoorstellen zullen de betaalbaarheid van het wonen nog meer in het gedrang brengen.

Integendeel. Deze voorstellen leiden tot minder mogelijkheden om tewerkstelling te creëren, veroorzaken extra complicaties bij het bekomen van vergunningen, zullen onnodig aanleiding geven tot onbetaalbaar wonen, en riskeren de problemen inzake de dringend noodzakelijke klimaatadaptie (bescherming 500.000 Vlamingen in watergevoelige kernen) op de lange baan te schuiven.

HFDST 2.

STANDPUNTEN LEDEN

VAN KLANKBORDGROEP

NOTA Natuurpunt

van	Natuurpunt vzw (contact: Frederik Mollen – beleid)	aan	Taskforce Bouwshift
datum	25 november 2021	status	Reactienota
onderwerp	Eerste reactie Natuurpunt op: Advies Taskforce Bouwshift (ontwerpversie 12/11/2021)		

Eerste reactie Natuurpunt op:

Advies Taskforce Bouwshift (ontwerpversie 12/11/2021)

INHOUDSOPGAVE

1. Algemeen

2. Doelstellingen bouwshift

3. Specifieke opmerkingen Natuur

- 3.1. Ruimteboekhouding
- 3.2. Bindende adviezen Landbouw en Erfgoed
- 3.3. Uniforme bestemming open ruimte
- 3.4. Extra aanduiding watergevoelige gebieden
- 3.5. Handhaving en verjaring van stedenbouwkundige misdrijven

4. Governance en financiële aspecten van de bouwshift

- 4.1. De lokale lakmoesproef
- 4.2. Budgettaire impact planschade
- 4.3. Globaal financieel plaatje van de bouwshift

1. Algemeen

Natuurpunt vzw wenst haar algemene appreciatie uit te drukken voor het initiatief van Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, Zuhal Demir, tot oprichting van de Taskforce Bouwshift.

Tevens wenst Natuurpunt haar waardering uit te spreken voor het resultaat van de werkzaamheden van de *Taskforce Bouwshift*, en in het bijzonder de vier penhouders en het globale resultaat zoals vandaag voorligt in hun advies (ontwerpversie 12 november 2021).

Niettemin voelt Natuurpunt zich genooddaakt om een aantal punten expliciet onder de aandacht te brengen. Het gaat daarbij om punten die wij als onontbeerlijk achten teneinde de realisatie van de strategische doelstellingen van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) tot een goede einde te brengen, alsook een aantal specifieke knelpunten die net de realisatie in de weg staan, in het bijzonder de invulling van de natuurdoelstellingen op Europees, Vlaams en lokaal niveau.

Tevens merken we graag op dat de *Taskforce Bouwshift* enerzijds bestond uit een taskforce op zich (penhouders en experts), anderzijds uit een klankbordwerkgroep. Een aantal

sectoren en zelf betrokken partijen (Vlaamse Confederatie Bouw, Beroepsvereniging van de Vastgoedsector) werden uitgenodigd voor zowel de taskforce als de klankbordgroep. Er dient benadrukt dat de natuursector en in het bijzonder Natuurpunt enkel betrokken werd als lid van deze laatste groep. Wij vragen dan ook extra aandacht voor onderhavige reactienota vanuit onze sector, teneinde een billijk evenwicht tussen sectoren te bewaren.

Ook wensen wij te benadrukken dat onze reacties voorlopig zijn, in die zin dat de tekst niet breed, noch bestuurlijk kon worden teruggekoppeld, dit ingevolge het vertrouwelijk karakter van de tekst, alsook de korte reactietijd. Niettemin komt de inhoud van de nota geenszins als een verassing, gezien deze overeenstemt met de mondelinge toelichtingen tijdens de samenkomsten van de klankbordgroep.

2. Doelstellingen bouwshift

Zowel het goedgekeurde Witboek BRV als de goedgekeurde strategische doelstellingen van het BRV bevatten twee opgaven die cruciaal zijn in de realisatie van de bouwshift:

- a) Het terugdringen van het dagelijks ruimtebeslag van 6 naar 3 tot 0 ha/dag.
- b) Het terugdringen van de verharding met 20% in de zachte bestemmingen.

Beide doelstellingen (incl. de gebruikte parameters met bijhorende definitie) hebben elk hun eigen verdienste, finaliteit en zijn bovendien complementair aan elkaar. Deze doelstellingen zijn bovenal politiek (beslist beleid) en maatschappelijk breed gedragen, onder meer door SARO en dit op unanieme wijze (VRP, VVSG, VVP, VOKA, UNIZO, LV, BB/ABS, BBL/Natuurpunt,...).

Niettemin werden deze doelstellingen (o.a. ruimtebeslag) te onpas in vraag gesteld door specifieke partijen binnen de *Taskforce Bouwshift*. Er stelt zich dan ook de vraag in welke mate deze partijen überhaupt in staat zijn om constructief mee te denken over de realisatie van deze doelstellingen. Meer zelfs, zulke houding werkt zelfs contraproductief.

Natuurpunt beveelt de Vlaamse regering dan ook aan om voortaan partners *a priori* te bevragen over hun steun van deze doelstellingen alvorens over de samenstelling van eventuele (vervolg)structuren te beslissen.

3. Specifieke opmerkingen Natuur

Het omgevingsbeleid in Vlaanderen kent op heden twee enorme uitdagingen: op de eerste plaats het vrijwaren van de open ruimte (de betonstop als onderdeel van een ruimere bouwshift), en op de tweede plaats de kwalitatieve inrichting van die open ruimte in functie van biodiversiteit en klimaat.

Het ontwerpadvies heeft alvast de verdienste om deze eerste uitdaging in al haar facetten en op een evenwichtige manier in beeld te brengen. Ook de tweede uitdaging komt veelvuldig aan bod, doch niettemin bevat het ontwerpadvies ook voorstellen die de noden voor natuur onvoldoende invullen, of zelfs kunnen tegenwerken. Graag duiden we op de belangrijkste knelpunten voor onze sector.

3.1. Ruimteboekhouding

Bij de bespreking van de ruimteboekhouding (2.3.2. van het ontwerp advies) wordt eerste gesproken van een 'onbedoeld effect' van de bouwshift, met name dat de oppervlakte van het agrarisch gebied verder zal toenemen (vs. afnemen in de ruimteboekhouding van het RSV). Hoewel dit verder in het advies genuanceerd en gecorrigeerd werd, creëert dit een foute eerste indruk bij de aanhef van dit hoofdstuk. Met de ongenummerde figuur op bladzijde 56 beogen de opstellers van het advies een lezing waarbij de 30.000 ha (RSV), 12.000 ha (BRV/deel) en

18.000 ha (BRV/deel) alle drie kunnen worden opgeteld ten voordele van natuur, doch ook dit is niet duidelijk voor elke lezer. Natuurpunt vraagt dit te expliciteren, zowel in de tekst als in de figuur (ev. in bijschrift).

Tevens wenst Natuurpunt het belang van een geactualiseerde ruimteboekhouding te benadrukken. Enerzijds is dit belangrijk om de doelstellingen in de afbouw van overtollig aanbod concreet te maken, anderzijds blijft het belangrijk om kwantitatieve doelstellingen voor natuur te behouden. Deze zijn absoluut noodzakelijk om de diverse doelstellingen inzake Europese, Vlaamse en lokale natuur te realiseren, alsook het hoofd te bieden aan de klimaatuitdaging (mitigatie, adaptatie).

Eens doorvertaald naar concrete GRUPS, maakt het de planopgave concreet, en voorkomt dit op het einde van de rit een 'lege doos'. Het feit dat er slechts moeizaam vorderingen gemaakt worden in de realisatie van deze doelstellingen kan geen reden zijn om de boekhouding af te schaffen. Bovendien dient gewaakt dat het BRV niet blijft bij een papieren opgave, maar terzake ook uitvoeringsgericht is opgevat. Ook deze vrees kan geen aanleiding zijn om de ruimteboekhouding op te geven, wel om te voorzien in een performant actieplan om deze natuurdoelstellingen ook op het terrein te realiseren. Net hierin kan het BRV zich onderscheiden van het RSV en werden de nodige decretale wijzigingen doorgevoerd.

3.2. Bindend adviezen Landbouw en Erfgoed

Het ontwerp van advies (blz. 37) stelt voor om onder meer de adviezen van landbouw en erfgoed opnieuw bindend te maken in gebieden die bijzondere aandacht verdienen.

Dit voorstel oogt misschien logisch vanuit de problematiek van de oprukkende verstedelijking van het buitengebied, doch mag men niet vergeten dat naast de betonstop, ook de uitbreiding van natuur een belangrijke maatschappelijke opgave betreft (zie supra van onderhavige reactienota).

Het kan alleszins niet de bedoeling zijn dat adviezen vanuit landbouw en erfgoed voortaan het natuurherstel (bv. bebossing) bemoeilijken, laat staan onmogelijk maken. In de veronderstelling dat een Landbouwimpactstudie (LIS) de basis vormt van dergelijk bindend advies van landbouw, kan quasi met zekerheid worden gesteld dat haast geen enkele wijziging meer mogelijk is op gronden die vandaag voorkomen in de landbouwaangifte, groene bestemmingen inclusief.

Natuurpunt eist dan ook dat natuurherstel expliciet uitgesloten wordt van het bindend karakter van dergelijke adviezen.

3.3. Uniforme bestemming open ruimte

Het ontwerp van advies (blz. 118 – punt 12) overweegt om de ruimtelijke planning in het buitengebied te vereenvoudigen, door het onderscheid tussen landbouw enerzijds en natuur en bos anderzijds op te heffen, mits er afdoende garanties worden voorzien in de nieuwe voorschriften voor de bestaande natuur- en landschappelijke waarden (cf. sectorwetgeving).

Natuurpunt trekt de wenselijkheid, haalbaarheid en efficiëntiewinst (i.f.v. de bouwshift) sterk in twijfel. Groene bestemmingen (i.e. ruimtelijk kwetsbare gebieden) bieden vandaag vaak de laatste strohalp voor de bescherming van ecosysteemdiensten (biodiversiteit, water, etc.). Dat geldt in zekere mate ook voor de differentiatie die vandaag bestaat van het landbouwgebied (AGEB, LWAG, NVWG, BAG,...). Het wegnemen van deze bescherming kan net nieuwe, ongewenste situaties creëren. Bovendien dienen bestemmingen niet alleen het huidige landgebruik, maar ook toekomstig, gewenst ruimtegebruik (cf. planning).

Omgekeerd ziet Natuurpunt wel vereenvoudigd mogelijk, zoals het opheffen van het onderscheid tussen natuur en bos. Ook in valleigebieden kan worden nagedacht over een uniform doch performant voorschrift (o.a. met beperking van teeltkeuze), waarbij segregatie tussen natuur en landbouw wordt vermeden.

3.4. Extra aanduiding watergevoelige gebieden

Het ontwerp van advies (blz. 42) zet prioritair in op de watergevoelige open ruimte gebieden (WORG) als prioriteit bij neutralisatie. Natuurpunt steunt deze priorisering, alsook de keuze van het Vlaamse niveau om deze opdracht uit te voeren. Niettemin moeten we vaststellen dat de selectie van de WORG's eerder terughoudend werd uitgevoerd. In het kader van de klimaatuitdaging, en de harde realiteit (cf. recente overstromingen), meent Natuurpunt dat nog meer watergevoelige gebieden in aanmerking komen als WORG. In het licht van de nieuwe inzichten (cf. *'wat als de bom barst?'*), vragen wij dan ook een her-screening van die zones die in eerder ronde niet als WORG werden weerhouden, zonder vertraging van de geplande bescherming van de zones die nu reeds als WORG zijn aangeduid. Tot slot wenst Natuurpunt de maatschappelijke urgentie van deze opdracht in de verf te zetten.

3.5. Handhaving en verjaring van stedenbouwkundige misdrijven

Handhaving is een belangrijk sluitstuk van het Vlaams omgevingsbeleid, doch het blijft in de praktijk vaak een lege doos. Diverse oorzaken liggen aan de basis, denk aan de besparingen op personeel. Van de burger kan evenmin verwacht worden dat zij deze taak overneemt, daar zij als alerte burger in concrete dossiers vaak betrokken is als buur, en dus ook de afweging maakt van goed nabuurschap. Het helpt ook niet dat een bouw misdrijf doorgaans na vijf jaar verjaart. Het wezen evident dat deze relatief korte verjaringstermijn de mogelijkheden tot ruimtelijk herstel van historische bouw misdrijven door lokale besturen sterk bemoeilijkt. Natuurpunt vraagt dan ook de nodige aandacht voor een krachtadig handhavings- en herstelbeleid.

4. Governance en financiële aspecten van de bouwshift

Het is belangrijk dat de Vlaamse regering een (financieel) totaalplan klaar heeft opdat de bouwshift realistisch en haalbaar is, temeer voor de uitvoerende overheden. Een aantal elementen verdienen hierbij bijzondere aandacht.

4.1. De lokale lakmoesproef

Het voorstel uit het instrumentendecreet voorziet in een 100% vergoeding van het waardeverlies op basis van de venale waarde; bovendien legt het beleid de bal van herbestemmingen nagenoeg volledig in het kamp van de lokale besturen.

Hiermee werd/wordt van lokale besturen gevraagd om in eigen vel te snijden, en dan nog eens keihard. Het verdient geen betoog dat deze cocktail dodelijk is voor de bouwshift. Het is de taak van de Vlaamse regering om 1) te voorzien in een planschade die realistisch/haalbaar is en 2) een redelijke solidariteit op Vlaams niveau wat betreft het dragen van de financiële lasten die voortspruiten uit herbestemmingen.

Natuurpunt vraagt deze bezorgdheid zeer ernstig te nemen, opdat de financiële slaagkans van de bouwshift gegarandeerd is. Vastgesteld wordt dat het ontwerp advies alvast talrijke voorstellen doet om deze bekommernissen weg te nemen.

4.2. Budgettaire impact planschade

Uit de Taskforce Bouwshift blijkt dat de planschade met een groot veelvoud zal toenemen wanneer het voorstel uit het instrumentendecreet zou geïmplementeerd worden zoals het nu voorligt. Hiermee is de bouwshift op geen enkele wijze realistisch/haalbaar.

Nog steeds vertrekkende vanuit de venale waarde, doet het ontwerp advies van de Taskforce Bouwshift een opvallend aantal constructieve voorstellen om de planschade alsnog voorspellen beheersbaar te houden (denk aan uitgeruste weg, 50m regel). Natuurpunt vraagt de Vlaamse regering deze voorstellen integraal te overwegen en daarmee de budgettaire impact van de bouwshift zo beheersbaar mogelijk te houden.

Uit de *benchmarking* van de Taskforce blijkt bovendien dat de huidige regeling (80% op basis van de aanschafwaarde) reeds veel rianter is dan bestaande regelingen in verschillende buurlanden (bv. Frankrijk en Verenigd Koninkrijk). Ook juridisch is er geen enkele grond voor buitensporige planschadevergoedingen.

4.3. Globaal financieel plaatje van de bouwshift

Tot slot wijst de Taskforce Bouwshift uit dat kostprijs van de bouwshift veel meer is dan alleen de hoogte van de planschade, denk bijvoorbeeld aan het stimulerend financieel beleid dat nodig is voor kernversterking. In die zin is het nog meer belangrijk om de planschade binnen de perken te houden, en zo het totale kostenplaatje.

Anderzijds mogen ook de baten van de bouwshift niet uit het oog worden verloren. Hoewel een aantal baten slechts op lange(re) termijn optreden, of eerder de vorm aannemen van vermijdbare kosten, heeft de Vlaamse regering ook de mogelijkheden om zelf cash flow te genereren teneinde de bouwshift te financieren. Een niet onbelangrijk element daarbij is het evenredig verhogen van de planbaten voor herbestemmingen en greenfieldontwikkelingen, dit in spiegelbeeld van de voorgestelde planschaderegeling.

TASKFORCE BOUWSHIFT**Datum**

26 november 2021

Uw kenmerk

U: Uw kenmerk

Ons kenmerk

O: Ons kenmerk

Betreft

Opmerkingen documenten taskforce bouwshift

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij de opmerkingen nav de overgemaakte documenten.

I. OPMERKINGEN BIJ HET ONTWERP VAN EINDVERSLAG TASKFORCE BOUWSHIFT DD. 12/11/2021**DEEL 1 : DATA RUIMTEBESLAG EN DOELSTELLING BOUWSHIFT**

1.1. Het ontwerpverslag stelt dat we moeten evolueren naar een zuiniger en efficiënter landgebruik waarbij we geleidelijk evolueren naar maximaal hergebruik van reeds ingenomen land. De bouwshift is dus een “opstap” naar een meer duurzaam landgebruik voor Vlaanderen (pagina 12).

Voor wat betreft de definitie van ruimtebeslag luidt het ontwerpverslag dat de verpaarding en de hobbylandbouw in de open ruimte geen bijkomend ruimtebeslag teweegbrengt zolang en voor zover er geen (grote) nieuwe constructie of verharding aan te pas komt. Boerenbond stelt terzake vast dat de strategische visie van het BRV hierover wel een doelstelling formuleert in het kader van de algemenere doelstelling m.b.t. een robuuste open ruimte zijnde : *“Er wordt een beleid gevoerd zodat het aandeel landbouwgebied dat niet door de professionele landbouw wordt gebruikt in 2050 is afgenomen ten opzichte van 2015.”* Boerenbond betreurt dat er een “opstap” wordt gemaakt naar klimaat-milieu-natuur en waterdoelstellingen (onder 1.6) alsook met de onthardingsdoelstellingen in de open ruimte (onder 1.7), maar niet met de doelstelling om het niet-professioneel gebruik van landbouwgronden terug te dringen en dat deze doelstelling zelfs niet wordt vermeld in het ontwerpverslag. Terzake kan bijkomend ook worden opgemerkt dat er volgens Boerenbond ook ten onrechte geen melding gemaakt van een andere doelstelling van het BRV zijnde : *“Er geldt een strikt kader voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijfsgebouwen of andere bestaande zonevreemde bebouwing en voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen in de open ruimte”*. Tenslotte kan ook nog worden verwezen naar de laatste BRV-doelstelling terzake : *“De totale bestemde oppervlakte voor de open ruimte bestemmingen zal in 2050 ca.72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen bedragen”*. **Boerenbond begrijpt dan ook niet waarom het ontwerprapport enkel twee van de BRV-doelstellingen inzake het vrijwaren van een robuuste open ruimte met elkaar in verband brengt (pagina 18) terwijl er met de andere BRV-doelstellingen terzake (terugdringen niet-professioneel gebruik van landbouwgebied, strikt kader voor nieuwe zonevreemde ontwikkelingen, 72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen is open ruimte) ook een direct verband is.**

Boerenbond vzwDiestsevest 40, 3000 Leuven | 0676.461.073 | RPR Leuven | +32 (0)16 28 61 01 | boerenbond.be

1.2. Het ontwerpverslag luidt dat de enorme tuinoppervlakte als deel van het bestaande ruimtebeslag veel kansen tot verdichting met woningbouw biedt, zonder dat dit tot bijkomend ruimtebeslag leidt (wel bijkomende verharding daarentegen) (pagina 15). Boerenbond vraagt om te verduidelijken dat dit enkel kan binnen de bebouwde ruimte in het kader van kernversterking maar dat dit niet de bedoeling is in de openruimtegebieden.

1.3. Voor wat betreft de onthardingsopgaven in de openruimtebestemmingen (20% in alle openruimtebestemmingen en niet enkel in agrarisch gebied), simuleert ILVO in het kader van het Boer-Ruimt-Veld-project dat de totale oppervlakte verharding in deze bestemmingen 44.720 ha betreft, waarvan 74% of 34.175 ha niet te wijten is aan landbouw en 11.667 ha of 26 % wel zou kunnen worden toegewezen aan landbouw. ILVO stelt ook dat met de vrijkomende agrarische sites met onthardingspotentieel, de onthardingsambitie voor wat betreft de landbouwsector zou kunnen worden behaald. ILVO becijferde dat het onthardingspotentieel van in de toekomst vrijkomende agrarische sites 2.667 ha zou bedragen. Uiteraard kan daarmee de totale onthardingsdoelstelling in de open ruimte (zijnde 8.944 ha of 20% van 44.720 ha) niet worden behaald ! In het Rapport *“Uitwerken van beleidsinstrumenten voor het verminderen van het ruimtebeslag in de open ruimte”* van het Departement Omgeving (2017) is sprake van andere cijfers. Maar ook uit dit verslag blijkt duidelijk dat de onthardingsopgaven in de open ruimte de verharding veroorzaakt door landbouw ver overstijgen : *“De doelstelling omtrent de afname van de verhardingsgraad is behoorlijk ambitieus. Het gaat om een aanzienlijke oppervlakte, naar schatting meer dan 8.000 ha wanneer we ons baseren op de hierboven berekende cijfers. Ter vergelijking: de totale verharde oppervlakte van landbouwinfrastructuur bedraagt 6.700ha. Door enkel oude en niet gebruikte stallen en loodsen te slopen, zal deze doelstelling met andere woorden zeker niet gehaald kunnen worden.”* **Het ontwerpverslag luidt dan ook ten onrechte dat het ILVO becijferde dat de onthardingsdoelstelling kan bereikt worden indien alle vrijkomende landbouwzets in de toekomst zouden worden gesloopt (met omzetting van de bodem tot landbouwgebruik) (pagina 18).** Dit is niet wat ILVO becijferde in het Boer-Ruimt-Veld project. Dit blijkt tevens niet uit voormeld rapport van het Departement Omgeving van 2017. **In het ontwerpverslag worden de onthardingsdoelstellingen in de open ruimte kennelijk onderschat en ten onrechte hoofdzakelijk in de schoot van landbouw gelegd.** Boerenbond dringt er op aan dat de onthardingsdoelstellingen in de open ruimte proportioneel worden verdeeld over alle sectoren die hierin een aandeel hebben.

DEEL 2 : STRATEGIE OPEN RUIMTE

2.1. Gelet op de in het ontwerpverslag gelegde focus met uitsluiting van bepaalde BRV-doelstellingen (terugdringen niet-professioneel gebruik van landbouwgebied, strikt kader voor zonevreemde ontwikkelingen), wordt in het ontwerpverslag vooropgesteld dat de investeringen in de open ruimte bij voorkeur gebeuren op locaties die meteen bijdragen aan het Vlaams natuur-, water- en klimaatbeleid en afhankelijk van de plaatselijke situatie ook met de onthardingsdoelstelling van het BRV kunnen samenvallen (-20% tegen 2050) (pagina 27). **Deze focus houdt geen enkel land- en tuinbouwperspectief in vb. vrijwaren van agrarische gebieden voor land- en tuinbouw of vrijwaren van vrijkomende agrarische sites met landbouwpotentieel (o.m. op vlak van vergunningverlening, huiskavels, ...).** De strategische visie van het BRV luidt evenwel echter ook : *“Strategische landbouwgebieden zijn cruciaal als economische motor van landelijke regio’s en verzekeren een internationaal competitieve en klimaatbestendige voedselproductie aan correcte prijzen.”*

Boerenbond vzw

Diestsevest 40, 3000 Leuven | 0676.461.073 | RPR Leuven | +32 (0)16 28 61 01 | boerenbond.be

2.2. Boerenbond dringt er ook op aan dat voor wat betreft de afbouw van het bijkomend ruimtebeslag volgens de hiërarchische basisprincipes van 'avoid - minimalise - compensatie' een gedifferentieerd beleid wordt uitgetekend naargelang zonevreemde dan wel zone-eigen ontwikkelingen in de open ruimte. Er kan immers niet uit het oog worden verloren dat er aandacht moet zijn voor ontwikkelingskansen voor land- en tuinbouw in agrarisch gebied terwijl zonevreemde ontwikkelingen er juist moeten worden afgebouwd.

2.3. In het ontwerpverslag wordt gesteld dat het weinig doelmatig is om gelijk waar aankopen en sloop te verrichten. De aankoop en sloop van landbouwsites door de overheid heeft vooral zin in kader van natuuruitbreiding of in kader van milieumaatregelen (bv. de VLM-aankoop van 60 'rode PAS' veeteelt- en mestbedrijven die een te grote impact op nabije natuur hebben), aldus het ontwerpverslag (pagina 34). **Aankoop en sloop van vrijkomende agrarische sites kan evenwel ook nuttig zijn om de toekomst van naburige land-en tuinbouwbedrijven te vrijwaren (NIMBY-syndroom vermijden).** Dit perspectief is niet in het ontwerpverslag meegenomen.

2.4. Voor wat betreft het voorstel om een sloopfonds voor vrijkomende agrarische sites te laten spijzen met ondermeer bijdragen door de sector (of de volledige keten) zelf, merkt Boerenbond op dat dit niet te verantwoorden is indien de vooropgestelde ontharding niet in functie of ten voordele van land-en tuinbouw zou gebeuren.

2.5. Het ontwerpverslag stelt dat door nieuw zonevreemd gebruik enkel nog toe te staan mits het bijdraagt tot de bouwshift en de onthardingsdoelstelling van Vlaanderen, een oplossing gevonden worden voor het reconversie-vraagstuk van de landbouwhoeves enerzijds en dat toch binnen de beleidsdoelstellingen kan worden gewerkt (pagina 35). Enkel de woning en aansluitende tuin worden daarbij behouden onder de vorm van bijkomend, zonevreemd gebruik. Tot compensatie/stedenbouwkundige last worden de resterende verharding en landbouwconstructies gesloopt. **Dit voorstel houdt geen enkel ruimtelijke differentiatie in, noch een differentiatie op site-niveau. In gebieden waar heel wat landbouwbedrijven actief zijn is een verdere residentialisering niet wenselijk omwille van het feit dat nieuwkomers vaak beroep of bezwaar aantekenen tegen naburige landbouwbedrijven. Mogelijks biedt de juridische figuur van de plattelandswoning (NL) terzake een oplossing. Bovendien houdt dit voorstel ook geen gedifferentieerd beleid op site-niveau in. Er dringt zich echter een volwaardig beleid op inzake vrijkomende agrarische sites waarbij niet-agrarisch gebruik opnieuw de uitzondering wordt (enkel in bepaalde reeds versnipperde gebieden en bijvoorbeeld enkel voor sites zonder landbouwpotentieel maar met een erfgoedwaarde) en aan bepaalde restricties (vb. ruimtelijke krimp, geen of beperking van de beroeps- en bezwaarmogelijkheden ten aanzien van omliggend land-en tuinbouwactiviteiten) wordt onderworpen en waarbij sloop (van sites zonder landbouwpotentieel en zonder erfgoedwaarde in open ruimte) en agrarisch hergebruik (van sites met een landbouwpotentieel omwille van de gebouwen, de ligging of de huiskavel) worden gestimuleerd en ondersteund.**

2.5. Op pagina 36 van het ontwerpverslag wordt opnieuw ten onrechte aangehaald dat uit de cijfers van het ILVO zou blijken dat alle vrijkomende landbouwzetels moeten gesloopt worden om de onthardingsdoelstelling van het BRV te halen in de zachte bestemmingen. Dit is niet correct (zie supra).

Boerenbond vzw

Diestsevest 40, 3000 Leuven | 0676.461.073 | RPR Leuven | +32 (0)16 28 61 01 | boerenbond.be

2.6. Voor wat betreft het voorstel tot bindend advies vanwege het Departement Landbouw en Visserij, stelt Boerenbond vast dat dit voorstel zich beperkt tot *“de gronden buiten de kernen, met hoge tot zeer hoge landbouwwaarde bijvoorbeeld gebaseerd op de Landbouwimpactstudie (LIS)”*. **Boerenbond dringt er op aan dat het bindend advies van het Departement Landbouw en Visserij zich zou uitstrekken tot alle gronden in landbouwgebruik (krachtens de verzamelaanvraag) en tot alle gronden in agrarisch gebied.** Tevens heeft het Departement Landbouw en Visserij een intern afwegingskader m.b.t. zonevrije functiewijzigingen in vrijkomende agrarische sites en geeft zij terzake advies in toepassing van artikel 35 § 12 van het Omgevingsvergunningsbesluit. Daarbij maakt het Departement Landbouw en Visserij per case een inschatting van het feit of de landbouwfunctie op de site achterhaald is en of het vergunnen van een nieuwe zonevrije functiewijziging ter plaatse een nadelig effect heeft op de toekomstige bedrijfsvoering van naburige land- en tuinbouwbedrijven en of de nieuwe zonevrije functiewijziging de aanwezige landbouwstructuur al dan niet aantast. Helaas wordt dit advies vaak niet gevolgd door vergunningverlenende overheden. **Omwille van deze redenen is het wenselijk dat ook het advies van het Departement Landbouw en Visserij voor wat betreft zonevrije functiewijzigingen in het agrarisch gebied bindend wordt gemaakt.**

2.7. Bij de vaststelling van de parameters voor het bepalen van verschillen in het ruimtebeslagrisico wordt het vrijwaren van percelen die voor land- en tuinbouw waardevol zijn (vb. huiskavels of percelen met een hoge tot zeer hoge landbouwwaarde ahv LIS) ten onrechte niet mee in overweging genomen in de oefening m.b.t. de prioritaire neutralisatie (pagina 42-43). Kennelijk wordt dit verschoven naar de regionale neutralisatie-oefening aan de hand van de overweging dat de keuze om een concreet gebied al dan niet te selecteren eerder afhankelijk is van lokale en regionale afwegingen, behoeften en condities. **Deze overweging kan niet worden begrepen vermits de tussenkomst van het Departement Landbouw en Visserij is gewenst om aan de hand van LIS-oefeningen te bepalen welke gebieden gelegen in harde bestemmingen een hoge tot zeer hoge landbouwwaarde hebben en best dienen te worden geneutraliseerd.**

2.8. Voor wat betreft de neutralisering van harde bestemmingen stelt het ontwerpverslag voor dat de doelbestemming steeds een bouwvrije bestemming is. Afhankelijk van de plaatselijke situatie en het potentieel van het terrein kan dat een bouwvrij agrarisch gebied (BAG) zijn, een watergevoelig open ruimtegebied (WORG), een natuurgebied of een bosgebied waar geen bijkomende bebouwing toegelaten wordt (pagina 48). **Daarbij wordt geen rekening gehouden met zone-eigen ontwikkelingen in het agrarisch gebied die volgens Boerenbond niet a priori onmogelijk kunnen worden gemaakt.**

2.9. Tot afweging of een specifieke inname van oorspronkelijke gronden nog verantwoord is (greenfieldontwikkeling door middel van constructie, verharding of vertuining), zou in het VCRO-decreet het basisprincipe van ‘voorkom-minimaliseer-compenseer’ (VMC-principe) kunnen worden opgenomen als beoordelingsgrond van goede ruimtelijke ordening voor (enkel) werken op gronden zonder ruimtebeslag aldus het ontwerpverslag (pagina 50). **Boerenbond dringt er op aan dat voor wat een vergunningenbeleid volgens de hiërarchische basisprincipes van ‘avoid - minimalise - compensate’ een gedifferentieerd beleid wordt uitgetekend naargelang zonevrije dan wel zone-eigen ontwikkelingen in de open ruimte. Zolang agrarische reconversie van voormalige sites geen valabele en financieel haalbare oplossing is voor land- en tuinbouwers - omwille van de hoge opportuniteitswaarde van bestaande sites door de instandhouding van zonevrije**

mogelijkheden inzake bewoning - kunnen greenfieldontwikkelingen niet a priori worden uitgesloten. Ook gelet op het verstrengd vergunningenbeleid voor land-en tuinbedrijven (o.m. verstrengde geur- en stikstofkaders) kunnen greenfieldontwikkelingen op voor land-en tuinbouwbedrijven gunstige locaties niet a priori worden uitgesloten. Tenslotte moeten ook bedrijfsuitbreidingen (nieuwe stal of loods bij bestaande bedrijven) mogelijk blijven.

2.10. Een onbedoeld effect van de bouwshift is bijgevolg dat de oppervlakte aan landbouwzones niet zal afnemen, zoals al sinds 1997 werd beslist, maar verder zal toenemen, aldus het ontwerpverslag (pagina 55). Gezien de achterstand in de realisatie van de RSV-ruimteboekhouding is het bijgevolg aangewezen om de bestemde landbouwoppervlakte niet te laten toenemen tegen 2040, aldus het ontwerpverslag. Het ontwerpverslag stelt dat omwille van de nieuwe en urgente doelstellingen op vlak van het natuur, water- en klimaatbeleid, nieuw bestemde landbouwruimte op de ene plaats kan worden verevend met een gelijkmatige omzetting naar (bestaand of potentieel) natuur, bos of watergevoelig gebied. Elders luidt het ontwerpverslag terecht dat van het agrarisch gebied door het oneigenlijk gebruik (vertuining, verpaarding, hobby-landbouw) en door bestaande natuur en bos in de landbouwbestemming slechts ongeveer 680.000 ha effectief in landbouwgebruik is. **Boerenbond dringt er op aan dat het zeker niet de bedoeling kan zijn dat het landbouwareaal (percelen in landbouwgebruik) verder zou verkleinen.**

2.11. Volgens het ontwerpverslag moet een compensatie-beleid moeten gevoerd worden opdat het bereiken en aanhouden van ruimteneutraliteit ook praktisch haalbaar en vlot toepasbaar wordt ('no net land take'). Er is dus nood aan voldoende compensatie-krediet door sloop, ontharding en landschapsherstel waardoor onvermijdelijke, maar maatschappelijk verantwoorde uitbreidingen op andere plaatsen verevend worden, aldus het ontwerpverslag. **Voor wat betreft het voorstel inzake het compensatie-krediet is verdere verduidelijking en uitwerking gewenst. In ieder geval mag dit er niet toe leiden dat de "harde" sectoren op deze wijze ontwikkelingsruimte zouden kunnen afkopen in het agrarisch gebied waardoor ontwikkelingskansen van "zachte" en minder kapitaalkrachtigere sectoren, zoals de land-en tuinbouwsector, in het gedrang zouden worden gebracht.**

DEEL 3 : KERNVERSTERKING EN VERDICHTING

3.1. Luidens het ontwerpverslag kan de Vlaamse overheid kan zich organiseren naar deze 17 referentieregio's. Verschillende departementen en entiteiten kunnen hierin betrokken worden: Omgeving, ANB, VLM, Wonen, VLAIO, aldus het ontwerpverslag (pagina 84). **Boerenbond pleit er voor dat ook het Departement Landbouw en Visserij zou worden betrokken in de uitwerking van het Vlaams beleid voor wat betreft het ruimtelijk beleid in de open ruimte, waaronder ook voor wat betreft het aanduiden van neutralisatielocaties buiten de kernaftakelingen. De tussenkomst van het Departement Landbouw en Visserij is gewenst om aan de hand van LIS-oefeningen te bepalen welke gebieden gelegen in harde bestemmingen een hoge tot zeer hoge landbouwwaarde hebben en best dienen te worden geneutraliseerd.**

DEEL 4 : PLANSCHADE EN FLANKERENDE MAATREGELEN

4.1. Het ontwerpverslag luidt dat er zou kunnen overwogen worden om de bestemmingen in het buitengebied te vervangen door één zelfde bestemming, mits er afdoende garanties worden voorzien in de bestemmingsvoorschriften voor de bestaande natuur- en landschappelijke waarden en de sectorwetgeving die geënt is op de verschillende bestemmingen aangepast wordt (pagina 119).

Boerenbond stelt vast dat de ruimtebalans en daaraan gekoppelde planologische bestemming “agrarisch gebied” een rechtskader inhoudt inzake o.m. vergunningverlening en teeltvrijheid voor landbouw. In talrijke sectorale regelgevingen wordt de planologische bestemming “agrarisch gebied” als uitsluitings- of toepassingsvoorwaarde vermeld. Afstand doen van de ruimtebalans en de gebiedsgerichte aanpak zal leiden tot een juridisch vacuüm. Het loslaten van de ruimtebalans en het invoeren van één bestemming in het buitengebied is voor Boerenbond onbespreekbaar zolang er geen globaal en volwaardig rechtskader voorhanden is dat de vereiste garanties biedt inzake vergunningverlening voor land-en tuinbouwbedrijven, het behoud van het landbouwareaal ten behoeve van de land-en tuinbouwsector en de teeltvrijheid.

II. OPMERKINGEN BIJ HET BELEIDSADVIES TASKFORCE BOUWSHIFT DD. 25/11/2021

5.1. Het beleidsadvies (pagina 1) brengt voor wat betreft open ruimte de bouwshift enkel in verband met bepaalde beleidsdoelstellingen van het BRV (bijdragen aan het Vlaams natuur-, water- en klimaatbeleid en aan de onthardingsdoelstelling van het BRV) terwijl andere BRV-doelstellingen die eveneens direct verband houden met de bouwshift (terugdringen niet-professioneel gebruik van landbouwgebied, strikt kader voor nieuwe zonevrije ontwikkelingen, 72,5% van de oppervlakte van Vlaanderen is open ruimte) ten onrechte buiten beschouwing worden gelaten. Deze doelstellingen spelen echter ook een bepalende rol (zie verdere onder randnummer 1.1).

5.2. Kennelijk worden de onthardingsdoelstellingen door de taskforce in de open ruimte onderschat en ten onrechte hoofdzakelijk in de schoot van landbouw gelegd (zie verder onder randnummer 1.3.).

5.3. Voor de vrijkomende landbouwconstructies wordt voorgesteld om er het hergebruik te beperken tot de bestaande woning(en) en dit enkel nog toe te staan mits er voldaan wordt aan een stedenbouwkundige onthardingslast (ruimtelijke krimp). Dit voorstel houdt geen enkel ruimtelijke differentiatie in, noch een differentiatie op site-niveau. Er dringt zich een volwaardig beleid inzake vrijkomende agrarische sites op dat kansen biedt aan land-en tuinbouw (o.m. door het ondersteunen van agrarische reconversie van sites met landbouwpotentieel) en bescherming biedt tegen nieuwe zonevrije activiteiten (door integrale sloop – vermijden NIMBY) (zie verder onder randnummer 2.5). Tevens dienen de bezwaar-en beroepsmogelijkheden van deze nieuwe plattelandsbewoners opzichts aan aanwezige land-en tuinbouwbedrijven best worden beperkt (zie figuur van de plattelandswoning in NL).

De taskforce stelt dat het daarbij niet de bedoeling om de zonevreemde basisrechten en functiewijzigingen af te schaffen. Het gaat slechts om een inperking ervan voor de toekomst zodat de zonevreemde basisrechten niet langer leiden tot een toename van het ruimtebeslag in het buitengebied. Dit is een zeer beperkte visie die weinig rekening houdt met de ontwikkelingskansen voor zone-eigen activiteiten zijnde land-en tuinbouw. Bovendien houdt dit ook de maatschappelijke kost van urban sprawl in stand.

5.4. De tussenkomst van het Departement Landbouw en Visserij is gewenst om aan de hand van LIS-oefeningen te bepalen welke gebieden gelegen in harde bestemmingen een hoge tot zeer hoge landbouwwaarde hebben en best prioritair dienen te worden geneutraliseerd (zie verder onder randnummer 2.7.).

5.5. Boerenbond dringt er op aan dat een bindend advies van het Departement Landbouw en Visserij zou worden ingevoerd voor alle gronden in landbouwgebruik (krachtens de verzamelaanvraag), alle gronden in agrarisch gebied alsook voor wat betreft zonevreemde functiewijzigingen in het agrarisch gebied. Er kan niet worden begrepen om welke reden de techniek van bindende adviezen zou moeten worden beperkt tot de ruimtelijk kwetsbare gebieden (zie verder onder randnummer 2.6.)

5.6. De ruimtebalans en de daaraan gekoppelde planologische bestemming “agrarisch gebied” houdt een rechtskader in inzake o.m. vergunningverlening en teeltvrijheid voor landbouw. In talrijke sectorale regelgevingen wordt de planologische bestemming “agrarisch gebied” als uitsluitings- of toepassingsvoorwaarde vermeld. Afstand doen van de ruimtebalans en de gebiedsgerichte aanpak zal leiden tot een juridisch vacuüm. Het loslaten van de ruimtebalans en het invoeren van één bestemming voor het buitengebied is voor Boerenbond onbespreekbaar zolang er geen globaal en volwaardig rechtskader voorhanden is dat de vereiste garanties biedt inzake vergunningverlening voor land-en tuinbouwbedrijven, het behoud van het landbouwareaal ten behoeve van de land-en tuinbouwsector en de teeltvrijheid (zie verder onder randnummer 4.1.).

III. OPMERKINGEN BIJ HET HERWERKTE ONTWERP VAN EINDVERSLAG TASKFORCE BOUWSHIFT DD. 25/11/2021

Vermits het onmogelijk is om een tekst van 190 pagina's daags voor de vergadering nog te lezen en te becommentariëren, wordt het nodige voorbehoud geformuleerd bij dit document.

→ 29/11/2021

REACTIE UNIZO-VOKA N.A.V. LAATSTE KLANKBORDGROEP BOUWSHIFT VAN 26/11/2021

Contact:

Mia.Vancompennolle@unizo.be

steven.betz@voka.be

In uitvoering van het Vlaamse regeerakkoord wil minister Zuhair Demir werk maken van de bouwshift. Om dat te realiseren werd een taskforce opgericht met als opdracht een haalbare en betaalbare strategie, roadmap en actieplan uit te werken om de bouwshift in de praktijk om te zetten. Naast de taskforce werd ook een klankbordgroep opgericht, samengesteld uit een breed spectrum van stakeholders en maatschappelijke actoren met als doel een bredere maatschappelijk reflectie mogelijk te maken over de voorstellen van de taskforce. UNIZO en Voka maken deel uit van de klankbordgroep maar niet van de taskforce. Huidige nota betreft een reactie op de laatste bespreking van de klankbordgroep van 26/11/2021 :

1. HET BELEIDSADVIES VAN DE TASKFORCE HEEFT ONVOLDOENDE DRAAGVLAK

De leden van de klankbordgroep ontvingen op 12 november 2021 voor het eerst een uitgewerkte ontwerp-tekst van 148 pagina's. De dagen nadien formuleerden verschillende partijen onder voorbehoud een eerste reactie nadat zij het document een eerste keer snel konden doornemen. Op 25 november werd een bijgewerkte tekst doorgestuurd van 190 pagina's samen met een samengevatte tekst van 14 pagina's. Eén dag later, op vrijdag 26 november 2021, vond de laatste klankbordgroep plaats. Er werd nog volop gediscussieerd en nieuwe inzichten verworven. De tekst die vandaag voorligt is dan ook nog niet breed gedragen en alle betrokken partijen waren vragende partij om het overlegproces verder te zetten vermits er nog steeds vooruitgang werd geboekt. Het is dan ook bijzonder jammer dat een traject van een half jaar plots in twee weken holderdebolder moet afgerond worden. De echte discussies ten gronde waren nog maar pas gestart en worden meteen stopgezet omdat de penhouders aangeven dat zij hun opdracht moeten afronden en geen uitstel krijgen. Dat maakt dat over de voorliggende tekst van beleidsadvies geen brede consensus bestaat. Dat is een gemiste kans.

2. UNIZO EN VOKA TREKKEN DE RUIMTELIJKE AMBITIES NIET IN TWIJFEL MAAR GAAN NIET AKKOORD MET KUNSTMATIG DOEMBEELD DAT GECREËERD WORDT OVER RUIMTEBESLAG EN VERHARDINGSGRAAD.

De strategische visie van het BRV ambieert om het bijkomende ruimtebeslag stelselmatig te verminderen om zo tegen 2025 de dagelijkse ruimte-inname te beperken tot 3 ha/dag om in 2040 te eindigen op nul. Inzake verharding stelt de strategische visie dat de verhardingsgraad binnen de bestemmingen gedomineerd door ruimtebeslag tegen 2050 is gestabiliseerd en dat de verharding na 2050 niet meer toeneemt.

UNIZO en Voka onderschrijven deze ruimtelijke ambities met weliswaar de belangrijke kanttekening dat deze ruimtelijke doelstellingen streefdoelen horen te zijn en geen absolute drempels vermits we moeten

vermijden dat Vlaanderen zich buitenspel zet en investeringen misloopt doordat het zichzelf geen marge gaf om bij te sturen.

In de zoektocht om deze doelstellingen te realiseren, wat in concreto neerkomt in een zoektocht om deze ambities haalbaar en betaalbaar te maken, wordt het debat bemoeilijkt doordat regelmatig een doembeeld gecreëerd wordt alsof de verdere ontwikkeling van onze juridische voorraad aan harde bestemmingen catastrofale gevolgen zou hebben in het kader van de klimaatverandering. Dat is intellectueel niet correct, vermits de juridische voorraad aan harde bestemmingen relatief is en concepten als ruimtebeslag en verharding niet door elkaar mogen worden gehaald.

Nogmaals, UNIZO en Voka stellen niet in twijfel dat we zorgzaam met onze ruimte moeten omspringen en dat we moeten inzetten op ruimtelijk rendement en verdichting. Wel moeten we vandaag vaststellen dat er weinig tot geen zicht is op de overheidsmiddelen welke nodig zijn om de beoogde verdichting te stimuleren alsook het tijdspad dat nodig zal zijn om dergelijke verdichtingsprocessen te bewerkstelligen. Initiatieven om de juridische voorraden te neutraliseren moeten hand in hand gaan met initiatieven tot verdichten. Gebeurt dat niet, dan risceert de betaalbaarheid van woningen in het gedrang te komen en heeft dat alles nefaste gevolgen voor de bouwsector.

Maar iedereen lijkt het wel eens te zijn dat we in tussentijd moeten vermijden dat slecht gelegen juridische voorraad aan harde bestemmingen worden ontwikkeld. Dat laatste is uiteraard niet hetzelfde dan alle juridische voorraad te schrappen. Neen, enkel de ontwikkeling van slecht gelegen voorraad moet worden stopgezet en bij voorkeur elders worden gecompenseerd door middel van planologische compensatie. Dergelijke compensatie kan voor UNIZO en Voka de vorm aannemen van een ruil met krimp. Bij woningbouw is immers goed denkbaar dat een groter perceel dat slecht gelegen is, wordt ingeruild voor een kleiner perceel dat beter gelegen is. In zo'n geval kunnen beide percelen, ondanks het verschil in grootte, eenzelfde venale waarde vertegenwoordigen. Zoals eerder al opmerkt, is deze methodiek bij percelen in industriegebied minder evident vermits daar de perceelsgrootte dikwijls wel doorslaggevend is.

Volgens berekening van de penhouders is conform de BRV-doelstellingen tussen 2020 en 2045 nog circa 16.300 ha ruimtebeslag mogelijk. Dat is het resultaat van een zeer lineaire reductie van ruimtebeslag. Een maximale invulling van het mogelijk ruimtebeslag tot 2045, met respect voor het tussendoel van 3ha/dag vanaf 2025 ligt enkele duizenden ha hoger (circa 22.000 ha). Uiteraard is het een beleidskeuze om voor de maximale mogelijkheden voor bijkomende ruimtebeslag te kiezen, dan wel voor een minimale invulling zoals de penhouders dat deden. Los daarvan, en vertrekkende van het idee dat er nog circa 16.300 bijkomend ruimtebeslag mogelijk is, redeneren de penhouders dat zo'n 6.000 ha van de bijkomende ruimtebeslag gerealiseerd zal worden in zachte bestemmingen. Dat is opmerkelijk vermits de penhouders juist het bijkomende ruimtebeslag in zachte bestemmingen zo snel mogelijk willen inperken. Toch gaan ze er vanuit dat zo'n 37% van het toekomstig bijkomend ruimtebeslag zal plaatsvinden op zachte bestemmingen waardoor er volgens hen ons een resterende taakstelling van zo'n 30.000 ha te wachten staat in het neutraliseren van harde bestemmingen. Het voorgaande onderstreept het belang van de discussie rond het begrip ruimtebeslag (zie verder). Hoeveel van die 6.000 ha gaat werkelijk gepaard met fysieke ingrepen die een impact hebben op de verhardingsgraad, biodiversiteit of klimaatadaptatie? Omwille van deze aannames, berekenen de penhouders dat voor harde bestemmingen nog maar 10.000 ha bijkomende ruimtebeslag mogelijk is, waardoor er zo'n 30.000 ha bestemd gebied zou moeten worden geneutraliseerd. Dat is een enorme uitdaging waaraan een enorm prijskaartje zal hangen. Vraag is of dit opportuun en realistisch is (zie verder).

Wel appreciëren UNIZO en Voka dat de ontwerptekst bevestigt dat de bestemmingsgroep waar zeer omzichtig met krimp zal moeten omgesprongen worden, de industrie- en havengebieden zijn. De tekst erkent dat voor de verdere economische ontwikkeling van Vlaanderen er voldoende ruimte nodig zal blijven om nieuwe bedrijven te huisvesten die niet verweefbaar zijn in de woonzones (strategische voorraad). Een deel van de economische ontwikkelingen is immers niet inpasbaar noch compacteerbaar binnen het bestaande ruimtebeslag. Nadat het voorziene ruimtebeslag teneinde loopt, stellen de penschrijvers ook voor dat ook nadien nieuwe aansnijdingen van bedrijfsgronden nodig zullen zijn en

dat daarvoor best nu al nagedacht wordt aan een ruimtelijk compensatiesysteem zodat dergelijke (onvermijdelijke) en toekomstige aansnijdingen meer en meer verevend worden door middel van landschapsherstel en ontharding op andere plaatsen.

3. NIEUWE CIJFERS TONEN GROOT RUIMTEBESLAG IN BUITENGEBIED (VOORAL VERTUINING) MAAR MAATREGELEN WORDEN VERVOLGENS OP HARDE BESTEMMINGEN TOEGESPITST.

Er blijven nog veel onduidelijkheden over de werkelijke samenstelling van ons ruimtebeslag. De nieuwe cijfers inzake ruimtebeslag in landbouwgebied van 2013-2019 zijn opmerkelijk. Meer dan de helft van ons ruimtebeslag vindt plaats in landbouwgebied. Vertuining, serrebouw, wegeaanleg, enz. liggen daar aan de oorzaak. Als deze cijfers nog verder kunnen worden gespecificeerd, is dat zeker aangewezen.

Wel lijkt vast te staan dat de toenemende vertuining, hoofdzakelijk in landbouwgebied, de cijfers over ruimtebeslag sterk beïnvloeden. Daar komt m.a.w. geen verharding bij te pas. We moeten zodoende opletten dat het draagvlak om tot veranderingen te komen niet wegebt door een kunstmatige sense of urgency en doembeeld te creëren over ons ruimtebeslag en de verhardingsgraad.

Tuinen kunnen worden ingezet om de doelstellingen rond ruimtebeslag, water, droogte en biodiversiteit te realiseren. Door daar in te grijpen, kunnen we ingrepen op het juridisch aanbod voor woon- en industriegebied vermijden. Dat zal niet enkel goedkoper zijn, maar zal het draagvlak ook vergroten. Het is moeilijk te begrijpen dat deze oefening nog niet grondig werd gedaan. Volgens berekeningen van de Vlaamse Confederatie Bouw zijn er zo'n 130.000 ha tuin in Vlaanderen. Daar zullen ongetwijfeld ook grote tuinen tussen zitten met natuurwaarden. Waarom worden er geen criteria opgesteld om ook in de omgekeerde richting te werken, door bijvoorbeeld tuinen biologisch op te waarderen zodat deze percelen uit de categorie ruimtebeslag kunnen verdwijnen en kunnen terugkeren naar de categorie van niet-ruimtebeslag? Op die manier kunnen onze ruimtelijke ambities inzake ruimtebeslag worden gerealiseerd zonder over te gaan tot de kostelijke schrapping van de juridische voorraad aan harde bestemmingen.

Er wordt zodoende onvoldoende rekening gehouden met mogelijkheden om bestaand ruimtebeslag terug te draaien naar de categorie van niet-ruimtebeslag. Naast de tuinen is deze discussie bijvoorbeeld ook interessant in ontwikkelingen in zachte bestemmingen met een tijdelijk karakter. Een voorbeeld is een ontginning. Het ruimtebeslag is daar tijdelijk en achteraf zal een nabestemming worden gerealiseerd, in de meeste gevallen natuur.

UNIZO en Voka kunnen zich niet vinden in het voorstel om een bindend advies in te voeren van de Vlaamse departementen ANB, Erfgoed en Landbouw. Op basis van de aanbevelingen van de commissies Sauwens en Berx werden de bindende adviezen in Vlaanderen juist afgeschaft. Herinvoering betekent onvermijdelijk een achteruitgang. Bovendien hoeft het niet te verwonderen dat een departement Landbouw consequent negatief adviseert bij gelijk welke inname van landbouwgebied. Aan dergelijke adviezen bindende kracht te geven, staat gelijk aan het onmogelijk maken van enige uitbreiding in agrarisch gebied.

4. Niet akkoord bij voorgestelde ingrepen op harde bestemmingen.

Er worden verschillende criteria naar voor geschoven die moeten bepalen of een perceel al dan niet moet worden geschrapt. Het is UNIZO en Voka niet duidelijk welk gewicht aan welk criterium wordt gegeven. Voor UNIZO en Voka moet immers vooral één criterium doorslaggevend zijn : Is een grond wel of niet goed gelegen om de bestemming te realiseren? Het advies van de penhouders legt bijvoorbeeld de focus om grote terreinen buiten de kernen als eerste te neutraliseren. Dat dient echter

genuanceerd te worden. Als dergelijke terreinen goed en strategisch gelegen zijn, kan het juist extra interessant zijn om deze juist wel als eerste te realiseren. Deze nuance is belangrijk.

Bij een aantal criteria stellen we bovendien de vraag of het wel correct is om deze op alle bestemmingen even zwaar te laten doorwegen. Zo kunnen ontwikkelingskansen voor recreatie of wonen moeilijk vergeleken worden met de ontwikkelingskansen inzake bedrijvigheid. Het verschil ligt dikwijls in het protest dat een ontwikkeling met zich meebrengt. De kansen om industriegronden te realiseren worden immers door veel factoren beïnvloed. Niet zelden liggen (juridische) belemmeringen aan de basis om een terrein niet te realiseren, zoals een hangend geschil met een buurtbewoner, een mismatch tussen voorschriften en de gewenste exploitatie, slecht gelegen omwille van de nabijheid van beschermde natuur, de niet-ontwikkeling omdat het perceel deel uitmaakt van een strategische reserve van een bedrijf, enz. Het is dus fout te concluderen dat de niet-benutting van de juridische voorraad het bewijs levert van een overtollig aanbod. Niets is minder waar. In verschillende regio's in Vlaanderen blijft er een nijpend tekort aan goed gelegen en goed uitgeruste bedrijventerreinen.

UNIZO en Voka pleiten daarom voor het uitzuiveren van onze ruimteboekhouding. Goed gelegen, maar onbenutte bedrijventerreinen moeten dringend worden geactiveerd en terreinen die slecht gelegen zijn, dienen te worden geschrapt en elders planologisch worden gecompenseerd. UNIZO en Voka willen vol voor de planologische compensatie gaan. Bovendien moeten we rekening houden met de ruimtebehoeftes op lange termijn (zoals de tekst nu bevestigt).

UNIZO en Voka brengen in herinnering dat volgens de ruimteboekhouding van RSV nog 2500 ha industriegrond niet is ingevuld, terwijl er nu sprake is van een neutralisatie van 8000 ha.

De kostencijfers uit de ontwerp tekst van beleidsadvies houden geen rekening met indirecte kosten van een schrapping zoals het mislopen van economische opportuniteiten met bijhorende tewerkstelling, enz. We moeten vandaag rekening houden met de toekomstige ruimtevraag voor niet-verweefbare bedrijvigheid. Daarvoor moet steeds een minimumreserve worden vrijgehouden waarvan de grootste afhankelijk moeten worden gesteld van lokale en regionale behoefteramingen zodat het aanbod en de (potentiële) vraag op elkaar zijn afgestemd.

UNIZO en Voka kunnen onmogelijk akkoord gaan met de voorgestelde oppervlakte aan te neutraliseren juridische voorraad aan bedrijventerreinen (30.000 ha aan juridische voorraad aan harde bestemmingen waarvan 8.000 ha voorraad zijn aan bedrijventerreinen, inclusief terreinen gelegen in zeehavengebied). Daarvan kan meteen de vraag worden gesteld of dergelijke gronden voldoen aan het doorslaggevende criterium of een perceel goed of slecht gelegen is voor realisatie.

Van de onbenutte industriegronden werd op 1 januari 2020 slechts iets meer dan 1.000 ha onbebouwde grond effectief aangeboden in heel Vlaanderen. Zo'n 2.000 ha betreft reservegronden om uitbreidingen van bedrijven te kunnen opvangen. Meer dan 4.000 ha onbebouwde grond zijn niet beschikbaar omwille van diverse beperkingen, waaronder slecht gelegen, juridische geschillen enz. Vermoedelijk is een significant deel daarvan nooit realiseerbaar. Iets minder dan 2.000 ha van de voorraad aan bedrijvigheid is bebouwd maar staat leeg. Ook daar kunnen diversie redenen aan de grondslag liggen, zoals een mismatch tussen de voorschriften en de beoogde exploitatie, de hoge vraagprijs, slecht gelegen, enz. De cijfers van onbenutte bedrijventerrein (excl. Havengebied) dienen m.a.w. sterk genuanceerd te worden. In de strategische visie van het BRV wordt derhalve nogal gratis over 10.000 ha onbenutte voorraad gesproken zonder de nodige nuance. Het is voor UNIZO en Voka een raadsel waar het cijfer van 8.000 ha vandaan komt. UNIZO en Voka vragen verdere verduidelijking.

Onderstaande figuur geeft overzicht van de bezettingsgraad van bedrijventerreinen per provincie (bron VLAIO)

**Bezettings-
graad per
provincie
op
31-01-2020
(excl.
havenzone)**

	Infra-structuur	Bebouwd					Onbebouwd									
		Bezet		Leeg-stand	In (her)ontwikkeling	Actief aanbod	Gronden in gebruik door bedrijf	Reservegrond bedrijf	Reservegrond project-ontwikkelaar	In ontwikkeling	Tijdelijk niet realiseerbaar					
		Econo-mische functie	Afwijkende functie								Door beperkingen				Door afwijkend gebruik	Onbeken de redenen
											Van korte duur	Van middel-lange duur	Van lange duur	Niet realiseerbaar		
Antwerpen	1.577	7.612	522	370	10	215	143	484	18	221	83	17	368	46	112	37
Limburg	1.537	6.032	214	381	71	632	923	397	62	81	344	59	341	53	323	81
O-Vlaanderen	1.180	5.523	512	455	48	99	165	277	67	127	360	108	192	2	123	78
VL-Brabant	743	3.639	233	142	0	104	131	255	180	20	24	41	385	8	38	0
W-Vlaanderen	1.159	7.338	576	506	59	107	247	437	154	110	357	28	207	20	214	48
Vlaanderen (50.330 ha)	6.196	30.144	2.294	1.854	188	1.157	1.609	1.850	381	560	1.168	253	1.493	129	810	244
											4.097					

5. Vergoeding

Reeds bij aanvang van de task- en klankbordgroep gaven we aan dat een correcte en billijke vergoeding met respect voor het eigendomsrecht van burgers en ondernemingen een noodzakelijk voorwaarde is voor het welslagen van dit proces. Ook werd gewezen op het belang van een level playing field tussen (semi)publieke en private eigenaars, alsook op het gevaar dat er heffingen zouden worden geheven op verdichtingsprocessen, vermits dat een contraproductief effect zou hebben op het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen.

De ontwerptekst gaat nogal kort door de bocht door te stellen dat de toekenning van planschade/eigenaarsvergoeding eigenlijk slechts een kwestie zou zijn van beleid en niet het gevolg van enige juridische verplichting. Verder wordt wel terecht aangekaart dat de vergoedingsplicht bestaat zodra er sprake is van disproportionele last voor de burger of onderneming ten gevolge van het overheidsbeleid. Er kan echter moeilijk ontkend worden dat een beslissing die tot gevolg heeft dat men voortaan niet meer mag bouwen op zijn/haar bouwgrond een ernstige aantasting inhoudt van de waarde van dat perceel. Eigenlijk komt dat in vele gevallen neer op een "de facto"-onteigening. Een correcte en billijke vergoeding zal dan ook steeds nodig zijn. De voorstellen geformuleerd in de ontwerpteksten lijken hier niet aan te beantwoorden. Werken met een mediaan waarna dat bedrag nog eens naar beneden wordt gecorrigeerd met allerlei toetsingscriteria voldoet niet. Burgers en bedrijven zullen daarmee geen genoegen nemen en zullen de hoogte van hun vergoeding aanvechten voor de rechtbank. De kosten die daarmee gepaard gaan zullen bijzonder hoog zijn en tezelfdertijd verliest de overheid het draagvlak om de bouwshift te realiseren. Hierover moet dus duidelijk nog verder debatteerd worden.

6. Regionale strategie en lokaal niveau :

Een regionale aanpak is nodig voor de realisatie van de bouwshift; met minstens een bovenlokaal overleg voor locatiebeleid bedrijvenzones en niet-verweefbare grootschalige economische functies. Kernversterking met integratie van verweefbare bedrijvigheid kan dan het beste op gemeentelijk niveau worden uitgewerkt.



Bouwshift taskforce – eerste reactie BBL bij draft eindrapport

- Bond Beter Leefmilieu ondersteunt het werk van de Taskforce. Het draft eindrapport is een goede basis om de bouwshift opnieuw op de rails te zetten in de politieke besluitvorming. Het rapport is degelijk onderbouwd met cijfers en data en geeft (eindelijk) een beter zicht op de definitie van ruimtebeslag en op de mogelijke budgettaire consequenties van een aangepaste planschade regeling.
- De voorgestelde twee sporen strategie is belangrijk om de bouwshift echt te laten slagen. Daarbij mag het toenemende ruimtebeslag in landbouwgebieden niet langer buiten beeld blijven, aangezien dit zelfs groter blijkt dan het ruimtebeslag in de stedelijke gebieden (met alle nuances die erbij horen). BBL is vragende partij om de zonevreemde mogelijkheden in landbouwgebied af te bouwen.
- De voorgestelde thematische neutralisatie van harde bestemmingen, waarbij op Vlaams niveau voorrang wordt gegeven aan die gebieden die tevens van belang zijn voor het klimaat-, water-, bos- en natuurbesluit van de overheid, is een logische aanpak. Deze manier van werken maakt het ook mogelijk om deze inspanning te spreiden in de tijd.
- BBL ondersteunt het pleidooi om in de stads- en dorpskernen middelen samen te bundelen om te investeren in de nodige infrastructuur (bv. warmtenetten voor groene warmte), in publieke voorzieningen en in een kernwinkelapparaat. BBL is ook zeer te spreken over het voorstel om de renovatiegolf en de bouwshift - veel sterker dan vandaag - te laten samen sporen. Dit is tegelijk winst voor klimaat en voor ruimte. Uit de cijfers blijkt dat er bij renovaties nu al spontaan ingezet wordt op verdichting. Rekening houdend met het grote aandeel aan verouderde en onderbezette woningen in Vlaamse gemeenten, kan hier nog veel meer resultaat geboekt worden. Ook op vlak van betaalbaarheid.
- BBL maakt een voorbehoud bij het werken via de zgn. bouwshiftregio's. Dit overlegplatform dreigt voor veel extra discussie te zorgen en de zaak op de lange baan te schuiven. BBL is daarom eerder voorstander om voor de afbakening van

kernen te werken via de provincies en gemeenten. De provincies hebben reeds ervaring met de afbakening van kleinstedelijke gebieden en het zullen uiteindelijk de provincie of de gemeente zijn die een RUP voor de afbakening van een kern formeel moeten goedkeuren.

- Er wordt een relatief groot aandeel voorzien voor 'invulbouw' in reeds bebouwde gebieden. Dat lijkt zeker logisch voor verkavelingen die nog niet volledig ingevuld zijn, maar er moet toch voor opgelet worden dat hierdoor de lintbebouwing niet verder aangroeit.
- Wat de planschade betreft, is het alvast belangrijk dat er geen principiële juridische bezwaren zijn om het systeem bij te schaven. Het is belangrijk dat de vergoeding zowel billijk is voor eigenaars als betaalbaar voor de plannende overheden. Het draft eindrapport bevat voldoende data en inhoudelijke kapstukken voor de verdere politieke besluitvorming terzake.

Erik Grietens,

Beleidsmedewerker BBL

25/11/2021

Standpunt Team Vlaams Bouwmeester

Met betrekking tot beleidsadvies bouwshift

01

De discussie over de bouwshift gaat in grote mate over getallen. Over de oppervlakte van het ruimtebeslag en hoe dat gemeten moet worden, over hoe dat moet afnemen en over de hoogte van compensatievergoedingen voor bouwbeloftes die niet meer kunnen doorgaan.

Architectuurkwaliteit en ruimtelijke kwaliteit laten zich echter niet enkel in hoeveelheden uitdrukken. Het is dus zeker aangewezen om aan de bouwshift een kwaliteitsgarantie te koppelen en er over te waken dat de schaarse plekken die nog ingevuld worden op een kwalitatieve en toekomstbestendige manier worden bebouwd.

Daarbij moet ik opmerken dat het ruimtebeslag heel erg vanuit een bestemming wordt benaderd en niet vanuit de werkelijke ruimtelijke kwaliteit. Zo is landbouwzone per definitie geen ruimtebeslag en een private tuin of een golfterrein is dat wel. Als we echter gaan kijken naar de werkelijke situatie, zou het kunnen dat de landbouwzone bestaat uit een monocultuur die de grond sterk verarmt en nauwelijks biodiversiteit stimuleert (bijvoorbeeld een maïsveld). Terwijl de private tuin een bio diverse tuin kan zijn met rijke inheemse fauna en flora en het golfterrein bosrijke delen met oude eiken en waterpartijen kan bevatten. Als de tuin en het golfterrein worden vervangen door maïsvelden neemt op papier het ruimtebeslag af. Het is dus cruciaal dat het overkoepelende model gebaseerd op getallen, een kwalitatieve ruimtelijke vertaling krijgt op het terrein.

02

De gecumuleerde bijkomende uitbreiding van het ruimtebeslag dat binnen het BRV-beleid voor de periode 2020-2040 nog mogelijk is, bedraagt circa 16.300 ha. (p.2)

Ik weet niet precies hoe de auteurs komen tot de 16.300 ha, de maximum oppervlakte die nog door nieuw ruimtebeslag ingenomen mag worden tot in 2040 (waarna er in principe niets meer mag bijkomen qua ruimtebeslag). Ik vermoed dat het berekend is op basis van een bepaalde curve van stijgend ruimtebeslag, die in de strategische visie van het BRV is afgesproken. Het is erg vreemd dat we in een beweging om het ruimtebeslag een halt toe te roepen eerst een toename zouden toestaan. Aangezien we nu al recordhouder ruimtebeslag zijn in Europa, en aangezien er nog veel als woongebied aangeduid gebied is dat nu nog niet bebouwd is (dus nog geen ruimtebeslag heeft), lijkt het dus ook logisch om daar een rem op te zetten, en *het overschot te neutraliseren* zoals verderop in de tekst wordt voorgesteld. Omdat de gewestplannen erg royaal zijn geweest met het intekenen van woongebied, is een rem zetten op deze uitbreiding een logisch voorstel.

03

Aankoopprogramma's, zoals deze van het PAS door de VLM, zijn bovenop de vermelde particuliere sloop van groot belang om de onthardingsdoelstelling uit het BRV waar te maken en tegelijk een compensatiezijde op te bouwen tot verevening van nieuw ruimtebeslag. (p.2)

Is dit niet tegenstrijdig aan de idee van ontharding om de ruimte die door ontharding wordt vrijgemaakt mee te tellen als compensatieruimte voor nieuwe ontwikkeling?

Lees ik hier juist dat ontharde oppervlakte kan dienen tot het opbouwen van een *compensatiezijde*? Wordt hier bedoeld dat als door te ontharden het ruimtebeslag zou vervallen er elders nieuw ruimtebeslag kan ontstaan?

Er wordt nu heel erg gefocust op ruimtebeslag terugdringen, en minder op verhardingsgraad.

Nochtans lijkt dat laatste ook echt cruciaal. We zien vandaag bouwdossiers passeren waar op een perceel, waar vroeger één woning stond, plots appartementen en een volledig verharde parking verschijnen. Qua ruimtebeslag verandert er dan zeggezegd niets (het hele perceel, inclusief onverharde tuin) werd al als ruimtebeslag gerekend, zelfs wanneer een kleiner deel ervan verhard en bebouwd was. Daardoor worden in stedelijke context soms (op plekken waar een nieuw RUP plots heel wat verdichting toelaat) volledige bouwblokken verhard.

De bouwshift hoeft immers geen betrekking te hebben op kleine bouwloten of terreinen die reeds een ruimtebeslag hebben. De focus van de bouwshift zou eerder moeten gelegd worden op de grotere terreinen zonder ruimtebeslag die nog deel uitmaken van de open ruimte. (p.3)

Deze zin is misschien wat kort door de bocht. Op die kleine terreinen of bouwloten zal misschien niet het ruimtebeslag, maar wél de verharding begrensd moeten worden. Om ook aan dat soort uitdagingen te werken, zouden er lokaal ook visies ontwikkeld moeten worden op bouwblok- en wijkniveau.

Ontharding is niet alleen een verhaal van aantal m² maar ook een kwestie van op de goede plaatsen te ontharden. Het is afhankelijk van de bodem en het watersysteem of ontharding ifv droogtebestrijding een meerwaarde is.

Ik vind het erg belangrijk om de doelstellingen tot ontharding niet mee te rekenen in de bouwshift en ze beide te beschouwen als afzonderlijke doelstellingen. Naast het feit dat het ruimtebeslag na 2040 niet meer mag toenemen, staat een doelstelling om 20% te ontharden. Als die ontharding betekent dat een bepaalde zone van ruimtebeslag naar niet-ruimtebeslag evolueert, zou het niet mogen meegerekend worden als een vermindering van ruimtebeslag. Het ruimtebeslag waarvan vertrokken wordt moet gelijk zijn aan de totale bestaande oppervlakte ruimtebeslag na de 20% ontharding.

04

Om die neutraliteitsopgave te realiseren wordt er voorgesteld om een *gedifferentieerde en gebiedsgerichte aanpak* uit te zetten, met overleg tussen drie bestuursniveaus om te komen tot afspraken welke gronden nu effectief geneutraliseerd worden. Het lijkt mij belangrijk om in zo'n kwantitatieve aanpak ook echt aandacht hebben voor nieuwe klimaatopgaven, zoals bijvoorbeeld droogte. De kaarten die werden gemaakt in het Labo project de Droge Delta (Team Vlaams Bouwmeester en Departement Omgeving) zouden bijvoorbeeld mee sturend kunnen zijn voor waar je prioritair dat ruimtebeslag gaat afbouwen. Dat gebiedsgericht werken zou met verschillende uitdagingen rekening moeten houden: klimaat, water en droogte, maar ook mobiliteit etc. *Naast de kernaafbakening is het belangrijk aan te geven welk profiel de kern heeft met de daaraan verbonden ontwikkelingskansen. Niet in elke kern is eenzelfde groei- of verdichtingsopgave aan de orde. (p.5)*

Los van het aanduiden van welke kernen wel en niet meer of minder mogen groeien of verdichten, zou er voor een goed ruimtelijk beleid ook een echte koppeling met het mobiliteitsbeleid nodig zijn. We verwijzen hierbij naar onze lopende studie: Metro-Polis, die onderzoekt hoe we de ruimtelijke ontwikkeling kunnen koppelen aan waar ook verder geïnvesteerd zal worden in het spoor. Zoals bijvoorbeeld in Nederland, waar Transit Oriented Development echt in het beleid wordt verankerd, en waar er regionale samenwerkingen ontstaan en een soort van contracten worden afgesloten tussen de spoorwegmaatschappij en de gemeenten in een bepaalde regio. Rond die stations waar het treinaanbod wordt verbeterd (hogere frequentie van treinen en meer comfort), worden de stationsomgevingen kwaliteitsvol ingericht en komen (binnen een bepaalde straal) ook meer woningen. Een visie rond welke kernen wel en niet gaan groeien zou moeten samengaan met een visie op en investeringen in het spoor- en OV-netwerk.

05

De bouwshift vraagt om een sterk partnerschap tussen overheid, architecten en private ontwikkelaars. (p6)

We mogen de ontwikkelingen echter niet enkel aan de private markt overlaten. Ik wil niet beweren dat die ontwikkelaars niet belangrijk zullen zijn om de bouwshift te realiseren, maar er moet ook naar alternatieven gekeken worden om de grondspeculatie te beteugelen.

Aandacht voor *betaalbaarheid* wordt aangehaald in de tekst, maar is echt cruciaal denk ik, als je geen ruimtelijke segregatie wil krijgen. Overheden (Vlaams en lokaal) zouden meer kunnen inzetten op een alternatief aanbod zoals coöperatieven, Community Land Trusts en het ondersteunen van collectief particulier opdrachtgeverschap. Om te vermijden dat (door krapte aan gronden)

grondenprijzen onbetaalbaar worden, is het wellicht ook nodig dat gemeenten een actiever grond- en pandenbeleid voeren, en een groter aandeel gronden buiten de speculatie houden. Bovendien zal er wellicht actie nodig zijn om het sociaal objectief te halen in bepaalde gemeenten, want vele sociale huisvestingsmaatschappijen hebben slecht gelegen gronden in bezit, vaak ook nog in woonuitbreidingsgebied. En die SHM's hebben echt niet te middelen om veel duurdere gronden op te kopen in de kernen.

06

Momenteel hebben heel wat lokale overheden onvoldoende capaciteit om hun ruimtelijk beleid naar behoren in te vullen waardoor ze niet zijn voorbereid op het realiseren van de bouwshift. Om de capaciteit voor omgevingsbeleid bij lokale besturen te verhogen, willen we vanuit de Taskforce volgende elementen naar voor schuiven: (i) poolen van experts in regionale expertenteams bouwshift; (ii) de opstart van een projectloket kernversterking door het Team Vlaams Bouwmeester en het Departement Omgeving dat lokale besturen begeleidt bij onderhandelingsstedenbouw; (iii) het optimaliseren en uitbreiden van de werking van kwaliteitskamers en (iv) meer intergemeentelijke kennisdeling rond de aspecten van de bouwshift. (p.6)

Het oprichten van poolen van experts is een belangrijk element om de bouwshift op het terrein uit te rollen. Daar kan de echte kwaliteitsborging gebeuren. Het is belangrijk dat er in de richtlijnen van de Vlaamse Overheid, ruimte wordt gemaakt om via ontwerpend onderzoek de Bouwshift van voorschriften naar plankaarten om te zetten en rekening te houden met het werkelijke ruimtebeslag op het terrein. Daarvoor is er regie nodig van experts die de regels kunnen omzetten in concreet kaartmateriaal dat de Bouwshift tot 2040 vastlegt.

Voor de oprichting van kwaliteitskamers zie ik zeker een rol voor de provincie en/of de intercommunales. Kwaliteitskamers kunnen instaan voor een kwaliteitscontrole op niveau van de projecten. De procedure van Winvorm die al jaren loopt in West-Vlaanderen is een goed voorbeeld van een samenwerking tussen intercommunales en de provincie om de architectuurkwaliteit te verhogen. We zouden kunnen nadenken om dit over heel Vlaanderen uit te rollen om zo de doelstellingen van de Bouwshift op het gebied van ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

Er wordt in de tekst terecht gezegd dat dit complexe ontwikkelingen zijn, daarvoor is dus echt wel ondersteuning nodig vanuit de Vlaamse Overheid. Een idee dat al een tijdje leeft bij het Team Vlaams Bouwmeester en het departement Omgeving, en waarnaar hier wordt verwezen, is de opzet van een projectloket. Een aanspreekpunt om lokale besturen te begeleiden bij onderhandelingsstedenbouw.

Bij het organiseren van intergemeentelijke kennis rond de bouwshift kan er nagedacht worden om ook de architectuuropleidingen en universiteiten te betrekken.

Voor de oproep voor een pool van experts, de oprichting en de aanstelling van de leden van regionale kwaliteitskamers en het opzetten van het projectloket kan het TVB een rol spelen. Wij hebben immers een goede kennis van het veld.

Een kwalitatieve ontwikkeling zal nood hebben aan regie, en deze regierol kan enkel opgenomen worden door zorgvuldig geselecteerde deskundigen. Er zullen dus zeker voldoende bijkomende mensen en middelen moeten ingezet worden, maar via welke organisaties en structuren moet nog verder uitgewerkt worden.

Erik Wieërs,
Vlaams Bouwmeester
November 2021

