



Vlaams
Parlement

ingediend op **194** (2019-2020) – Nr. 2
10 maart 2020 (2019-2020)

Verslag van de hoorzittingen

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening
en Energie
uitgebracht door Inez De Coninck

over het ontwerp van decreet
betreffende het realisatiegerichte instrumentarium

Samenstelling van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie:

Voorzitter: Carina Van Cauter.

Vaste leden:

Piet De Bruyn, Inez De Coninck, Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Wilfried Vandaele;
Bart Claes, Leo Pieters, Sam Van Rooy;
Tinne Rombouts, Koen Van den Heuvel;
Gwenny De Vroe, Carina Van Cauter;
Johan Danen, Mieke Schauvliege;
Bruno Tobback.

Plaatsvervangers:

Annick De Ridder, Marius Meremans, Joris Nachtergaele, Axel Ronse, Nadia Sminate;
Carmen Ryheul, Stefaan Sintobin, Wim Verheyden;
Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens;
Willem-Frederik Schiltz, Bart Tommelein;
Chris Steenwegen, Tine Van den Brande;
Hannes Anaf.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

Documenten in het dossier:

194 (2019-2020) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

I.	Hoorzitting van 18 februari 2020	4
1.	Inleidende uiteenzettingen	4
1.1.	Tom Coppens	4
1.2.	Geert Van Hoorick.....	7
1.3.	Tom De Waele.....	10
1.4.	Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning	16
1.5.	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed.....	20
2.	Vragen en opmerkingen van de leden	25
2.1.	Tussenkost van Mieke Schauvliege	25
2.2.	Tussenkost van Bruno Tobback.....	26
2.3.	Tussenkost van Tinne Rombouts	27
2.4.	Tussenkost van Inez De Coninck.....	28
2.5.	Tussenkost van Lode Ceysens	29
2.6.	Tussenkost van Carina Van Cauter	30
3.	Antwoorden van de sprekers	31
3.1.	Tom Coppens	31
3.2.	Geert Van Hoorick.....	32
3.3.	Tom De Waele.....	36
3.4.	Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning	39
3.5.	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed.....	40
II.	Hoorzitting van 19 februari 2020	41
1.	Inleidende uiteenzettingen	41
1.1.	Vlaamse Landmaatschappij.....	41
1.2.	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	44
1.3.	Vlaamse Confederatie Bouw	47
1.4.	Vlaamse Raad van het Notariaat.....	51
2.	Vragen en opmerkingen van de leden	54
2.1.	Tussenkost van Bruno Tobback.....	54
2.2.	Tussenkost van Mieke Schauvliege	54
2.3.	Tussenkost van Tinne Rombouts	55
2.4.	Tussenkost van Inez De Coninck.....	56
2.5.	Tussenkost van Carina Van Cauter	58
3.	Antwoorden van de sprekers	58
3.1.	Vlaamse Confederatie Bouw	58
3.2.	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	61
3.3.	Vlaamse Raad van het Notariaat.....	62
3.4.	Vlaamse Landmaatschappij.....	63
	Gebruikte afkortingen.....	67
	Bijlagen: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie hield op 18 en 19 februari 2020 hoorzittingen over het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 194/1). Het ontwerp van decreet werd door minister Zuhair Demir toegelicht op 11 februari. Deze toelichting is terug te vinden in het verslag van de bespreking.

De Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning bracht naast de toelichting ook een schriftelijk advies uit. De Orde van Vlaamse Balies die ook voor de hoorzitting werd uitgenodigd kon niet aanwezig zijn maar stuurde zijn opmerkingen schriftelijk door. De Beroepsvereniging van de Vastgoedsector bracht een spontaan advies uit.

De door de sprekers gebruikte presentaties evenals de vermelde adviezen zijn te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

I. Hoorzitting van 18 februari 2020

1. Inleidende uiteenzettingen

1.1. Tom Coppens

Doelstellingen van het decreet

Tom Coppens, hoogleraar Ruimtelijke Planning en Stedenbouw Universiteit Antwerpen, architect en ruimtelijke planner, gaat vooreerst in op de ruimtelijke doelstellingen van het ontwerp van decreet. De strategische visie van het BRV heeft een ambitieus plan. Een eerste opgave is het verminderen van het ruimtebeslag zodat tegen 2040 er geen extra ruimte meer wordt ingenomen. Dat is een gigantische opgave omdat, samen met de demografische en economische groei, het ruimtebeslag is toegenomen. Een tweede doelstelling is ervoor te zorgen dat de bijkomende ontwikkelingen vooral geconcentreerd zijn in gebieden die goed ontsloten zijn door het openbaar vervoer en waar al voorzieningen zijn. Als men dit kan verwezenlijken, kan men in principe de meest efficiënte ruimtelijke structuur realiseren.

Er zal ook iets moeten gebeuren aan het beschikbare juridische aanbod. Men schat dat er nog ongeveer 40.000 hectare woongebied onbebouwd is, zowel woonuitbreidingsgebieden als woongebieden. Als men naar een betonstop wil gaan – nul ruimtebeslag in 2040 – zal ongeveer de helft van die 40.000 hectare niet worden ontwikkeld. Hopelijk kan het Instrumentendecreet hiertoe bijdragen.

Planschade en planbaten

Het Instrumentendecreet is een toolbox met instrumenten die zeker nodig zijn. Tom Coppens behandelt de meest in het oog springende. Een eerste instrument is de planschade- en planbatenregeling. Er bestaat zeer weinig onderzoek over planschade; de spreker steunt op empirische data uit de masterproef van Jan Comhair (2017). Hij heeft een enorme discrepantie vastgesteld tussen het aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen die in principe aanleiding geven tot planschade, namelijk drieduizend, en het aantal rechtszaken, namelijk veertig. Bij die veertig rechtszaken was er bovendien maar in één geval sprake van uitbetaling. Er zijn dus hoge drempels in het huidige systeem en er is onwetendheid bij de eigenaars. Planbaten worden ook niet altijd geïnd. Voor de gemeentelijke dossiers gaat het maar over 24 procent. Er is bovendien het probleem dat lasten en baten op verschillende beleidsniveaus worden geregeld. En er is ook een grote asymmetrie tussen planbaten en planlasten.

In het nieuwe ontwerp van Instrumentendecreet valt de drempel naar de burgerlijke rechtbank voor een deel weg; planbaten en planschade zijn meer in evenwicht, de planbaten zouden worden opgetrokken tot 50 procent van de vermoedelijke meerwaarde; planbaten worden ook bij verdichting mogelijk; en er is een doorstroming van de baten naar de initiatiefnemende overheid.

Wat minder aan te bevelen is, is de 100 procent venale waarde waarvan sprake in het ontwerp van decreet, evenals het laten wegvallen van de voorwaarden, namelijk de ligging aan een goed uitgeruste weg en de 50 meterregel. In functie van het realiseren van de doelstellingen van het BRV zal het de kostprijs enorm de hoogte in jagen. Bovendien is er onduidelijkheid over het begrip 'venale waarde'. De venale waarde is een marktwaarde – en internationaal wordt de Open Market Value ook gebruikt – namelijk de maximale waarde die men zou kunnen krijgen bij een open verkoop aan een ongebonden derde op een specifiek tijdstip. In het ontwerp lijkt men te suggereren dat men dit gaat corrigeren voor allerhande factoren zoals de verwervingswaarde. In principe is de venale waarde nu net de marktwaarde en wordt die niet gecorrigeerd.

Er is momenteel geen berekening voorhanden voor de kostprijs van planschade. Tom Coppens heeft zelf een berekening gemaakt, gebaseerd op de studie van Stec Groep van 2017 over de kosten van planschade bij een mogelijke betonstop. Ze hebben berekend hoeveel de actieve schrapping zal kosten van 90 procent van slecht gelegen aanbod, namelijk 18.000 hectare van de 20.000 hectare. Volgens de huidige regeling werd de planschade geraamd op 5 miljard euro. Stec Groep heeft ook de oefening gedaan voor de 100 procent marktwaarde, rekening houdend met de 50 meterregeling en de ligging aan een goed uitgeruste weg, en kwam aan een bedrag van 12,5 miljard euro. Als men die beide voorwaarden laat vallen, komt men aan een bedrag van 31 miljard euro. De maatschappelijke baten van een betonstop zijn dus minder groot dan de kosten en dan is het onzinnig om nog een betonstop door te voeren.

Tom Coppens suggereert om een overgangsregeling te overwegen als men de planschadeprocedure wil veranderen. Veel gemeenten zijn immers al bezig met planningsprocessen waarbij ze een raming hebben gemaakt op basis van de huidige planschaderegeling. Wanneer die wordt opgetrokken, bestaat het risico dat dit niet is ingeschreven in de meerjarenbegroting. Een tweede suggestie is een heroverweging van de 50 meterregel. Een derde suggestie is om het begrip 'venale waarde' om te vormen naar bijvoorbeeld 'gecorrigeerde hedonische waarde', om mogelijk te maken dat in de uitvoeringsbesluiten rekening wordt gehouden met andere factoren zoals de verwervingswaarde.

Stedenbouwkundige lasten

Voor de stedenbouwkundige lasten baseert Tom Coppens zich op het onderzoek uit 2019 van Didier Jacques van de Universiteit Antwerpen, samen met LDR, Buur en Rebel. In heel wat steden worden de lasten gebruikt op basis van drempelwaarden in verordeningen. Een typisch voorbeeld is Antwerpen, dat ontwikkelingskosten aanrekent vanaf een bepaalde drempelwaarde voor vergunningen. De opbrengsten van de lasten worden geparkeerd in een fonds voor ruimtelijk beleid. Er is nood aan meer transparantie en voorspelbaarheid in de lasten. Hoe minder transparant de lasten zijn, hoe meer die worden doorgeschoven naar de eindgebruiker en hoe duurder de woningen worden. Als de lasten transparanter zijn, wordt de factuur meer doorgeschoven naar de grondeigenaars. Er is ook een duidelijke vraag naar een bredere inzet van de lasten: op dit moment is het criterium van 'nabijheid' en de relatie tot de vergunning nog heel bepalend voor het kunnen heffen van die lasten.

In het ontwerp van decreet wordt nogmaals de nadruk gelegd op de 'nabijheid' van de aanwending van de last. Toch zou het interessant zijn dat gemeenten met die lasten ruimtelijk beleid kunnen voeren, via bijvoorbeeld een sloopfonds of een openruimtefonds.

Convenanten- en contractbenadering

Tom Coppens schetst vervolgens de context van de convenanten- en contractbenadering. Er is de laatste jaren redelijk wat onderzoek gevoerd naar het zonevreemd gebruik van landbouwgronden. Volgens de studie van Anna Verhoeve en collega's uit 2015, die verschenen is in *Land Use Policy*, is er op dit moment ongeveer 10 procent zonevreemd gebruik in landbouwgebied, ongeveer 80.000 hectare. In sommige gemeenten loopt het op tot 30 en zelfs 50 procent. Uit onderzoek weet men ook dat er effecten zijn van zonevreemde functiewijzigingen op de prijzen van de landbouwgronden en zeker van de landbouwzetels. Een studie van Marten Dugernier en collega's uit 2014 heeft berekend dat door het toekennen van zonevreemde basisrechten aan constructies in landbouwgebieden er een meerwaarde van 60.000 tot 200.000 euro per gebouw wordt gecreëerd. Nog een andere studie van Sips (2019) toont aan dat een zonevreemde functiewijziging in landbouwgebied effect heeft op de naburige percelen die meestal aan de landbouw worden onttrokken en worden ingezet voor hobby en voor tuinen.

Er is dus een contradictie tussen beleid en instrument. De strategische visie van het BRV zegt dat ongewenste transformaties in het landbouwgebied moeten worden afgeremd. De memorie van toelichting zegt letterlijk dat er een nieuwe afwijkingsregeling nodig is die net verruimde mogelijkheden moet geven. Die twee staan haaks op elkaar. Toch moet men het kind niet met het badwater weggoien. Een convenanten- en contractbenadering is een innovatief instrument waarmee een gebiedsspecifieke invulling van de open ruimte kan worden bereikt en dat kansen biedt voor ontsnippering. Maar volgens de memorie van toelichting is het instrument vooral bedoeld voor de verruiming van afwijkingsmogelijkheden en niet voor vermindering. Er lijken ook onrealistische verwachtingen te zijn in verband met handhaving. Er wordt gesteld dat de contracten een houdbaarheid zouden hebben van tien jaar, maar tegelijkertijd worden ook meergezinswoningen aangehaald. En het werkt speculatie in de hand.

Een suggestie is om in die gebieden waar convenanten worden gebruikt, alle afwijkingsregels buitenspel te zetten en op maat te werken, zowel verstrengend als verruimend. De spreker denkt dan aan zonevreemde functiewijzigingen en zonevreemde basisrechten, aan het planologisch attest zonevreemde bedrijven, of aan de afwerkingsregel. De convenanten moeten worden ingeschakeld voor een actief onthardingsbeleid en dit moet expliciet worden opgenomen in de doelstellingen van de convenantenbenadering.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Onderzoek rond verhandelbare ontwikkelingsrechten heeft zich vooral toegespitst op de financiële haalbaarheid ervan. Er is een studie gebeurd op gemeentelijk niveau en een op regionaal niveau. Ook op het niveau van de provincies zijn er onderzoeken gevoerd. Uit die onderzoeken blijkt dat de transferratio altijd groter is dan 1. Dat betekent dat het schrappen van één unit in een zendend gebied altijd een hogere kost heeft dan de mogelijke opbrengst van het toelaten van één extra unit in een ontvangend gebied. Er is dus een onevenwicht tussen die twee in de prijszetting. In sommige gemeenten is er zelfs een factor 5 tot 7. De operaties zijn dus zeker niet kostendekkend, temeer omdat de ontwikkelingsmogelijkheden in zendende gebieden nog zeer groot zijn, ook al door de vele afwijkingsmogelijkheden die er zijn. Een financieel evenwicht is dus heel weinig

waarschijnlijk. Dat betekent dat de overheid een heel stuk zal moeten bijpassen. Er is ook een studie rond regionetten waaruit blijkt dat men ongeveer 60 procent zou moeten bijpassen om tot een evenwicht te komen wanneer men verhandelbare ontwikkelingsrechten zou gebruiken.

Het is dus van belang om de bouwmogelijkheden in de zendende gebieden te beperken omdat er nog een overaanbod is zodat die verhandelbare ontwikkelingsmarkt niet kan ontstaan. Een andere suggestie is om verder onderzoek te doen naar varianten van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het is bijvoorbeeld denkbaar om verhandelbare ontwikkelingsrechten alleen op een publieke markt te zetten, tussen gemeenten, in plaats van tussen particulieren en ontwikkelaars.

Voor Tom Coppens speelt het Instrumentendecreet zeer zeker in op de behoefte naar een verbreding van de instrumentenset in functie van het ruimtelijk beleid. De relatie tussen het Instrumentendecreet en doelstellingen van de strategische visie van het BRV is niet altijd even helder, zeker wat de kostprijs van de planschade betreft en de impact op bestemmingswijzigingen, en ook wat de nieuwe zonevremde functies in landbouwgebied via convenanten- en contractbenadering betreft. In de uitvoeringsbesluiten zal er toch een nauwe relatie moeten zijn met de uitwerking van de beleidskaders.

1.2. Geert Van Hoorick

Geert Van Hoorick, hoogleraar Bestuurs- en Milieurecht aan de Universiteit Gent, beperkt zich tot twee instrumenten: de planschadevergoeding en de verhandelbare ontwikkelingsrechten.

Planschadevergoeding

Het ontwerp beoogt een realisatiegerichte instrumentenkoffer aan te reiken en een harmonisatie voor de vergoedingen. Het brengt belangrijke vernieuwingen voor wat betreft de planschadevergoeding. De burger wordt niet langer gedwongen de gerechtelijke weg te kiezen. Een administratieve afhandeling staat centraal, waarbij wordt gekozen voor transparantie en duidelijke regels.

Op de website van het Departement Omgeving staat te lezen dat de berekening van de eigenaarsvergoeding in zijn geheel wordt gezet op 100 procent en niet meer op 80 procent van het waardeverlies. Dit staat niet met zoveel woorden in het ontwerp van decreet, maar men kan het er wel uit afleiden.

Een ander verschilpunt is dat het waardeverlies wordt afgezet tegen de venale waarde voor de inwerkingtreding van het ruimtelijk plan in plaats van tegen de geactualiseerde aankoopwaarde. In het ontwerp staan er heel wat objectieve factoren om de venale waarde te berekenen. De Vlaamse Regering zal de berekeningsmethode verder uitwerken.

In navolging van het advies van de Raad van State werd het tijdstip waarop de planschadevergoeding kan worden gevraagd, gelijk gezet met dat van de andere compenserende vergoedingen. Het recht ontstaat onmiddellijk, na de inwerkingtreding van het RUP, in plaats van na een weigering van een omgevingsvergunning om te bouwen of te verkavelen. De bepalingen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn daar niet altijd goed op afgestemd.

In vergelijking met de overige bestaande compenserende vergoedingen is de planschadevergoeding een buitenbeentje. Ze is een vergoeding voor een potentieel verlies van een aanspraak die nog niet is gerealiseerd. Minstens op vier punten maakt het ontwerp de planschadevergoeding voordeliger voor de burger dan voorheen: de administratieve afhandeling, geen weigering van

vergunning vereist, 100 procent waardeverlies vergoed en waardeverlies afgezet tegen de venale waarde.

Komt dit alles tegemoet aan de realisatie van de doelstellingen van het BRV? Sommigen zeggen dat het voor de gemeenten onbetaalbaar wordt, sommigen zeggen dat enkel de speculanten hiervan beter zullen worden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen bevatte geen bepaling dat het aantal woongebieden moest worden ingekrompen. Ruim 42.000 hectare van die woon- en woonuitbreidingsgebieden zijn nog onbebouwd. Het BRV en de beleidsnota hebben het wel over 'ruimtebeslag', met een betonstop. Geert Van Hoorick heeft nog geen officiële cijfers gezien over hoeveel woon- en woonuitbreidingsgebied men zou schrappen, wel cijfers in studies.

Met het voordeliger maken van de planschadevergoeding beoogt het ontwerp de aanvaarding bij de betrokken eigenaars te verhogen. Geert Van Hoorick vraagt zich af of dit zal lukken. Hij denkt bijvoorbeeld ook aan ruil, in plaats van gewoon betalen. Hij vraagt zich af of er een maatschappelijke meerwaarde wordt gecreëerd, meer dan het louter niet bebouwen. De overheid betaalt de planschadevergoeding en het zou om grote bedragen kunnen gaan. Omdat men de gerechtelijke weg niet meer zal moeten volgen, zullen de bedragen hoger zijn en zullen de gemeenten in eerste instantie terughoudender zijn om gebieden te schrappen.

Is dat rampzalig? Het is nu al zo dat men in woonuitbreidingsgebieden vaak geen toestemming krijgt om te verkavelen.

Toch herschrijft dit ontwerp de planschadevergoeding. Een planschadevergoeding is een vorm van solidariteit van de belastingbetaler met eigenaars die het ongeluk hebben niet of niet meer te mogen bouwen op een grond. Is die solidariteit in alle gevallen op zijn plaats? In de buurlanden is de planschadevergoeding geen gemeengoed. In Nederland heeft men een regeling, maar het opzet is veel ruimer dan eigenaars voor een bouwverbod te vergoeden. Meer dan de helft van wat wordt uitbetaald, gaat naar omwonenden van wie de woonkwaliteit achteruitgaat door projecten in de buurt. In Duitsland kan de overheid, indien de eigenaar gedurende de eerste acht jaar na het ruimtelijk plan heeft nagelaten zijn perceel te ontwikkelen, dit in een niet-bebouwbaar zone leggen zonder enige vorm van vergoeding. In Frankrijk bestaat de planschadevergoeding niet. Een planschadevergoeding is dus niet algemeen en is grondwettelijk of volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens – het recht op eigendom – niet vereist.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arresten over het beginsel van de gelijkheid voor de openbare lasten belangrijke criteria gegeven om de burger toe te laten vergoedingen te eisen voor overheidsmaatregelen in het algemeen belang. Het heeft beperkingen tot gevolg voor een beperkte groep die buiten het normale maatschappelijke risico of bedrijfsrisico valt. De regeling van het Grondwettelijk Hof geldt in het geval dat de decreetgever niet in een vergoeding voorziet, maar de criteria zijn ook voor de decreetgever zinvol. Solidariteit met eigenaars is heel gerechtvaardigd indien het over een beperkte groep gaat die zwaar wordt getroffen in iets wat men niet kon voorspellen.

Maar de gewestplannen bestaan al sinds eind 1970. Er is een verschil tussen de woon- en woonuitbreidingsgebieden. Voor de woongebieden kon men verwachten dat de bebouwbaarheid niet zou worden teruggedraaid, maar voor de woonuitbreidingsgebieden heeft de overheid nooit zekerheid geboden. Mensen die recent hebben aangekocht, bijvoorbeeld na de officieuze atlas van de woonuitbreidingsgebieden, hebben in feite gespeculeerd zodat een planschadevergoeding – of toch een ruime – minder op zijn plaats is.

Is solidariteit op zijn plaats met vastgoedbedrijven die verliezen kunnen doorrekenen in andere projecten of met personen die tientallen percelen hebben? Moet er een plafond zijn? De objectieve factoren voor de bepaling van de waarde, opgesomd in het ontwerp van decreet, kunnen iets doen, maar niet alles. De minister heeft gezegd dat 77 procent van de eigenaars één perceel heeft, 23 procent heeft er dus meer. Kan de decreetgever het zich veroorloven om een regeling te maken die inhoudt dat een groot stuk van de betalingen naar enkele eigenaars gaan? Men zou bijvoorbeeld, naar analogie van de planschadeheffingen, kunnen werken met schijven. Bovendien moet men ook kijken naar de regels voor Europese staatssteun. Gaat het hier mogelijks over ongeoorloofde staatssteun? In bepaalde gevallen zal er misschien een aanmelding bij de Europese Commissie moeten gebeuren.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het ontwerp brengt een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten van zendende locaties waar een bouwverbod wordt ingevoerd naar ontvangende locaties die meer intensief kunnen gaan ontwikkelen. Dat systeem werkt in de Verenigde Staten. In Nederland zit het nog in een experimentele fase. In Vlaanderen maakt men er een decreet over. Het wordt planmatig en regionaal opgevat, met veel beleidsdocumenten. De operationalisering zal veel tijd en mankracht vragen. De indruk ontstaat dat dit systeem enorm zal achterlopen op de compenserende vergoedingen en de bouwshift, die in de praktijk al bezig is. Het instrument heeft meer potentieel in zich, maar het succes hangt af van de voldoende vraag om ontwikkelingsrechten aan te kopen zodat de zendende locaties voldoende worden vergoed.

Geert Van Hoorick ziet de voorwaarden voor succes in Vlaanderen niet echt vervuld. Veel vergunningen worden nog verleend op basis van de gewestplanbestemming 'woongebied' die het aantal bouwlagen niet beperkt. Ook zonder de aankoop van ontwikkelingsrechten kan dus hoog worden gebouwd als de vergunningverlenende overheid dit toelaat. Zelfs in RUP's wordt het aantal bouwlagen niet altijd beperkt.

Zulke beperkende regels zijn net nodig om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen. Het ontwerp biedt daar een begin van oplossing voor. De planschadevergoeding wordt uitgesloten vanaf de inwerkingtreding van een ontwikkelingsrechtenplan zodat bouwbeperkingen makkelijker kunnen worden opgelegd. Het best wordt dit ook ingeschreven in de bepalingen over de planschadevergoeding. Beter nog werkt men met drempels of schijven. Dat zou de aantrekkelijkheid voor grotere eigenaars en projectontwikkelaars om in zoiets te stappen, verhogen.

Het huidige beleid wil het ruimtelijk rendement doen toenemen: kleiner en dichter bouwen. Maar het instrument zal dit net duurder maken omdat men ontwikkelingsrechten zal nodig hebben om net op die locaties de bouwdichtheid te verhogen en hoger te bouwen. De projectontwikkelaars zijn eigenlijk bondgenoten maar ze moeten ontwikkelingsrechten kopen. Dit is niet echt logisch, want het beleid wil eigenlijk dat er voortaan zo wordt gebouwd. Gebouwen zullen duurder worden, ook het huren ervan. Moet men die bouwrechten niet eerder toepassen bij bijvoorbeeld eengezinswoningen op een groot stuk grond, of het zonevreemd uitbouwen, of verkavelen met een lage bouwdichtheid? Hiervoor kan het instrument van de verhandelbare bouwrechten ook worden ingezet.

De stedelijke bewoner wordt ongewild soms erg benadeeld. In vele beleidsdocumenten staat dat we meer in de stad of geconcentreerder op het platteland moeten gaan wonen, maar dan moet men nagaan hoe die stadsbewoners met

problemen kunnen worden geconfronteerd. Men moet goed nadenken waarom men het instrument van de bouwrechten inzet en ervoor zorgen dat men het wonen in de stad, in hogere gebouwen, niet duurder gaat maken.

Het ontwerp van decreet bevat veel goede elementen. Het is burgervriendelijk, maar het is potentieel duur. De decreetgever moet schijven invoeren en een eindmaat zetten. Hij moet een onderscheid maken tussen woongebied en woonuitbreidingsgebied. De verhandelbare bouwrechten zijn geen slecht instrument maar er mag niet te veel van verwacht worden.

1.3. Tom De Waele

Tom De Waele, gastprofessor Omgevingsrecht en Ruimtelijkeordeningsrecht aan de Universiteit Gent en de VUB, heeft geprobeerd het ontwerp van decreet te bekijken met de nuchtere bril van een jurist. Zijn betoog zal dus minder opiniërend zijn. Opvallend in de wordingsprocedure van het ontwerp is dat de raden die erover werden geraadpleegd, in hun gezamenlijk advies de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid ervan als zeer problematisch bestempelen. Het betreft allesbehalve treinliteratuur, zoals ook de spreker mocht ervaren. De raden plaatsen ook grote vraagtekens bij de kwaliteit van de voorliggende regelgeving. Het ontwerp, de begeleidende documenten inbegrepen, behelst meer dan vierhonderd bladzijden. Het zijn inderdaad aartsmoeilijke teksten om te lezen, en vermoedelijk ook om te schrijven. Er is ook bijna niets veranderd ten opzichte van de teksten uitgewerkt door het vorige kabinet. Nochtans had men de opmerkingen van de experts uit de adviesraden beter ter harte genomen en minstens geprobeerd de teksten wat leesbaarder te maken. Dat het ontwerp halverwege met de eigen bepalingen stopt en de resterende helft allemaal wijzigings-, slot-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen zijn, bevordert de leesbaarheid evenmin.

Het was voor de spreker trouwens bijzonder opvallend dat, op de recente Trefdag Omgeving die doorging te Gent op 28 januari 2020, Jan Bouckaert van het advocatenkantoor Stibbe dat vaak ook betrokken is bij wetgevingsvoorbereidend werk, zeer fundamentele kritische opmerkingen had over het ontwerp. Van een groot aantal bepalingen vroeg hij zich af hoe ze moeten worden gelezen of toegepast.

Compenserende vergoedingen

Tom De Waele vindt het wel goed dat men probeert en erin slaagt de compenserende vergoedingen wat meer op elkaar af te stemmen en te harmoniseren. Nu is dat een kluwen van verschillende vergoedingsregels met allemaal verschillende criteria en normen die daarop moeten worden toegepast. Ook een goede zaak is dat er nu in een vergoeding wordt voorzien via een bestuurlijke procedure. Zoals professor Coppens opmerkte, worden er bijna geen planschadevergoedingen uitbetaald. Er zijn ook bijzonder weinig planschadeprocedures, en die procedures duren bovendien ellenlang. Bijvoorbeeld: als een overheid in eerste aanleg wordt veroordeeld tot het betalen van een planschadevergoeding, zich daar niet bij neerlegt en hoger beroep aantekent, met heel dikwijls een cassatieprocedure die om de hoek komt kijken, dan duurt dat meerdere jaren, zelfs decennia, waarbij het de nakomelingen zijn die wachten op het geld dat was gevraagd door ouders of grootouders. Dat was dus geen goede situatie. Nu wordt vooraf in een bestuurlijke procedure voorzien, waarbij de overheid wordt verplicht om de nek uit te steken, om een voorstel te doen, waarmee waarschijnlijk, zoals in onteigeningsgeschillen, een groot percentage van de schadelijders akkoord zal gaan, gerechtelijke procedures worden vermeden en de gerechtelijke achterstand afneemt of alleszins niet toeneemt. Bij onteigeningsgeschillen – en die verschillen inhoudelijk heus niet zo veel van planschadeprocedures – stopt het in 95 procent

van de gevallen met de bestuurlijke procedure. In amper 5 procent van de gevallen is er dus nog een gerechtelijke procedure nodig. Dat goede voorbeeld verdient navolging en kan worden nagestreefd met dit ontwerp van decreet.

In artikel 9 bestaat er een potentieel onevenwicht. Er is in het ontwerp niet in een vergoeding voorzien voor bouwbeperkingen die andere dan bestemmingswijzigingen betreffen, bijvoorbeeld iets minder hoog, iets minder diep, iets minder groot mogen bouwen, terwijl er omgekeerd wel in planbaten is voorzien indien men in meer bouwmogelijkheden voorziet. Daar kan men ongetwijfeld redenen voor hebben, maar die heeft Tom De Waele niet teruggevonden in de teksten. De SARO heeft dat trouwens ook niet voor niets opgemerkt in een advies van december 2019 bij de nieuwe beleidsnota Omgeving.

In artikel 11 is in een bezwaarprocedure voorzien als er een voorstel komt om een bepaalde vergoeding uit te keren, of omgekeerd: degene die het voorstel krijgt, kan tegengas geven en een tegenvoorstel doen aan de bestuurlijke instanties, of bijvoorbeeld argumenten geven aan de plannende overheid om te proberen een hogere compenserende vergoeding te krijgen. De spreker betwijfelt of zo'n procedure veel zin heeft. Misschien kan een andere instantie dat eens bekijken met een frisse, onbevooroordeelde blik, dus niet dezelfde instantie, want dan is het resultaat vrij voorspelbaar: de mensen die dat voorstel hebben uitgewerkt en ongetwijfeld ter zake wat studiewerk hebben gedaan, zullen natuurlijk niet graag hun ongelijk toegeven en dat herzien. Het is een goed idee dat er een procedure is om daar nog iets aan te doen, maar moet het dan noodzakelijk dezelfde instantie zijn die daarover moet oordelen? Idem dito voor het tussenbeide komen door de landcommissies die bestaan ingevolge het decreet betreffende de landinrichting. Dat zijn ambtenaren. Die moeten een schaderapport opstellen, om uiteindelijk tot het begroten van de vergoeding te komen. Misschien is het geen slecht idee om die commissies wat diverser van samenstelling te maken, met niet alleen ambtenaren, maar misschien ook mensen die beroepshalve bezig zijn met onroerend goed. Het is niet zo dat ambtenaren niet objectief zijn, maar ze staan niet met beide voeten in de immobiliënwereld.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelt in haar advies over het mechanisme van de compenserende vergoedingen dat de vraag kan worden gesteld in hoeverre er voldoende mechanismen zijn ingebouwd voor een correct vergoedingssysteem. In de memorie van toelichting staat dat, indien er in welbepaalde dossiers een vergoeding uit de bus zou komen die niet correct is, er eventueel nog gerechtelijke controle mogelijk is. De spreker vindt echter dat dat zo veel mogelijk moet worden vermeden. Als men dan toch alles inzet op een bestuurlijke procedure en zaken die in het verleden zijn scheefgelopen anders wil regelen, dan moet men ook alle mogelijke waarborgen in de reglementering inschrijven om ervoor te zorgen dat er in het kader van die bestuurlijke procedure zo veel mogelijk voorstellen worden gelanceerd waarmee schadelij-dende particulieren akkoord kunnen gaan. Gerechtelijke procedures moeten veeleer de uitzondering zijn dan de regel, zoals dat nu het geval is.

Artikel 17, §3, tweede lid, van het ontwerp zegt dat men bij woongebied en alle daarbij aansluitende functiecategorieën, zoals woonuitbreidingsgebied, de 50 meterregel zal hanteren voor het berekenen van de vergoedingen. Die regel bestaat al heel lang, en bestond ook al bij het begin van de planschaderegeling. Het arrest van het Grondwettelijk Hof van 10 november 2016 (nr. 140/2016) heeft daarover min of meer een salomonsoordeel geveld: de regel is ongrondwettig, behalve als het gaat over woongebieden, omdat de situatie daar heel dikwijls is dat men enkel voor die 50 meter gaat bebouwen en enkel die diepte gaat benutten. Tom De Waele wijst erop dat men zich in meerdere commentaren op dat arrest afvraagt of die beslissing van het Grondwettelijk Hof wel correct is,

want het is heel dikwijls zo dat men in het kader van bewoonbare, bebouwbare gebieden wél dieper dan 50 meter gaat bouwen, dat men bijvoorbeeld werkt met insteekstraten, met verkavelingen, met interne wegenis. Dan klopt die regel eigenlijk niet. Daarover moet misschien nog eens worden nagedacht, hoewel men het Grondwettelijk Hof misschien voor een stuk tegenspreekt als men het toch anders zou regelen.

Convenanten en de contracten

In hun gezamenlijk advies uitten alle adviesraden serieuze bedenkingen bij het nieuwe instrument van de convenanten en de contracten. Meer nog, die teksten zijn ook aanbeland bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State, en daar oordeelt men dat die bepalingen in het ontwerp beter worden weggelaten, aangezien ze juridisch aan alle kanten rammelen. Zoals de twee vorige sprekers zeiden, is het ook heel moeilijk uit te leggen hoe ze sporen met hetgeen in het BRV staat, met de bouwshift waar men naartoe moet. Er wordt ook nog eens een bijkomend instrument gecreëerd, naast alle andere instrumenten die men al heeft, naast bijvoorbeeld de omgevingsvergunning. Het gaat hier over activiteiten die normaal gezien onderworpen zijn aan een omgevingsvergunningsplicht. In dit geval zou het gaan over tijdelijke activiteiten in het buitengebied, functiewijzigingen die betrekking hebben op bestaande gebouwen. Als het gaat over bepaalde functies, kunnen die inderdaad nog altijd worden geregeld via de omgevingsvergunning, maar voor wat met het Instrumentendecreet wordt beoogd, zouden die blijkbaar dan toch niet via dat vergunningstraject gaan, maar via convenanten en via contracten. Tom De Waele weet niet of dat een goed signaal is aan de burger in het algemeen, en aan de besturen die bezig zijn en moeten zijn met omgevingsrecht, en die dagelijks te maken krijgen met burgers die een nieuw initiatief uit de grond willen stampen of iets willen tegenhouden. Er moet immers bijkomend worden uitgelegd waarom die convenanten en contracten iets anders zijn dan een reguliere vergunning. De omgevingsvergunning is trouwens ook nog maar een recent gegeven. Dat is ook iets anders dan de stedenbouwkundige vergunning, de verkavelingsvergunning en de milieuvergunning van vroeger. Er komen dus steeds sneller steeds meer instrumenten bij. Is dat allemaal nog behapbaar? Als professoren die daar dagelijks mee bezig zijn, dat al ingewikkeld vinden, wat moet de gewone Vlaming daar dan niet van vinden?

Omdat het enkel gaat over een aantal toelaatbaar te maken functiewijzigingen, is het misschien toch geen slecht idee om te werken met het bestaande instrumentarium. Zo zou de Vlaamse Regering het bestaande Functiewijzigingenbesluit kunnen screenen en bekijken of men er misschien uit geraakt door het herschrijven of toevoegen van een aantal rubrieken. Zo zou dat worden geregeld via omgevingsvergunningen voor functiewijzigingen in plaats van via convenanten en contracten.

Die convenanten en contracten moeten volgens de teksten ook op een bijzonder originele manier tot stand komen. Men heeft natuurlijk wel beseft dat dat gaat over zaken die ook dikwijls de buur kunnen aanbelangen. Als men een functiewijziging toelaat, ook al is het in een bestaand gebouw, dan kan die een bepaalde ruimtelijke impact hebben die zich laat voelen tot buiten de percelen van dat onroerend goed waarop die wijziging via dat convenant en dat contract wordt toegestaan. Ook met betrekking tot die contracten en convenanten moet er dus een of andere vorm van openbaar onderzoek worden georganiseerd, luidens artikel 63. Er moeten dan ook een aantal adviezen worden ingewonnen, maar dat is nog niet gespecificeerd. Dat is voor het uitvoeringsbesluit. Uiteindelijk is er zelfs ook een aanplakking. Voor Tom De Waele is dat dus eigenlijk een omgevingsvergunning voor een functiewijziging die men anders heeft verpakt, want alle modaliteiten die men bij de omgevingsvergunningsprocedure heeft, vindt men hier eigenlijk ook terug. Alleen is het eindresultaat geen

vergunning, maar een contract, tussen een overheid die de functiewijziging tijdelijk, voor maximaal tien jaar toestaat, en een burger die via een contract de toelating krijgt om die activiteiten uit te oefenen.

Artikel 67 stelt dat diegene die aan de andere zijde van de overheid staat in dat contract, van wal mag steken met die functiewijziging op voorwaarde dat hij niet op de hoogte wordt gebracht van het instellen van een juridictioneel beroep binnen de zestig dagen. Er staat echter niet bij waar dat beroep dan moet worden aangetekend. In de memorie van toelichting staat dat men dat juridictioneel beroep moet lezen als een beroep bij de – federale – Raad van State, dus niet bij de Vlaamse Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat is blijkbaar een nieuwe beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Vandaar die zestig dagen, wellicht. Blijkbaar twijfelt men toch een beetje, want in de memorie van toelichting wordt ook gezegd dat daarnaast via de burgerlijke rechter ook nog artikel 159 van de Grondwet kan worden ingeroepen. Tom De Waele heeft nog maar weinig gezien dat er in een memorie van toelichting als het ware reclame wordt gemaakt voor het gebruiken van dat artikel tegen een overheids-optreden. Bovendien is het nog maar de vraag of dit een overheids-optreden betreft, want het is een contract tussen een bestuur en een actor, terwijl artikel 159 van de Grondwet zegt dat eenzijdige bestuurshandelingen kunnen worden beoordeeld op hun wettigheid. Hij denkt niet dat een contract voor de Raad van State kan worden aangevochten, om het via dat artikel 'onwettig' te laten verklaren door een of andere burgerlijke rechter. Dat zit dus niet goed in elkaar.

Bovendien staat er dat potentieel ook de nietigverklaring van het contract kan worden gevraagd. Hij ziet een buur dat niet doen: een buur heeft geen zaken met dat contract, die is vreemd aan dat contract, luidens artikel 1134 van het Burgerlijk Wetboek, en kan dus de nietigverklaring ervan niet vorderen. Er is ook sprake van schadevergoeding wegens buitencontractuele aansprakelijkheid. Dat is natuurlijk dé stoplap bij uitstek: als men via artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek kan aanvoeren dat het contract dat bestuur en burger met elkaar hebben gesloten, schade berokkent, dan zou men schadevergoeding kunnen vragen. Dat dat op die manier in de memorie van toelichting staat, is een zwaktebod. In het ontwerp van decreet zelf wordt dat erg schabouwelijk behandeld. Men lijkt dat een bijzaak te vinden. Men gaat er eigenlijk van uit dat er geen procedures over zullen zijn. Misschien gaat men ervan uit dat niemand last zal hebben van die functiewijziging. Daar is in ieder geval bijzonder weinig aandacht aan besteed.

Dit is dus weinig coherent en doordacht, zowel vanuit het oogpunt van het betrokken publiek dat erop staat te kijken, dat zich afvraagt wat het ter zake moet en nog kan doen, als vanuit het oogpunt van de burger die een overeenkomst probeert af te sluiten met de overheid. Als de overheid uiteindelijk van mening verandert omdat er bijkomende informatie aan het licht is gekomen die ertoe leidt dat ze het contract niet wil afsluiten, dan heeft die actor ook niet veel zekerheid. Hij heeft zich gewaagd aan iets dat uiteindelijk schipbreuk lijdt. Heeft hij dan actiemogelijkheden? Dat staat niet te lezen in het ontwerp of de memorie van toelichting. Dat kon dus beter.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Er bestaat literatuur die waarschuwt dat de verhandelbare ontwikkelingsrechten niet zomaar naar de Vlaamse context over te planten zijn. Er zijn ter zake nog een aantal andere referenties dan die gegeven door professor Coppens. Professor Hubeau van de Universiteit Antwerpen publiceerde daarover in het Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw. Kelly Verhulst, die hierover een masterproef maakte, publiceerde daarover in het Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid. Ze had geprobeerd om het idee van de verhandelbare

ontwikkelingsrechten volgens het model van het ontwerp van Instrumentendecreet toe te passen op de bewonings- en bebouwingsproblematiek in de regio Roeselare. Haar eindconclusie was vrij vernietigend: eigenlijk zal dat niet gaan. Roeselare is ter zake geen uniek geval. In Vlaanderen is de beginsituatie zowat overal dat er een structureel overaanbod is aan bouw- en ontwikkelbare gronden. Prioritair zou daaraan dus eerst iets moeten worden gedaan. Die verhandelbare ontwikkelingsrechten zullen een dode mus zijn als men dat structureel overaanbod intussen laat bestaan.

In artikel 71, 14°, van het ontwerp van decreet staat dat er een rechtenbank zal zijn die zou moeten dienen voor "het faciliteren van de aan- en verkopen van ontwikkelingsrechten". Dat geeft de indruk dat die rechtenbank kan optreden in operaties met verhandelbare ontwikkelingsrechten, maar dat niet noodzakelijk hoeft te doen. Dat wordt ook enigszins bevestigd door andere teksten in dat verband, waarin staat dat die verhandelbare ontwikkelingsrechten optimaal zullen functioneren wanneer vraag en aanbod op een deftige manier met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Dat zou dan via de marktwerking moeten gebeuren. Volgens de definitie in artikel 71 is die rechtenbank een publieke instantie, waarin enkel mensen van overheidswege zullen zetelen. Is dat wel te rijmen met de marktwerking van die verhandelbare ontwikkelingsrechten? Zal er geen risico op marktverstoring zijn? Bovendien stelt artikel 88 letterlijk dat, als je met verhandelbare ontwikkelingsrechten begint, het andere systeem, dat van planschade en planbaten, dat ook in het ontwerp van Instrumentendecreet staat, onmiddellijk wordt uitgeschakeld. Het is de bedoeling om te streven naar een meer integrale en volledige compenserende vergoeding. Zal dat systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten dan niet een beetje in de hoek worden gedrukt? Iemand in een dergelijke situatie, die moet kiezen tussen de beide systemen, zal dan misschien veeleer kiezen voor planschade-planbaten, omdat het manna van de volledige vergoeding daar lonkt. Bij het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is die aantrekkelijkheid er minder.

Leegstaande bedrijfsruimten

Met artikel 100 is men eigenlijk al aanbeland bij de wijzigings-, overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen. In dat artikel staat dat er in een financiële tegemoetkoming wordt voorzien voor het verwerven van leegstaande bedrijfsruimten ten voordele van een aantal publieke en semipublieke instanties, zoals gemeenten, intergemeentelijke instanties, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen en sociale huisvestingsmaatschappijen. In hetzelfde artikel staat dat ook private actoren daarbij kunnen worden ingeschakeld, maar dat die geen tegemoetkoming kunnen krijgen voor het verwerven, maar enkel voor het saneren van die bedrijfsruimten. Daar kan een reden voor zijn, maar die staat niet te lezen in de memorie van toelichting. Ook rijst de vraag die men tegenwoordig altijd moet stellen als men in een nieuwe reglementering in tegemoetkomingen voorziet: is er geen reden om op veilig te spelen en te overwegen dit bij de Europese Commissie aan te melden als eventuele staatssteun? Dat staat althans te lezen in het standpunt van het adviesraden over het ontwerp.

Planbaten

De planbaten zouden niet meer forfaitair worden berekend, maar volgens een "vermoede" meerwaarde die, luidens artikel 138, zou ontstaan bij een doorgevoerde planwijziging. Die planbaten zullen niet meer dezelfde zijn als die van vandaag. Een hele tijd geleden is er een procedure geweest bij het Grondwettelijk Hof over de vraag of die planbaten geen overlap vormen met, bijvoorbeeld, de inkomstenbelastingen op federaal niveau. Het hof heeft toen beslist dat dat iets anders was, onder meer omdat het een forfaitair systeem

was. Nu zal het niet meer forfaitair zijn, zal er worden teruggegrepen naar de vermoede meerwaarde die ontstaat op een onroerend goed als gevolg van een planwijziging. Dan gebiedt de logica dat voornoemde vraag opnieuw moet worden gesteld. Zijn er contacten geweest met de federale instanties, in het kader van de federale loyaliteit, om na te gaan of er geen dubbel gebruik is van dat soort belastingen?

Heel opvallend is ook dat er, in tegenstelling tot het systeem van de compenserende vergoedingen, geen bezwaarmogelijkheid is voor iemand die planbaten moet betalen. Dat is een onevenwicht. Degene die planschade of een compenserende vergoeding vraagt, heeft wel een inspraakmogelijkheid. Die kan dan nog in dialoog treden en zijn argumenten op tafel gooien. Tom De Waele vindt, opnieuw, geen reden in de memorie van toelichting waarom dat bij planbaten niet het geval is. Hij meent dat er wel een reden moet worden gegeven, omdat dat toch enigszins parallelle systemen zijn, die elkaar in evenwicht horen te houden.

Bijzonder opvallend is dat artikel 134, 4^o, in de VCRO de verplichting schrapt om planbaten te betalen indien er op het perceel al een zonevreemd iets staat. Het gaat over een bebouwd perceel. Dat kan gaan over een woning, over een bedrijf, over sport- of recreatieve infrastructuur. Met de 'zomerdecreten' van 13 juli 2001 en 19 juli 2002 heeft men er uitdrukkelijk voor gekozen om geen planbaten te innen als in het geval van een zonevreemde toestand een plan zou worden gemaakt om die toestand weg te werken, zodat dat bedrijf, die woning, die infrastructuur in de geschikte bestemmingscategorie wordt geplaatst. Waarom? Omdat ervan werd uitgegaan dat dat een anomalie is die zich ver in het verleden situeert. Die zaken zijn zonevreemd geworden als gevolg van de gewestplannen van de jaren 70. Dat had men eigenlijk niet op die manier mogen inkleuren, maar iedereen weet dat die gewestplannen met de grove borstel, heel centralistisch zijn ingekleurd. Er zijn toen ongelooflijk veel woningen, bedrijven, voetbalpleinen mee ingekleurd in zones waar ze eigenlijk niet thuishoorden, terwijl ze al wel bestonden. Men verkoos dus om die sukkelaars niet nog eens te doen betalen indien men de bestemming wijzigde en geen bijkomende bouwmogelijkheden creëerde. Nu wordt dit tussen de plooiën afgeschaft. Het zou blijkbaar wel de bedoeling zijn om planbaten te innen voor bestemmingswijzigingen die in de toekomst zouden plaatsvinden via RUP's. Ook daarvoor staat geen verantwoording in de memorie van toelichting. Bij dat artikel is er zelfs bijna geen toelichting. Dat is vreemd, en de moeite waard om op te merken.

Er is voorzien in twee schijven wat de planbatentarieven betreft: een van 25 procent tot 250.000 euro en een van 50 procent voor alles wat daarboven zit. Tom De Waele wijst erop dat het gaat over een vermoede meerwaarde. Er is geen zekerheid dat er een meerwaarde is. Wanneer men een plan maakt waarin bijkomende bouwmogelijkheden worden gecreëerd, dan is het voor de begunstigden van die planmaatregelen geen certitude dat ze daar een vergunning voor zullen krijgen. Er is legio rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State waarbij in welbepaalde gevallen de vergunningverlenende overheid die te maken heeft met een RUP dat in een maximaal bouwprogramma voorziet, en met iemand die een omgevingsvergunning aanvraagt om dat maximaal in te vullen, die vergunning niet automatisch moet verlenen. In de praktijk is het inderdaad mogelijk dat de vergunningverlenende overheid beslist dat, gelet op de manier waarop dat gebied in de loop der tijd vorm heeft gekregen, het niet meer verantwoord is om iemand dat maximum te gunnen. Die overheid geeft dan misschien niet meer 100 of 90 procent, maar slechts 70, 60 of 50 procent. Die meerwaarde die dan zagezegd wordt vermoed en ingebakken zit in die planvoorschriften op basis waarvan planbaten zouden kunnen worden geïnd, is dus helemaal geen zekere meerwaarde. Dan is het mogelijk dat er een planbatenheffing wordt gelanceerd en iemand een

aanslagbiljet krijgt die uiteindelijk nooit die winst zal kunnen realiseren, omdat de plaatselijke omstandigheden het niet meer mogelijk maken om een vergunning te krijgen voor het maximaal invullen van die bouwmogelijkheden waarin wordt voorzien door het RUP. Men zou dus ook wat rekening kunnen houden met die rechtspraak, die duidelijk maakt dat om het even welk RUP nooit in absolute zin bouwzekerheid geeft. Het zijn mogelijkheden, maar geen zekerheden.

Stedenbouwkundige lasten

Door artikel 178 van het ontwerp wordt in artikel 75, §4, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning de verplichting ingevoerd om lasten te verbinden aan elke omgevingsvergunning die betrekking heeft op het verkavelen van gronden of het realiseren van groepswooningbouw in woonuitbreidingsgebied. Een tijd geleden had men in het Brusselse Gewest ook zoiets gedaan. In de Brusselse Stedenbouwordonnantie had men in een artikel een last opgelegd aan ontwikkelaars die zich bezighouden met kantoorbouw om, ongeacht het dossier waarover het ging, dan ook telkens verplicht voor woningbouw te zorgen. Daarmee is men toen naar de Raad van State gegaan. Die heeft gesteld dat men dat niet zo lineair in de reglementering mocht opnemen. Het kan niet de bedoeling zijn om voor elke verkavelingsvergunning verplicht lasten op te leggen. Dat staat nu wel zo in artikel 178. Dat spoort ook niet volledig met het ontworpen artikel 75, §1, van het Omgevingsvergunningsdecreet, waarin staat dat een last een tegenprestatie moet zijn voor concrete voordelen die een titularis van een vergunning krijgt dankzij het verkrijgen van een vergunning, of een tegenprestatie voor bijkomende lasten die de overheid moet dragen en bijkomende taken die ze moet opnemen ingevolge het project dat mogelijk wordt gemaakt. De spreker vraagt zich dus af of het eigenlijk kan dat men in een ontwerp van decreet lineair kan opnemen dat er altijd een last moet zijn. Dat is te verregaand. Volgens hem staat die absolute verplichting op gespannen voet met het evenredigheidsbeginsel, dat eigenlijk bepaalt dat men dat dossier per dossier moet bekijken. Als er een project is waarbij de overheid nog allerlei dingen moet doen, dan is het inderdaad de logica zelve dat er lasten worden opgelegd. Dat is ook de redelijkheid en de evenredigheid zelve.

1.4. Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning

Voor hij het VRP-advies doorneemt en verder toelicht, wil *Hans Tindemans*, beleidsmedewerker bij de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en planning vzw, eerst even stilstaan bij de organisatie zelf. De VRP is een ontmoetingsplaats en netwerkorganisatie voor meer dan duizend leden. Die leden omvatten onder andere stedenbouwkundige ambtenaren en lokale, provinciale en Vlaamse mandatarissen, maar ook studiebureaus, academici en allerhande kennisinstellingen. Het doel van de organisatie is om een breed draagvlak te creëren voor duurzame en kwaliteitsvolle stedenbouw en ruimtelijke planning. Daartoe verzamelt en verspreidt ze kennis rond alles wat met stedenbouw en ruimtelijke planning te maken heeft. De VRP publiceert ook het driemaandelijkse tijdschrift 'Ruimte', waarmee ze haar publiek op de hoogte wil houden van actuele ontwikkelingen binnen het vakgebied. Beleidsopvolging is niet de hoofdtaak van de organisatie, maar de VRP wil natuurlijk wel haar stem laten horen als er belangrijke dossiers, zoals dat van het Instrumentendecreet, op tafel komen.

Uitdagingen inzake ruimtelijke ordening

Net zoals zijn collega-sprekers wil Hans Tindemans ook even stilstaan bij de uitdagingen inzake ruimtelijke ordening en de redenen waarom het Instrumentendecreet er gekomen is. In het witboek BRV, dat de strategische visie van het BRV schetst, wordt heel duidelijk aangegeven dat bijkomend ruimtebeslag de uitzondering zou moeten worden in het Vlaamse openruimtebeleid: open ruimte

moet gevrijwaard blijven en nieuwe ontwikkelingen moeten zoveel mogelijk binnen het bestaande ruimtebeslag ingepland worden. Er is nu eenmaal ook ruimte nodig voor landbouw, voor natuur en voor water.

Die doelstelling halen om open ruimte te vrijwaren, zou volgens Hans Tindemans eigenlijk geen probleem hoeven te zijn in Vlaanderen. Het Ruimterapport 2018 toont immers aan dat de verstedelijkte gebieden in Vlaanderen zeer lage dichtheden halen: gemiddeld wonen er zo'n 25 inwoners per hectare in de Vlaamse kernen, wat in Europees perspectief zeer laag is. Dat betekent dat er nog mogelijkheden zijn om de bestaande kernen te verdichten. Inwonersgroei is aldus perfect op te vangen binnen bestaande kernen, en dat bewijzen de cijfers ook: tussen 2018 en 2030 zouden er jaarlijks zo'n 15.000 gezinnen bij komen, terwijl er in 2018 alleen al 30.000 appartementen en 17.000 huizen gebouwd zijn. Er worden dus op dit moment bijna dubbel zoveel woningen gebouwd dan dat er huishoudens bijkomen. De bouwshift is dus eerder een vraagstuk van kwaliteit – de juiste woning op de juiste plaats – dan van kwantiteit.

VRP-advies Instrumentendecreet

Wat het VRP-advies betreft, benadrukt Hans Tindemans vooreerst dat de VRP de doelstelling van het Instrumentendecreet volledig onderschrijft. Met de harmonisatie en vereenvoudiging van de bestaande instrumenten, de toevoeging van nieuwe instrumenten en de opmaak van een instrumentengids komt het decreet tegemoet aan de vereiste uit het BRV voor een ander en actief ruimtelijk beleid. Dat is een goede zaak. Onder de leden van de VRP waren er echter wel nog wat vragen rond twee specifieke instrumenten: de planschaderegeling en het convenant-contract.

Planschade

De voornaamste kritiek op de voorgestelde planschaderegeling is dat de aanpassingen het instrument zeer duur dreigen te maken, net op het moment dat er een grootschalige herbestemmingsgolf op gang zou moeten komen om de open ruimte te vrijwaren. De VRP ziet twee mogelijke gevolgen: ofwel wordt de doelstelling van het BRV niet gehaald, omdat lokale of andere overheden de herbestemming van gebieden niet kunnen of willen betalen, ofwel zal er onverantwoord veel overheidsgeld moeten worden opzijgezet om de doelstelling alsnog te halen.

Om dat te vermijden is het voor de VRP essentieel dat de bestaande toegangscriteria voor vergoedingen behouden blijven. Zonder die criteria zouden er immers veel meer gronden in aanmerking komen voor een vergoeding. Een recent voorbeeld toont de gevolgen daarvan aan: in 2017 kreeg een woonuitbreidingsgebied van 71 hectare in Brakel een andere bestemming. Dankzij de bestaande toegangscriteria heeft die operatie toen 0 euro gekost, maar door de voorgestelde aanpassingen zou diezelfde operatie in de toekomst meerdere miljoenen euro's kosten, wat natuurlijk een rem is om aan herbestemmingen te denken. Heel veel lokale besturen zouden dus wel eens van hun plannen kunnen afzien om gebieden te herbestemmen, waardoor er van een bouwshift geen sprake zal zijn. Het verraste de VRP ook dat het Instrumentendecreet net de toegangscriteria wil aanpassen, terwijl die criteria over het algemeen als logisch ervaren worden, zeker voor woongebieden, en ze ook voor het Grondwettelijk Hof overeind zijn gebleven. De criteria aanpassen is dus niet noodzakelijk om billijk te kunnen vergoeden.

Volgens Hans Tindemans is het ook belangrijk te kijken naar de gebieden die vandaag als woonuitbreidingsgebied ingekleurd staan. In Vlaanderen is er nog heel veel woonuitbreidingsgebied beschikbaar, maar die gebieden overstijgen de

reële behoefte ruimschoots en vele zijn ook slecht gelegen. Daarbovenop komt dat er, gezien het verdichtingspotentieel in de bestaande kernen, sowieso al niet veel woonuitbreidingsgebied meer nodig is. Dat gegeven vormt een extra reden om de toegangscriteria voor de vergoeding niet aan te passen, maar in de huidige vorm te behouden. De woonuitbreidingsgebieden aan een goed uitgeruste weg en op maximaal 50 meter van de rooilijn volstaan ruimschoots om aan de toekomstige behoefte aan woongebied te voldoen. Andere gebieden zouden nooit bebouwd hoeven te worden en dus treedt er daar geen effectieve planschade op.

Hans Tindemans haalt ook nog een aantal elementen aan inzake de berekeningswijze voor de vergoeding. Eigenaars van gronden die herbestemd worden, zullen dankzij de aanpassingen een hogere vergoeding krijgen dan voorheen. Aangezien de overheidsmiddelen naar zijn weten echter niet toenemen, zullen veel percelen, meer dan voorheen, niet herbestemd kunnen worden en zullen de eigenaars daarvan niet alleen zonder vergoeding achterblijven, maar ook nog eens met een gebied waar ze nooit een bouwvergunning voor zullen krijgen. Of dat echt zo eerlijk is zoals de Vlaamse Regering stelt, daar heeft de VRP haar twijfels over. Daarbij komt nog dat de Vlaamse Regering prioritair wil inzetten op watergevoelige openruimtegebieden. Eigenaars van de slechtst gelegen percelen, de watergevoelige percelen, krijgen zo meer uitzicht op een vergoeding dan eigenaars van niet-watergevoelige en dus beter gelegen percelen.

In dat opzicht wijst Hans Tindemans er ook nog op dat de niet-bebouwde woongebieden of woonuitbreidingsgebieden niet gelijk verdeeld zijn over het totale aantal eigenaars. Zo valt op dat bijna 15 procent van de gebieden in handen is van slechts een kleine 1 procent van de eigenaars. Als de nieuwe planschaderegeling er komt, dan zal vooral die groep van eigenaars daarvan kunnen profiteren, ten koste van eigenaars die, zo vermoedt de VRP, vaak kleinere percelen hebben gekocht, voornamelijk aan goed uitgeruste wegen en binnen 50 meter van de rooilijn. Door het wegvallen van de toegangscriteria zouden vooral die mensen benadeeld worden, ten voordele van speculanten, die relatief gezien vaak grotere en verder gelegen gronden hebben gekocht. De financiële impact van eventuele aanpassingen zou dus zeker nog eens onderzocht moeten worden, evenals de verdeling van de overheidsmiddelen.

Dat de vergoeding wordt opgetrokken naar de volledige venale waarde, zal ertoe leiden dat er voor gronden die al langer in bezit zijn, ook een hogere vergoeding betaald zal moeten worden. Hoe meer tijd er zit tussen de verwerving van een grond en de herbestemming ervan, des te groter het verschil in waarde. De vraag daarbij is of de vergoeding dan de werkelijke schade vergoedt of eerder speculatie beloont.

In het licht van al deze elementen oordeelt de VRP dat de nieuwe planschaderegeling niet billijker is dan de oude en vooral voor een paradox zal zorgen: enerzijds wil de overheid eigenaars correcter vergoeden, maar die correctere vergoeding zal minder eigenaars te beurt vallen. Uiteindelijk zullen er minder herbestemmingen zijn en blijven meer eigenaars in het ongewisse. De VRP vraagt zich dan ook af in hoeverre de nieuwe planschaderegeling wel zo doelmatig, efficiënt en effectief zal zijn als het Instrumentendecreet vooropstelt.

Convenant-contract

De convenant-contracten, het tweede instrument waar de VRP-leden vragen bij hadden, zou volgens de VRP beter niet ingevoerd worden. Ten eerste gaat het instrument, zoals de eerdere sprekers al hebben aangehaald, in tegen de doelstellingen van het BRV om de verhardingsgraad met een vijfde terug te dringen, om het landbouwgebied dat niet door professionele landbouw wordt

gebruikt, tegen 2050 te doen afnemen en om een strikt kader op te stellen voor het hergebruik van voormalige landbouwbedrijven en bestaande of nieuwe zonevreemde ontwikkelingen. Omdat de convenant-contracten daar uitzonderingen op voorzien, haalt het instrument de doelstellingen van het BRV onderuit nog voor het in werking is getreden. In Vlaanderen zijn er bovendien al voldoende uitzonderingen en afwijkingen mogelijk. Er dringt zich een vereenvoudiging en inperking op, zeker geen uitbreiding. Dat is het signaal dat de overheid zou moeten uitsturen.

Ten tweede zorgt dit instrument, net zoals de nieuwe planschaderegeling, voor meer rechtsonzekerheid. Het is te vrijblijvend en te ad hoc geformuleerd en biedt weinig garanties op een goede ruimtelijke ordening. De convenant-contracten zouden ook een tijdelijk karakter hebben, maar daar heeft de VRP haar twijfels bij. Als het instrument toch zou worden ingevoerd, dan moet in de contracten duidelijk worden opgenomen dat de maximale duur tien jaar is en dat er verplicht gewerkt moet worden aan een duurzame, toekomstgerichte en zone-eigen oplossing. Ook sloop moet na die tien jaar dus overwogen kunnen worden, als dat de doelstellingen van het BRV ten goede komt.

De VRP-leden stippen daarnaast aan dat het instrument zeer complex en onduidelijk is en dat het dus extra werklast met zich mee zal brengen voor gemeenten. Lokale besturen zijn dan ook geen vragende partij voor de introductie van convenant-contracten.

Vlaanderen heeft nood aan duidelijkere regels en een transparante en toekomstgerichte oplossing. De enige juiste optie is niet om een nieuw instrument in het leven te roepen, maar om planmatig te werken, onder andere via het opstellen van RUP's.

Andere instrumenten

Hans Tindemans komt vervolgens ook terug op een aantal instrumenten die niet in het VRP-advies aan bod zijn gekomen, maar waar andere sprekers voor hem wel iets uitgebreider op zijn ingegaan.

Vooreerst merkt hij op dat de planbaten weliswaar omhoog gaan, maar niet in dezelfde mate als de planschade. Het is niet duidelijk of dat voor een goed onderling evenwicht zal zorgen. Op zich is het goed dat de planbaten rechtstreeks naar gemeenten zullen vloeien, maar de manier waarop het in het Instrumentendecreet is ingeschreven, laat te veel marge en zou ertoe kunnen leiden dat gemeenten meer open ruimte aansnijden, omdat dat inkomsten kan genereren voor de gemeente. Extra voorwaarden om dat te vermijden, zouden geen overbodige luxe zijn.

Inzake stedenbouwkundige lasten vindt de VRP het goed dat de regering probeert om een helderder en juridisch sluitend kader te ontwikkelen, maar de striktere benadering van lasten zou bij een aantal lopende projecten voor problemen kunnen zorgen. Daar is voorzichtigheid geboden. Als zowel planbaten en lasten strikter omschreven worden, zal het ook moeilijker worden om op de juiste plek te ontwikkelen. Om een goed evenwicht te vinden, zal maatwerk vereist zijn. Het is ten slotte ook nodig om duidelijk te maken wat het onderscheid is tussen planschade, planbaten en stedenbouwkundige lasten en waar ze complementair werken. Dat geldt trouwens voor alle instrumenten die in het ontwerp van decreet zijn opgenomen.

Voorts is de VRP er altijd vragende partij voor geweest om na te gaan of verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen zouden kunnen worden ingevoerd. Het is dus goed dat de Vlaamse Regering dat nu ook effectief

overweegt, maar er zijn vragen bij de complexiteit van het instrument. VRP-leden wijzen er ook op dat een dergelijk instrument enkel kan werken indien er schaarste wordt gecreëerd. Dat betekent dus dat er eerst een grootschalige herbestemming moet plaatsvinden. Verder lijkt het de VRP zinvol om de aanbevelingen nog mee te nemen die zijn voortgevloeid uit het BRV proeftuinproject in Vlaams-Brabant rond Regionet Leuven.

Aanbevelingen van de VRP

Tot slot staat Hans Tindemans nog even stil bij de aanbevelingen van de VRP. De eerste aanbeveling is om de nieuwe planschaderegeling zo dicht mogelijk bij de oude te laten aansluiten. Het huidige systeem is billijk, grondwettig, biedt een correcte vergoeding en maakt de bouwshift ook haalbaar en betaalbaar, zoals eerder gesteld. De VRP kan wel instemmen met een beperkte optimalisering, indien dat het draagvlak kan vergroten, maar vindt het absoluut noodzakelijk om de toegangscriteria te behouden. Ook de financiële impact moet berekend worden. De vervanging van de gerechtelijke procedure door een administratieve procedure om planschade aan te vragen, is dan weer een goede zaak.

Een tweede aanbeveling is om het convenant-contractinstrument te schrappen. Het is te complex, biedt rechtsonzekerheid, zorgt voor extra werklust bij lokale overheden en staat een goede ruimtelijke ordening in de weg. In plaats van uitzonderingen toe te laten om zonevreemde ontwikkelingen te vergunnen, moet de overheid net meer open ruimte creëren. Als er voor bepaalde initiatieven open ruimte ingenomen moet worden, dan is een planmatige oplossing via een RUP het enige alternatief. Kortom, een nieuw instrument is onnodig.

De derde aanbeveling is dat Vlaanderen zelf initiatief moet nemen inzake herbestemmingen; lokale besturen zouden de last niet alleen moeten dragen. Vlaanderen heeft zich op dit moment enkel voorgenomen om watergevoelige openruimtegebieden te gaan herbestemmen, maar zou eigenlijk verder kunnen gaan. Dat gebeurt het best op een positieve manier en in het kader van het BRV en de bouwshift. Verschillende studies tonen bovendien aan dat herbestemmen en stedelijke wildgroei onder controle houden een beter en goedkoper scenario is dan alles laten zoals het is.

Een vierde aanbeveling behelst een optimalisering en vereenvoudiging van de codex. Dat is nodig om de bouwshift te kunnen realiseren. De zonevreemde basisrechten in alle openruimtegebieden en de lijst van vrijgestelde en meldingsplichtige werken moeten teruggeschroefd worden, de afwerkingsregel geschrapt en de criteria voor minimale wegwitruiting opnieuw aangescherpt. Verder moet er paal en perk gesteld worden aan zonevreemde functiewijzigingen.

Ten slotte toont Hans Tindemans nog een grafiek waarop duidelijk te zien is dat de verschillende elementen van het ruimtebeleid in Vlaanderen – planning, vergunning, handhaving en grondbeleid – min of meer in evenwicht waren bij de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, maar dat na decennia van versoepelingen niet meer zijn. Planning, handhaving en grondbeleid zijn in de schaduw komen te staan van vergunningen. De VRP vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering om dat onevenwicht bij de opmaak van het BRV weer recht te trekken, want 'progress does not just depend on starting the right things, but also on stopping the wrong things and fixing the mistakes'.

1.5. Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

Filiep Loosveldt, voorzitter van de SARO, licht het gezamenlijke advies van maart 2018 van de SARO, de Minaraad, de SERV en de SALV toe over het in januari 2018 na eerste lezing goedgekeurde ontwerp van Instrumentendecreet. Het gaat

dus niet over de versie die in tweede lezing werd goedgekeurd, op 20 juli 2018, en ook niet over de versie die in derde lezing, na technisch nazicht, is goedgekeurd op 10 januari 2020.

De memorie van toelichting zet duidelijk uiteen op welke punten aan de kritiek van de raden werd tegemoetgekomen. Filiep Loosveldt focust op die punten waar het advies overeind blijft. Het heeft geen zin om in te gaan op punten die zijn opgelost in de nu voorliggende derde versie.

Het Instrumentendecreet is zeer omvangrijk. Legistiek doet het soms de wenkbrauwen fronsen. Het is een belangrijk ontwerp van decreet, dat nauw zou moeten samenhangen met heel wat doelstellingen van het Omgevingsbeleid. Daarom moet worden teruggekoppeld naar het advies van de SARO van 18 december 2019.¹

Algemene beoordeling

In het algemeen steunen de raden de opmaak van een Instrumentendecreet dat volgende doelstellingen ambieert: de verdere integratie van de realisatiegerichte instrumenten van het omgevingsbeleid; de harmonisering van de compenserende vergoedingen en koopplichten; de optimalisatie van de planbaten- en planschaderegeling; de invoering van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

De raden vinden dat de hoge ambities onvoldoende worden ingevuld. Filiep Loosveldt focust op zeven strategische aandachtspunten in de adviezen.

Afstemming van het decreet met het BRV

Er is om te beginnen de afstemming van het decreet met het BRV. Instrumenten moeten bijdragen tot de realisatie van het omgevingsbeleid in het algemeen en van de doelstellingen van het BRV in het bijzonder, om zo de beoogde cultuuromslag van het BRV te realiseren. Maar het BRV is nog niet zo ver gevorderd. Er is een strategische visie, maar er is nog geen enkel goedgekeurd beleidskader, laat staan in ontwerp. Het is niet evident om instrumenten in te zetten voor een BRV dat men nog niet echt kent. In de andere gewesten staat men al verder. Filiep Loosveldt roept op om de opvolging van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen correct af te handelen en om zo snel mogelijk in de beleidskaders te voorzien. Men riskeert immers om strategisch en beleidsmatig in een vacuüm terecht te komen. Nu is het heel fragmentarisch omdat er enkel een strategische visie is. In sommige gevallen is die niet altijd even consequent.

Financiële impact van het decreet

Ten tweede is er de financiële impact van het decreet. Twee jaar geleden was er de verbazing over het feit dat het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 5 juni 2017, dus nog van voor de eerste lezing. Daardoor zijn belangrijke wijzigingen aan de planbaten- en planschaderegeling niet beoordeeld door de Inspectie van Financiën. Hier was een bijkomend advies minstens aangewezen. De cijfermatige onderbouwing van het decreet en de budgettaire impact ontbreken. Er is ook geen zicht op de eventuele verdelingseffecten: welke bevolkingsgroepen zullen voordeel halen en welke minder? Er is ook geen zicht op de mogelijk zware indirecte kosten voor de overheden. Wat zijn bijvoorbeeld de kosten voor de rechtenbank en het operationeel maken daarvan? Men heeft ook het raden naar de financiering van het BRV. Positief is dat in het kader van

¹<https://www.sarovlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/SARO%202019-22%20Advies%20beleidsnota%20onroerend%20erfgoed.pdf>

de ambities van het neutraliseren van het slechtgelegen juridisch aanbod in de begroting 2020 in ongeveer 15 miljoen euro wordt voorzien voor de herbestemming van signaalgebieden naar openruimtegebieden. Maar welk aandeel van de totale oppervlakte van signaalgebieden kan zo worden herbestemd? 15 miljoen euro lijkt niet voldoende.

Beginselen van behoorlijk bestuur

Het decreet benoemt de beginselen van behoorlijk bestuur: legitimiteit, effectiviteit, efficiëntie en billijkheid. Volgens de memorie van toelichting gaat billijkheid over het zorgen voor een faire verdeling van economische, financiële en andere baten en verliezen. Heeft iedere rechtsonderhorige voldoende kans gekregen tot inzicht en inspraak? Weegt de publieke winst op tegen de private nadelen? Dat zijn allemaal terechte bekommernissen, die door het ontwerp van decreet niet altijd worden bewaakt. Het gaat onder andere over het onderscheid tussen semipublieke en publieke initiatiefnemers aan de ene kant en private initiatiefnemers aan de andere kant. Dat onderscheid wordt onder meer gemaakt in het kader van de stedenbouwkundige lasten en van de verhandelbare ontwikkelingsrechten en de rol van de rechtenbank ten aanzien van bepaalde publieke instanties in relatie met private instanties. Er wordt gevraagd naar een bijkomende verantwoording. Ook de uitwerking van een samenhangend geheel van instrumenten vraagt de nodige aandacht: zonder scheefftrekking van de verschillende systemen en met volledige vrijheidsgraden om gebruik te kunnen maken van de verschillende instrumenten. Ook in het kader van het nieuwe instrument covenant-contract is dat zo.

Wat betreft behoorlijk bestuur maakt de spreker ook nog volgende opmerking. In de helft van de decretale bepalingen stonden in de eerste versie heel wat uitvoeringsmandaten voor de regering. Nu is dat wat teruggeschroefd. Maar er zijn toch nog meer dan 45 uitvoeringsbesluiten of uitvoeringsbepalingen nodig. Daar zijn belangrijke strategische uitvoeringsbesluiten bij: de administratieve procedure voor het verkrijgen van een compenserende vergoeding; de berekening van de eigenaarsvergoeding; het nog op te maken besluit inzake het berekenen van de gebruikersvergoeding; de administratieve procedure voor het vervullen van de koopplichten; de ontwikkeling van een koopplichtenloket. Wat wordt nu verstaan onder het ernstig in het gedrang komen van de leefbaarheid van bestaande bedrijfsvoering? Hoe moeten de landcommissies de meerwaarde-rapporten opstellen? Heel wat strategische zaken moeten nog worden uitgewerkt. Als dat gebeurt, moeten de raden daarbij worden betrokken. Dat is hun rol vanuit het decreet dat betrekking heeft op de strategische adviesraden.

Harmonisering van de compenserende vergoedingen

Ten vierde is er de harmonisering van de compenserende vergoedingen. De raden vinden het alvast positief dat het systeem wordt herbekeken in functie van meer toegankelijkheid voor de burgers die getroffen zijn door dergelijke overheidsbeslissingen. Zij moeten niet meer zelf naar de rechter stappen voor jarenlange procedures. Die wint men dan niet, en die frustraties kunnen ertoe leiden dat men bij de Raad van State de RUP's gaat aanvechten die dergelijke planshadedossiers met zich meebrengen. Indien het systeem proactief wat toegankelijker zou worden gemaakt en de balans wat meer in evenwicht gebracht, zouden er minder RUP's worden aangevochten als de mensen een correcte vergoeding krijgen.

Volgens Filiep Loosveldt ontbreken in de nu vooropgestelde administratieve procedure een aantal belangrijke waarborgen, bijvoorbeeld de afdwingbare beslissingstermijn, al moet gezegd dat in de nieuwste versie staat dat de regering de vervaltermijnen zal moeten bepalen. Zullen de landcommissies dat

allemaal tijdig kunnen doen? Ook de positie van de aanvrager-schadelijder is onduidelijk. Voor de planschade moet de schade worden gevorderd bij de planologische overheid die aan de basis ligt van de minwaarde. Die overheid moet beoordelen wat de vergoeding zal zijn op basis van een verslag van de provinciale landcommissie. In de andere gevallen beslissen de commissies zelf onafhankelijk, in plaats van de overheid die de beslissing neemt. De memorie van toelichting probeert daar een verantwoording voor te geven. Maar dat blijft problematisch. Ook de berekening van de eigenaarsvergoeding is onduidelijk. In het ontwerp van decreet zijn een aantal objectieve criteria opgenomen maar een uitvoeringsbesluit moet nog bepalen hoe die criteria zullen moeten worden toegepast. Dat cruciale uitvoeringsbesluit zal een impact hebben op de betaalbaarheid van een en ander.

Convenant-contract

Ten vijfde is er de invoering van het nieuwe instrument convenant-contract. Daarover bestaat geen consensus. Het meerderheidsstandpunt zegt dat dit convenant-contract niet moet worden ingevoerd in de huidige stand van zaken. Er is niet echt een probleem met het instrument convenant, maar er zijn ernstige bemerkingen bij de manier waarop het in dit ontwerp van decreet is uitgewerkt. De toepasbaarheid van het instrument convenant als such moet verder worden onderzocht. Wat is de meerwaarde van dit instrument in vergelijking met bestaande ruimtelijke planningsinstrumenten, zoals de ruimtelijke beleidsplannen of de startnota's in het kader van de opmaak van de RUP's of de complexe projecten? Volgens het meerderheidsstandpunt doet het instrument convenant ook afbreuk aan bestaande ruimtelijke planningsinstrumenten. Het instrument voorziet in een tijdelijke uitholling van de bestemmingsplannen aangezien niet-agrarische activiteiten in het agrarisch gebied die niet compatibel zijn met het toepasselijke bestemmingsvoorschrift worden geregulariseerd. De procedure die voor goedkeuring wordt gebruikt, is vrij licht in vergelijking met de opmaak van een RUP, die normaal gezien zou moeten volgen. Er wordt in geen enkele vorm van milieueffectrapportage voorzien, er wordt ook niet uitgegaan van een samenhangend ruimtelijk plangebied. En wat met de rechtszekerheid van de burgers? De beroepsprocedure is problematisch. Een uitbater van illegale niet-vergunbare activiteiten die een contract vraagt maar niet krijgt, kan blijkbaar in beroep gaan bij de Raad van State. Maar wat gebeurt er met een belanghebbende derde die niet akkoord gaat met de afgifte van een contract? Hij heeft blijkbaar geen beroepsmogelijkheden. Dat is een hiaat.

Nog volgens het meerderheidsstandpunt is het instrument niet afgestemd op de beleidsprincipes van het BRV. Dat zou aanleiding kunnen geven tot weinig duurzaam ruimtegebruik en onvoldoende garanties voor tijdelijkheid. Hoe moeten de termijnen van tien jaar en de verlenging van nog eens tien jaar worden gehandhaafd?

Het minderheidsstandpunt stelt het omgekeerde: als je bepaalde zaken in de bestaande bebouwde ruimte flexibeler kunt aanpassen via zo'n contract, is de behoefte om greenfields aan te snijden minder groot.

De meerderheid vindt ook dat er geen gedifferentieerde aanpak is voorzien voor de reconversie van leegstaande hoeves. Het loutere verengen tot een problematiek van functiewijziging lijkt te verregaand. Het is complexer dan dat. Voor een kwalitatieve, gebiedsgerichte en geïntegreerde oplossing is een gecoördineerde aanpak noodzakelijk.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Het ontwerp van decreet legt de basis voor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd. Filiep Loosveldt staat positief tegenover het systeem, maar een aantal elementen moeten nog grondig worden onderzocht. Hij verwijst ook naar het advies van de Inspectie van Financiën van 2017 dat zegt dat zo'n systeem vanuit academisch oogpunt mooi is maar dat de uitrol ervan niet evident zal zijn.

Hij wijst erop dat het onderzoek en het debat inzake het kwantificeren van ontwikkelingsrechten nog moeten worden gevoerd. Het ontwerp van decreet definieert een ontwikkelingsrecht als "het recht om een ontwikkeling te realiseren, uitgedrukt in een eenheid van ontwikkeling". Dat is een nieuwe eenheid, waarvan het totaal onduidelijk is hoe ze zal worden gekwantificeerd. In het debat inzake het kwantificeren van de ontwikkelingsrechten moet ook afstemming worden nagestreefd met andere vereveningsinstrumenten. Een verhandelbaar ontwikkelingsrecht is een vereveningsinstrument waarbij baten uit meer ontwikkeling worden afgeroomd en gebruikt om minwaarden uit minder ontwikkeling op een andere plek te vergoeden. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de interferentie van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten met een planschade- of planbatensysteem, met planologische ruil, met stedenbouwkundige lasten en met erfdienstbaarheden van openbaar nut nog een bijzonder aandachtspunt is.

Ook de samenhang met de planschaderegeling vraagt verdere aandacht. Het ontwerp van decreet bepaalt dat, vanaf de inwerkingtreding van het systeem, de planschade zal worden uitgeschakeld. Dat kan noodzakelijk zijn om een dubbele heffing of compensatie te vermijden, maar toch heeft het een negatieve impact, omdat de uitschakeling van het planschade-/planbatensysteem geldt voor de volledige looptijd van het regionaal project, tien jaar, en er geen decretaal ingevoerde garantie is dat de ontwikkelingsrechten dezelfde compensatie garanderen als de planschade.

De rechtenbank zou de aan- en verkoop van ontwikkelingsrechten faciliteren. Filiep Loosveldt wijst erop dat dit een dure zaak zou kunnen zijn. Het is bovendien een element dat zeker toetsing verdient met de Europese staatssteunregels. Het ontwerp van decreet voorziet immers dat de rechtenbank ontwikkelingsrechten kan verkopen voor een prijs die lager ligt dan de gemiddelde prijs die voor ontwikkelingsrechten werd betaald in de periode die aan de koop voorafgaat. Ook het advies van de Inspectie van Financiën was kritisch voor het systeem: "Een dergelijke arbitrage zal niet zelden leiden tot een deficitaire situatie, waardoor de betrokken besturen zullen moeten bijpassen."

Billijke schadevergoeding

De billijke schadevergoeding is een nieuwe vergoeding die wordt ingevoerd wanneer een rechtmatig niet-vervallen vergunning voor stedenbouwkundige handelingen onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel. Ze wordt uitgevaardigd binnen een periode van vijf jaar na het verlenen van de vergunning en leidt tot een bouwverbod. De memorie van toelichting verduidelijkt dat het gaat om een schadevergoeding die zeer uitzonderlijk zal worden betaald. De overheid zal beslissen wanneer een maatregel als onrechtmatig kan worden beschouwd en wanneer die aanleiding kan geven tot de billijke schadevergoeding. In een derde lezing is er hieraan al wat gesleuteld, maar toch blijft het onduidelijk wanneer die overheidsmaatregel zal gelden en wanneer niet. De termijnen in het ontwerp van decreet zijn intussen afgestemd op de vervaltermijn-

nen in het decreet betreffende de omgevingsvergunning. Maar er is niets voorzien voor vergunningen die gefaseerd zijn toegelaten. Het is ook een zeer summiere procedure. Er komt nog een uitvoeringsbesluit en men zal moeten afwachten wat nog wordt verduidelijkt.

Filiep Loosveldt meent dat er nog heel wat werk aan de winkel is om een degelijk Instrumentendecreet te hebben dat in lijn ligt met het Omgevingsbeleid en vooral met de doelstellingen van het BRV, en dat ook budgettair steek houdt.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

De voorzitter dankt de sprekers voor hun waardevolle bijdrage en hun bedenkingen over het Omgevingsbeleid. Er waren ook een aantal technische opmerkingen over het Instrumentendecreet. De uitvoeringsbesluiten zullen de toepassing in de praktijk hopelijk helderder maken.

2.1. Tussenkoms van Mieke Schauvliege

Mieke Schauvliege dankt de sprekers om de commissieleden wegwijs te maken in het moeilijke Instrumentendecreet. Ze hoort bij heel veel sprekers dezelfde opmerkingen en dezelfde teneur, met een paar nuances.

Ze heeft begrepen dat het Instrumentendecreet en het BRV niet helemaal matchen met elkaar. De vraag wordt vaak gesteld of het Instrumentendecreet wel meewerkt aan het openruimtebeleid. Kan men zeggen wat de allergrootste struikelblokken zijn voor het openruimtebeleid?

Mieke Schauvliege heeft nergens een heel duidelijke berekening gevonden van de financiële impact van het ontwerp van decreet voor zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen. Er is de studie van de Stec Groep en er zijn enkele voorbeelden van lokale besturen, maar zijn er nog andere cijfers die de impact kunnen vertalen?

De VRP stelt dat vooral eigenaars die meerdere percelen bezitten, een impact zullen ondervinden. Op dit moment kunnen ze geen aanspraak maken op planschade. Kunnen de andere sprekers dit ook bevestigen?

Tom Coppens doet een aantal voorstellen om de planschade-/planbatenregeling aan te passen. Hij vraagt een heroverweging van de 50 meterregel en van het begrip venale waarde. Mieke Schauvliege vraagt naar de financiële impact van die aanpassing.

Eigenlijk worden er heel wat aanpassingen gedaan bij de berekening van de planschade. Er wordt niet alleen voorgesteld om de venale waarde te gebruiken als basis, maar ook het criterium 'goed uitgeruste weg' wordt verlaten evenals het criterium '50 meterzone'. Het principe dat men planschade krijgt op plekken waar men effectief kan bouwen, wordt eigenlijk verlaten. Het is een opbod van allerhande wijzigingen, wat maakt dat de financiële impact voortdurend groter wordt. Is er een inschatting van welke regel het meest impact heeft op de kostprijs voor de Vlaamse overheid en voor de lokale besturen?

De Raad van State heeft gesuggereerd om titel 4 uit het Instrumentendecreet en alle bepalingen die gelinkt zijn aan titel 5 en die voortvloeien uit de conventanten contractbenadering te schrappen. De VRP geeft dezelfde boodschap. Is Tom De Waele ook die mening toegedaan?

Men voegt de conventanten- en contractbenadering toe aan het Instrumentendecreet omdat men regionaal wat meer mogelijkheden wil creëren. Sommigen

suggereren dat het ook met de bestaande instrumenten kan door een gebiedsgericht RUP uit te werken en door het besluit van de Vlaamse Regering op zonevreemde functiewijzigingen aan te passen. Wordt die mening gedeeld door alle sprekers?

Het is essentieel dat men een zicht heeft op de factuur voor de lokale besturen. Geert Van Hoorick heeft aangegeven dat het niet duidelijk is wat de ambitie is van de Vlaamse Regering, maar volgens Mieke Schauvliege is het wel duidelijk. De watergevoelige openruimtegebieden zullen worden herbestemd, namelijk 1038 hectare, waarvoor 192 miljoen euro is voorzien in deze legislatuur. Dat is absoluut onvoldoende om die 20.000 hectare niet goedgelegen woon- en woonuitbreidingsgebieden te herbestemmen. Heeft men een zicht op de factuur voor de lokale besturen?

Daarnaast zijn er nog de zonevreemde waardevolle bossen die nu juridisch niet beschermd zijn. In de vorige legislatuur was het Instrumentendecreet gekoppeld aan initiatieven om de woonuitbreidingsgebieden te schrappen en aan initiatieven om de zonevreemde bossen te herbestemmen. Wat moet er gebeuren om ervoor te zorgen dat de zonevreemde bossen worden gevrijwaard als het Instrumentendecreet is goedgekeurd?

In een advies van de SARO wordt in vraag gesteld of de nieuwe regeling waarbij de landcommissie de waardebeoordeling moet doen op basis van onzekere parameters, de grondwettelijkheidstoets zal doorstaan. Wat is de mening van de sprekers hierover?

Mieke Schauvliege hoort heel veel opmerkingen over juridisch 'broddelwerk'. Is het heel zeker dat het ontwerp van decreet de grondwettelijkheidstoets zal doorstaan of gaat men de ene juridische procedure na de andere tegemoet?

2.2. Tussenkoms van Bruno Tobback

Voor *Bruno Tobback* is dit de meest gênante hoorzitting die hij ooit heeft meegemaakt in de 25 jaar dat hij in het parlement zetelt. Volgens hem is het enige punt dat men zou moeten behouden, de administratieve procedure voor de planschade. Voor al de rest moet men herbeginnen. Hij heeft zelden zo'n eenstemmige hoorzitting gehoord van mensen die zeggen dat dit een puur onzinnig, onleesbaar, onwerkbaar, dwaas en absurd ontwerp van decreet is – tenzij men het niet verstaat, want klaar en duidelijk is het ook niet.

Hij heeft eigenlijk maar één vraag. De enige inschatting van de kosten van die 20.000 hectare herbestemming is de die van de Stec Groep. Met de regels die in het ontwerp van decreet zijn ingeschreven, komt dit neer op ongeveer 31 miljard euro. Volgens de cijfers van de VRP over de verdeling van de eigendom van grondpercelen in Vlaanderen, zouden die in handen zijn van ongeveer 239.000 Vlamingen, 4 procent van de Vlaamse bevolking. Ongeveer 52 procent van de onbebouwde percelen is in handen van 54.000 Vlamingen, 0,9 procent van de Vlaamse bevolking. Het idee dat de meerderheidspartijen in het Vlaams Parlement een decreet zouden maken waarbij 31 miljard euro Vlaams belastinggeld wordt gegeven aan 4 procent van de bevolking – de grootste herverdelingsoperatie in de Vlaamse geschiedenis – lijkt Bruno Tobback onwaarschijnlijk. Is het niet zo dat het meest waarschijnlijke gevolg van dit Instrumentendecreet zal zijn dat de huidige praktijk – de RUP's zijn wat ze zijn, maar er worden geen vergunningen verleend zodat de betonstop ongeveer wordt waargemaakt – wordt voortgezet? Er zal dan geen planschade zijn, want plannen worden niet gewijzigd. Er worden geen vergunningen gegeven, tenzij men naar de rechtbank gaat. Het huidige systeem waarbij tienduizenden hectaren verkeerd zijn ingekleurd in de bestemmingsplannen, blijft bestaan. Is het risico dus niet dat er

aan de huidige situatie niets verandert en dat men heel ruim vergunningen blijft blokkeren en afremmen, al dan niet via systemen van verhandelbare ontwikkelingsrechten? De instrumenten uit het decreet zullen dan weinig worden gebruikt omdat ze in de praktijk onbetaalbaar zullen zijn.

2.3. Tussenkomsst van Tinne Rombouts

Tinne Rombouts is blij dat dit ontwerp van decreet in het parlement kan worden besproken, ook al zijn er dan opmerkingen en bedenkingen. Een Instrumentendecreet is belangrijk om een switch in de ruimtelijke ordening mogelijk te maken en om de doelstellingen van het BRV te bereiken.

Tinne Rombouts hoort bezorgdheid over het bepalen van de venale waarde van het perceel bij planschade. Een aantal sprekers erkennen dat hét perceel niet bestaat en dat zelfs binnen bepaalde bestemmingscategorieën het zeer verschillend zal zijn hoe de venale waarde moet worden bepaald. De keuze voor een landcommissie die op maat en afhankelijk van de situatie kan werken, is dan ook goed. Tinne Rombouts vraagt wat het alternatief is als men niet met de landcommissie en niet met de venalewaardebepaling zou werken.

Er zijn ook bezorgdheden over de betaalbaarheid van de 100 procentvergoeding. Of dit het verschil zal maken voor mensen om ervoor te kiezen of niet, is niet rechtlijnig te bepalen. De spreker vraagt zich wel af waarom het niet te verantwoorden zou zijn dat eigenaars die schade lijden, ook 100 procent worden vergoed. Een overheid wil ook dat er op een correcte manier met getroffen burgers wordt omgegaan. Tom Coppens heeft een bedrag berekend dat volgens Tinne Rombouts met heel veel nuance moet worden geïnterpreteerd. Er is inderdaad geen tot in detail berekend cijfer, maar Tinne Rombouts vindt dat een verantwoorde en betrouwbare overheid correct moet handelen voor diegenen die ze rechten ontnemt.

Ze vindt het frappant dat zo scherp wordt gesteld dat het voornamelijk grootgrondbezitters zouden zijn die eigenaar zijn van deze gronden die onder de planschade zouden komen te vallen. De minister heeft dit bij de toelichting heel duidelijk en formeel tegengesproken. Heeft de VRP gemotiveerde cijfers om dit te onderbouwen? Er was een voorstel om eigenaars met meerdere percelen een verminderde schadevergoeding te geven en dus niet de 100 procent te geven. Tinne Rombouts vraagt zich af hoe dit juridisch te rijmen valt met het gelijkheidsbeginsel en het eigendomsrecht.

Er was ook een voorstel om de stedenbouwkundige lasten te gebruiken voor een slooifonds. Is er in dit ontwerp van decreet een belemmering opgenomen om dit te voorzien? Tom De Waele zei dat het niet goed was om de stedenbouwkundige lasten te veralgemenen. Wil dat dan zeggen dat men de ene wil laten meebetalen in de instrumenten die men inzet en de andere niet?

Tinne Rombouts heeft het gevoel dat er over de covenant- en contractbenadering redelijke eensgezindheid is onder de sprekers dat dit een verhoogde druk op de omgeving betekent en dat dit instrument misschien niet aangewezen is. Denkt men aan alternatieven die beter zouden passen? Hoe ziet men de reconversie van het agrarisch patrimonium en het beheer van het agrarisch gebied? Is een bijsturing van het instrument mogelijk of interessant door bijvoorbeeld een aantal extra beperkingen in te bouwen?

Tom De Waele zei dat het beleid eerst consequent krachtdadig moet optreden tegen het structureel overaanbod van bouw- en ontwikkelbare gronden in Vlaanderen. Hoe ziet men dat in de praktijk? Moet men eerst schrappen en

uitbetalen? Dan kan men het instrument toch niet inzetten? Hoe kan men die cirkelredenering doorbreken?

2.4. Tussenkomsst van Inez De Coninck

Inez De Coninck heeft, in tegenstelling tot Bruno Tobback, een bepaald positivisme bij de sprekers gehoord. Het is toch positief dat er gestreefd wordt naar meer harmonisering van de instrumenten via het Instrumentendecreet. Het is ook duidelijk dat er nood is aan een diepere relatie tussen het BRV en dit Instrumentendecreet.

Het Instrumentendecreet is een moeilijke oefening. De gewestplannen zijn van 1977, in 1997 waren er de structuurplannen en nu is men al een tijdje bezig met het BRV. Hoe kan men dit allemaal verzoenen?

Het is positief dat er wordt gestreefd naar een gebiedsgerichte aanpak via de convenant- en contractbenadering. De spreker begrijpt de bemerkingen over handhaving en over het risico om het BRV te ondergraven. Tom Coppens suggereerde om bij een convenant de generieke regelgeving voor die zonevreemde functiewijziging uit te schakelen. Inez De Coninck vindt dat een goede suggestie. Ze meent ook begrepen te hebben dat de VRP RUP's wil opmaken om geen convenant-contract te moeten opmaken. Is dat realistisch? Een RUP opstellen duurt toch lang en kost veel.

De vraag van Inez De Coninck over de juridische correctheid van de eenzijdige beëindiging van de verhandelbare ontwikkelingsrechten is al beantwoord in de presentatie.

Tom Coppens vreest dat de overheid een deel van het verschil in de waarde van de zendende en de ontvangende regio zou moeten bijpassen. Hoe zou men dit corrigeren? Zijn er voorbeelden uit de omliggende landen? Nederland heeft er ervaring mee. Kan men dit even toelichten?

Geert Van Hoorick vreest dat men in Vlaanderen met de verhandelbare ontwikkelingsrechten te ver en te snel wil springen. Kunnen regelluwe zones en proefprojecten een oplossing bieden?

Er is heel veel gezegd over planschade en planbatens. Positief is vooral dat de planschade voortaan administratief zal worden geregeld. Tom Coppens noemde bedragen van 12 tot 31 miljard euro voor de planschade. Zijn er ook studies over wat de kost is als het huidige ruimtelijk beleid met de gewestplannen gewoon wordt voortgezet, met alle lintbebouwing, die ook veel kost?

Geert Van Hoorick zei dat de burger zich zou blijven verzetten tegen planschade. Net daarom moet de overheid een afweging maken tussen de verschillende instrumenten die ter beschikking zijn.

Geert Van Hoorick zei ook dat de planschade bij ons uniek is en dat het geen automatisme is dat voortvloeit uit de Grondwet of het EVRM. In de artikelenreeks 'Betonwoede' in De Standaard werd gesuggereerd om de bestemmingen van het gewestplan in de slechtgelegen gebieden te laten uitdoven. Is dat haalbaar? Zou het het draagvlak voor de bouwshift vergroten, met het risico dat men de eerste jaren een omgekeerd effect zou kunnen krijgen?

Inez De Coninck vindt de piste om uit te betalen met schijven een interessante suggestie, die nader moet worden onderzocht. Ze denkt wel dat het niet klopt dat het enkel om grootgrondbezitters gaat. Het is ook maar correct dat een overheid

eigenaars vergoedt als een recht wordt ingeperkt of geschrapt. Kan men toch wat meer toelichting geven over het voorgestelde plafond?

Hans Tindemans stelde voor dat als men ergens open ruimte verhardt, er een harde bestemming moet worden omgezet naar open ruimte. Dat staat al in het regeerakkoord en in de beleidsnota.

Overigens, kan men als eigenaar een onteigening afdwingen met dit ontwerp van decreet? Het is ook een instrument dat de overheid nu heeft. Wat doet men anders met een grond die men niet meer kan ontwikkelen?

Er werd ook gesuggereerd dat er een onevenwicht zou zijn tussen planbaten betalen wanneer men hoger mag bouwen en geen planschade wanneer men lager moet bouwen. Dat is een moeilijke discussie, want een bouwrecht ontstaat maar doordat men een vergunning krijgt. Hoe gaat men dat bepalen? Er wordt nu enkel planschade uitgekeerd wanneer men totaal niet meer mag bouwen. De nieuwe regeling zou eigenlijk soepeler zijn wanneer de bouwrechten worden gewijzigd.

Tom De Waele zegt dat de landcommissie beter ruimer zou zijn samengesteld. Is er een alternatief om de bezwaarprocedure tegen het schaderapport mogelijk te maken? Hoe gaat men onnuttige schadevragen tegenhouden? Is dat voldoende in het Instrumentendecreet ingebed?

Ook de 50 meterregel werd aangehaald. Inez De Coninck dacht dat het arrest van het Grondwettelijk Hof over industriegrond ging en niet over woongebied. Volgens haar is het dus nog altijd een wettelijke regel in woongebied.

In het ontwerp van decreet staat dat de overheid verplicht lasten moet opleggen wanneer een woonuitbreidingsgebied wordt aangesneden via groepswoningbouw. Hoe realistisch is het nog om die piste te bewandelen, gelet op de principes van het BRV? Het is toch eerder aan de overheid om te bepalen of het al dan niet gewenst is. Anderzijds, als een woonuitbreidingsgebied dan wordt ontwikkeld, heeft de overheid natuurlijk extra lasten en taken.

2.5. Tussenkomsst van Lode Ceyskens

Lode Ceyskens verwijst naar de kaart over mobiliteitsknooppunten en -voorzieningen. Hij vraagt zich af of dat de VITO-kaart is. Als dat zo is, wil hij nogmaals de opmerking maken dat het de kaart is die vertrekt vanuit het België zoals het bestond in 1831 en waar er nog niet over de grens werd gedacht. Het is een kaart waar bijzonder slecht over is nagedacht. Mobiliteitsknopen vlak over de grens zijn heel belangrijk in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling.

Tom Coppens stelt voor om de verwervingswaarde mee te laten tellen voor de waardebepaling. Zijn er cijfers over het aantal bouwgronden die aangekocht zijn als landbouwgrond?

Lode Ceyskens was heel erg getriggerd door de uitspraken over de schijven en het maximumbedrag. Is dit een denkpiste of iets wat juridisch onderzocht en haalbaar is? Hoe gaat het concreet in zijn werk? Betekent het dat men ten persoonlijke titel of dat een bepaalde vennootschap het maximumplafond heeft bereikt? Hoe zit het met overdraagbaarheid, als gronden in een andere vennootschap terechtkomen of bij een natuurlijke persoon via erfenis?

Tom Coppens stelt voor om het convenant enkel toe te passen voor gebieden waar men de generieke maatregelen uitsluit. Hoe kan men dit juridisch hard maken?

2.6. Tussenkomenst van Carina Van Cauter

Carina Van Cauter heeft Hans Tindemans opmerkingen horen maken over het strikte kader dat zou moeten gelden voor hergebruik van voormalige landbouwbedrijven. Hij deed de aanbeveling om de rechten van de zonevreemde woningen af te schaffen of te beperken. Wat is de link met het Instrumentendecreet? Carina Van Cauter ziet een link met de beleidsvisie maar niet met het ontwerp van decreet. Tenzij men de convenant- en contractbenadering als een uitbreiding ziet van zonevreemde rechten moet men toch vaststellen dat er vandaag in de VCRO een strikt kader geldt voor de zonevreemde landbouwbedrijven?

Zou het niet kunnen dat men met de convenant- en contractbenadering een aantal tijdelijke rechten en een andere bestemming geeft aan misschien tijdelijk gedesaffekteerde landbouwbedrijven maar hierdoor juist een definitieve harde bestemming vermijdt? Ze verwijst daarbij naar de casus van een tijdelijk maïsdoolhof met drankgelegenheden in agrarisch gebied.

Ze heeft de stelling gehoord dat alle bouwgrond die gelegen is binnen de 50 meterzone, grond is waarvoor men een aanspraak kan maken op het effectief verkrijgen van een vergunning en bebouwingsmogelijkheden. Voor al de rest zou het niet het geval zijn, en dus lijkt het tegenstrijdig dat men daarvoor een waarde zou vergoeden. Maar waarom zouden percelen in een te ontwikkelen gebied dat ruim is, niet in aanmerking komen voor een vergoeding? Ze begrijpt persoonlijk zeer goed het opheffen van de 50 meterregel. Het neemt niet weg dat de waarde van een grond, gelegen aan een uitgeruste weg, uiteraard hoger is dan de waarde van een grond die niet gelegen is aan een uitgeruste weg. Kan men de bezwaren hiertegen verduidelijken?

Als er planologisch iets wordt herbestemd, dan kan men aanspraken maken op het verkrijgen van een vergunning, maar dit is nog geen zekerheid. In het ontwerp van decreet is er wel een evolutie wat betreft het ogenblik waarop de planbaten verschuldigd zijn. Dit is op het moment dat men de vergunning krijgt, tenzij men ze niet benut, maar ook als een perceel wordt verkocht. Hoe kijken de sprekers hiertegenaan?

Verder wil ze twee situaties vergelijken. Het eerste geval waarbij een perceel grond gelegen is in een gebied dat geordend is en waar de stedenbouwkundige voorschriften beschreven zijn. Als daar meer bouwmogelijkheden komen, bijvoorbeeld van twee naar vier bouwlagen, dan is men planbaten verschuldigd. Het tweede geval betreft een perceel aan de overkant van de straat in een gebied dat niet geordend is en waar er dus geen voorschriften zijn. De omgeving evolueert er zodat het inpasbaar is om van twee naar vier bouwlagen te gaan. Dan moet men geen planbaten betalen. Hoe kijken de sprekers naar deze twee situaties?

Oorspronkelijk waren de planbaten gekwalificeerd als retributie, maar nu is het omschreven als een belasting. Als het een belasting is, is het geen beroepskost en kan men het niet in mindering brengen. Het betekent dat men op de volle 100 procent een meerwaardebelasting gaat betalen, terwijl men eigenlijk al een federale meerwaardebelasting zal betalen bij verkoop binnen een aantal jaren. Hoe kan men dat op een rechtsgeldige, maar ook op een rechtvaardige manier, met elkaar in overeenstemming brengen?

3. Antwoorden van de sprekers

3.1. Tom Coppens

Tom Coppens antwoordt dat de 12,5 miljard euro wanneer rekening wordt gehouden met de 50 meterregel, door Stec Groep zelf is berekend. Het wordt eenvoudiger om de totale kostprijs in te schatten. Bij de vorige berekening moest men immers inschatten welk aandeel van de gronden zich binnen die 50 meter bevindt aan een uitgeruste weg. Op basis van die schatting is men tot een lagere totale prijs gekomen. Voor de totale venale waarde, de marktprijs, maken de verschillen tussen percelen niet zo veel uit. Men kan daarbij de gemiddelde prijs in Vlaanderen nemen, en dan worden al die verschillen uitgevlakt. De gemiddelde prijs voor bouwgrond die Stec Groep heeft gebruikt, was 236 euro per vierkante meter. De gemiddelde prijs voor woonuitbreidingsgebied was 70 euro per vierkante meter. Daarbij werden de 25 procent goedkoopste en de 25 procent duurste gronden uitgesloten. Vermenigvuldig je dat met de oppervlaktes die Stec Groep heeft gebruikt, dan komt men tot een totaal van 31 miljard euro. Waarschijnlijk zit daar marge op, maar er is geen onderzoek beschikbaar over die cijfers. Het lijkt hem nodig om dat nog eens grondig te bekijken, maar de cijfers van Stec Groep geven wel al een richting aan.

Wat is het effect van de 50 meterregel? Voortgaand op de berekeningen van Stec Groep is het verschil met de huidige regeling en de huidige marktwaarde ongeveer 7,5 miljard euro, van 5 naar 12,5 miljard euro. Laat men daarenboven die 50 meterregel echter vallen, dan gaat men van 12,5 naar 31 miljard euro, dus ongeveer 18,5 miljard euro bij een gemiddelde grondprijs.

Er zijn inderdaad een aantal steden die lasten heffen en dat gebruiken voor een sloopfonds, maar dat ligt op dit moment juridisch moeilijk, want er moet een duidelijke relatie zijn tussen de last en het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt of de extra kosten die een overheid heeft voor die vergunning. Als men dat in een sloopfonds steekt, is er niet altijd een duidelijk relatie met hetgeen is vergund. Men kan als stedenbouwkundige ook niet de last opleggen dat er elders een woning zou worden gesloopt, omdat een last geen nieuwe vergunningsplichtige handelingen kan inhouden. Dat is op dit moment dus een juridisch probleem. Die verruiming zou wel interessant zijn.

Inzake de vraag wat momenteel de grootste hinderpaal is om tot de uitvoering van het BRV te komen, sluit Tom Coppens zich aan bij de vorige sprekers en de adviesraden: momenteel is er niet veel zicht op de beleidskaders en de richting waarin die zich gaan ontwikkelen. Hij heeft het gevoel dat de kar voor het paard wordt gespannen: een instrument zou een uitvoering moeten zijn van die beleidsplanning. Veel van wat hier wordt gezegd, is dan ook speculatief, omdat men niet weet in welke richting het beleidsplan zal gaan. Hoe zal worden omgegaan met die bouwreserves, is momenteel nog niet strikt bepaald, buiten het feit dat er een betonstop komt. De beleidskaders zouden dus meer helderheid moeten geven over welke instrumenten specifiek nodig zijn om het BRV te kunnen uitvoeren.

Over verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt inderdaad heel veel gesproken in andere landen in Europa. Naast Nederland wordt ook in Italië, Spanje, Frankrijk geprobeerd die ontwikkelingsrechten in te voeren. Daar wordt heel veel over geschreven, maar in de praktijk wordt er eigenlijk weinig mee gedaan, omdat dat vaak heel moeilijk haalbaar is, in heel Europa. Heel veel van die projecten zitten veeleer in de conceptfase dan dat ze op het terrein tot uitvoering leiden.

Tom Coppens stelt dat het moeilijk is om in de venale waarde de verwervingswaarde op te nemen. De venale waarde is immers in principe die prijs die men op

de open markt zou krijgen voor zijn gronden. Men kan op diverse manieren proberen te voorspellen wat de marktprijs zal zijn. Een manier is de comparatieve methode: kijken naar vergelijkbare gronden. Een andere is de hedonische methode, waarbij men op basis van kenmerken een soort regressieanalyse opstelt en zo tot een prijs komt voor een bepaald goed. De bedoeling van die methodes is net tot een zo betrouwbaar mogelijke inschatting te komen van de marktprijs. Als men dat achteraf nog corrigeert met factoren die niets met de marktprijs te maken hebben, dan kan eigenlijk niet meer worden gesproken van de venale waarde. Als wordt overwogen om in de uitvoeringsbesluiten bijvoorbeeld toch een andere weging te geven aan gebieden die na de 50 metergrens komen, dan houdt men in de huidige decreetstekst beter open welke waardebeoordeling dat dan juist is. Als men het begrip 'venale waarde' gebruikt, verwijst men eigenlijk naar de prijs die iemand op de markt kan krijgen, en dan kan men niet achteraf in een uitvoeringsbesluit nog iets anders schrijven.

De spreker moet het antwoord schuldig blijven over het aandeel bouwgrond dat als landbouwgrond werd aangekocht. Het gaat echter niet alleen over de gewestplannen, maar natuurlijk ook over de BPA's en de RUP's die daarna zijn gekomen. Hij denkt niet dat er momenteel een zicht is op de actuele verweringswaardes van de gronden die nog in bebouwbaar woongebied liggen, maar dat lijkt hem wel een studie waard.

Tom Coppens heeft de mogelijkheid niet onderzocht om in die zone waar convenanten worden gebruikt, de afwijkingsregels uit te sluiten. Of dat kan, is een vraag voor de juristen. Er zijn heel wat afwijkingsmaatregelen opgesomd in de codex. Volgens hem biedt het alleszins mogelijkheden als het instrument daadwerkelijk wordt ingezet voor ontsnippering, maar in de memorie van toelichting staat helaas nog geen enkele verwijzing naar ontsnippering. Integendeel, men wil eigenlijk zonevreemde activiteiten die nu nog niet kunnen worden vergund, toch mogelijk maken.

Er is inderdaad heel veel commotie over de VITO-kaart, zowel in Limburg als in West-Vlaanderen. De universiteit heeft er zelf een studie over gedaan, in Zuid-West-Vlaanderen. Het principe dat aan de basis ervan ligt, is dat men gaat verstedelijken in gebieden die goed ontsloten zijn via openbaar vervoer en waar al voorzieningen zijn, maar dat zegt natuurlijk niets over die gebieden waar men nog in openbaar vervoer wil voorzien. In die zin is dat inderdaad een dynamische kaart.

Waarom wil de spreker toch vasthouden aan de 50 meterregel? Om een achterliggend perceel te bebouwen moet bijna altijd een verkavelingsvergunning worden gevraagd. Dat is een extra stap in de vergunningsprocedure. Een verkavelingsvergunning hoeft niet noodzakelijk op dezelfde manier als een bouwvergunning worden toegekend. Dat was in het verleden ook nooit zo. Het criterium was altijd al de uitgeruste weg, zelfs bij de wet van 1962. Dat criterium bestaat al zeer lang en is zeer stabiel, dus is het evident om daar een onderscheid in te maken.

3.2. Geert Van Hoorick

Geert Van Hoorick wijst erop dat men bij de onteigeningsvergoeding ook vertrekt van de venale waarde. Daar is een decreet over. De rechtbanken hebben methodes ontwikkeld om die te bepalen. In het ontwerp van decreet stelt men dat men vertrekt van de venale waarde en dat men die bepaalt aan de hand van een aantal objectieve factoren. Daar ontstaat misschien de verwarring. Dat is eigenlijk een juridische fictie die men opbouwt. In het kader van dit ontwerp van decreet noemt men iets de venale waarde. Juridisch kan dat. Maar misschien kan het juridisch zuiverder worden geformuleerd door te zeggen dat men vertrekt van

de venale waarde en dat er een aantal correctiemechanismen zijn, zoals de verwervingswaarde enzovoort. Als men dat zo doet, houdt men een soort marge over voor landcommissies, die dan in de praktijk zullen moeten beslissen. Er moet natuurlijk wel begrip zijn voor het feit dat in het kader van de planschade die landcommissies enkel adviserend kunnen zijn. Het is moeilijk om als gewestelijke overheid te zeggen dat een gemeente een bepaald bedrag móet betalen. De eindbeslissing blijft bij de gemeente.

De 80 procentvergoeding bij planschade bestaat reeds lang. De redenering die daar grondwettelijk achter zit, is dat wie het geluk heeft eigendom te bezitten, ook moet bijdragen aan de gemeenschap, vandaar dus die 20 procent. In Duitsland staat dat zelfs heel duidelijk in de grondwet, in regels. Bij ons is dat door de rechtspraak afgeleid van het eigendomsartikel. Als men er echter eenmaal voor kiest om voor 100 procent te vergoeden, zal men niet meer terug kunnen. Dat moet men goed beseffen. Historisch werd er 80 procent vergoed, ook in het kader van het Duinendecreet bijvoorbeeld. Als men over tien jaar vindt dat het opnieuw anders moet, dan zal men een totaal andere regeling moeten maken. Anders wordt dat zeer aanvechtbaar.

Dan is er het probleem van de schijven. Eigendom heeft deels een sociale functie. Dat blijkt onder meer uit rechtspraak. Men kan vinden dat een eigenaar met een, twee, drie, vier, vijf percelen volledig moet worden vergoed, maar geen grote overgang van belastinggeld willen naar een of enkele eigenaars met vijftig stuks. Er werd gesproken van grootgrondbezitters. 77 procent is geen grootgrondbezitter, heeft één perceel, maar van die andere 23 procent kan ook nog een kwart bijvoorbeeld drie percelen hebben. Mocht dat echt geweten zijn, dan zou Geert Van Hoorick er ook geen probleem mee hebben om die volledig te vergoeden. Sommigen, dikwijls ondernemingen, hebben evenwel vijftig percelen. Dan stuit dat wat meer tegen de borst. Dikwijls zijn zulke ondernemingen ook wel in staat om verliezen hier en daar op te vangen. Dat is niet hun enige activiteit. De vraag is dus: gaat de solidariteit die men als gemeenschap wil opbouwen met eigenaars, zo ver dat men hen ook integraal wil vergoeden? Men kan dat allemaal erg complex formuleren, maar als met schijven wordt gewerkt, is dat net veel objectiever en juridisch wellicht minder aanvechtbaar. Het is voor iedereen gelijk. Men maakt geen onderscheid tussen ondernemingen en de vraag of het iemand met één of meer percelen betreft. De grens van de schijf kan vrij hoog worden gelegd. Men kan berekenen hoeveel drie potentiële bouwgronden ongeveer impliceert en daar ongeveer de grens leggen.

Uiteindelijk zou de voorgestelde regeling inderdaad tot een status quo kunnen leiden. Dat er veel planschadevergoedingen zullen moeten worden betaald, gaat er immers wellicht voor zorgen dat er niet zo veel planwijzigingen zullen gebeuren als de gemeenten dat allemaal zelf moeten betalen. Misschien zal daarvoor een soort gewestelijke medefinanciering mogelijk moeten worden. Met uitzondering van de watergevoelige openruimtegebieden moet het nog duidelijk worden of dat een belangrijk uitgangspunt is van het gewestelijk beleid in het BRV. Over hoeveel gaat het in eerste instantie? Gaat het meteen over 20.000 hectare de komende vijf jaar? In echt overstromingsgevoelig gebied wordt nu begonnen met 1000 hectare. Dat is dus niet echt realistisch. Daarom moet er een realistisch tijdsplan komen, moet het gewest die beleidsplannen opmaken. De gemeenten zal men daarbij moeten helpen want anders zal het niet gebeuren. En of de vergoeding nu voor 80 of 100 procent is, alleen al het gemak van de administratieve afhandeling zal maken dat er gewoon meer vergoedingen zullen moeten worden betaald. Dat is een burgervriendelijk systeem. Mocht men dat niet hebben, dan zouden de gemeenten zeker scheef worden bekeken. Het ontwerp van Instrumentendecreet is dus wat dit betreft een goede stap, maar men moet erover nadenken hoe men de gemeenten echt meekrijgt.

Men kan ook beslissen dat er schijven zijn tot een bepaald bedrag, en dat er daarboven nog altijd wordt vergoed, maar via ontwikkelingsrechten. Dan moet men echter een – veeleer gewestelijk – systeem van ontwikkelingsrechten opbouwen, een soort boekhouding, een publiekrechtelijke databank. Dat zou kunnen: Vlaanderen is niet zo groot. Zoiets gebeurt in andere landen, maar dan in andere sectoren.

Ook de vraag over de planbatenheffing vindt Geert Van Hoorick terecht. Mensen zullen moeten betalen als het gaat over een planwijziging waardoor ze meer bouwlagen mogen zetten. Als er geen planwijziging is en ze krijgen wel de vergunning om meer bouwlagen te zetten, hoeven ze niet te betalen. Alleszins beleidsmatig vindt hij dat niet goed. Is het juridisch in strijd met het gelijkheidsbeginsel? Het zijn eigenlijk twee verschillende situaties. Hij kan daar geen uitspraak over doen.

Hij hoorde in de vergadering veel enthousiasme over en vragen naar wat er met het BRV zou kunnen komen. Dat is echter enigszins een andere discussie. Het ontwerp van decreet bevat echter een aantal instrumenten die potentieel nadelig kunnen werken als men niet voldoende oplet.

Er was de opmerking dat er kaarten worden gemaakt van zonevreemde bossen en watergevoelige openruimtegebieden. Dat zijn eigenlijk allemaal voorbeelden van iets waarbij men dikwijls geen vergunning kreeg. Als men een bos heeft in woonuitbreidingsgebied, in agrarisch gebied, dan kan men zeker niks doen. Landbouwactiviteiten worden daar niet meer toegelaten. In woonuitbreidingsgebied wordt zoiets ook veelal niet toegelaten. Nu worden dus eigenlijk soms financiële instrumenten, vergoedingen ingezet om het papier in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid. Moeten de instrumenten echter niet worden ingezet om realisatiegericht te werken, wat het ontwerp van decreet ook wel wil, op de eerste plaats waar er een onmiddellijke winst kan worden geboekt?

Verder wil Geert Van Hoorick nog kwijt dat een uitdoofregeling zoals die bijvoorbeeld in Duitsland bestaat, ook hier mogelijk is, als er nieuwe RUP's worden opgesteld. Daarbij krijgt de eigenaar een bepaalde periode de tijd om het bestemmingsplan te realiseren. Indien er binnen die termijn geen vergunning wordt aangevraagd, vervallen de afspraken van het RUP. Op dat moment kan de overheid beslissen dat de bestemming voor het terrein in kwestie vervalt en dat er voortaan niet meer mag worden gebouwd. Als men een terrein niet bebouwt, heeft men in de toekomst dus geen zekerheid meer dat het perceel in woongebied blijft liggen.

Dat is het systeem dat ook in Duitsland wordt toegepast: wie een terrein met bestemming woongebied heeft, krijgt acht jaar de kans om effectief een woning te bouwen. Indien men die kans niet grijpt, dan vervalt die toelating, en kan de bestemming opnieuw worden gewijzigd, zonder vergoeding. Zo vermijdt men ook dat er binnen tien of twintig jaar nog een planschaderegeling moet worden toegepast.

Een dergelijk systeem zou in de toekomst zeer zinvol kunnen zijn, omdat de maatschappij vandaag zo snel evolueert dat ruimtelijke plannen veel vaker zullen moeten worden bijgestuurd dan vandaag het geval is. Hij verwijst daarbij naar de regeling inzake parkeernormen. Gelet op de snelle veranderingen inzake ruimtelijke ordening, is het belangrijk dat er dergelijke mechanismen worden ingebouwd. Maar de spreker gelooft dat zo'n aanpak moeilijker toepasbaar is op het verleden. Bij de oude gewestplannen is er immers nooit sprake geweest van bestemmingsplannen die beperkt zijn in de tijd.

Bruno Tobback ziet geen enkele reden waarom een dergelijk uitdoofbeleid niet kan worden toegepast op de reeds bestaande bestemmingsplannen. Er is vanuit grondwettelijk of Europeesrechtelijk opzicht immers geen enkele regel die garandeert dat een gewestplanbestemming voor altijd ongewijzigd blijft. Niets houdt de decreetgever tegen om op een bepaald moment te zeggen dat de huidige bestemmingen nog tien jaar gelden; daarna worden de bestemmingen herbekeken. Al bestaat het risico dan wel dat er een stormloop ontstaat voor het realiseren van bouwprojecten, aldus de spreker. Het is dan ook eerder een theoretische vraag. Het nieuwe beleid is sowieso al vrij ingrijpend, want dit Instrumentendecreet staat haaks op wat er allemaal is gebeurd in het verleden.

Volgens *Geert Van Hoorick* is het perfect mogelijk om een uitdoofbeleid te voeren in de woonuitbreidingsgebieden, bijvoorbeeld met een termijn van tien jaar. Het effect dat het BRV wil bereiken, wordt hier echter mee niet bereikt. Wellicht is dat dus niet de goede oplossing.

Bruno Tobback beweert dat men vandaag op basis van de huidige bestemming in woonuitbreidingsgebied geen absoluut recht heeft om te bouwen. Er is enkel een soort van theoretische waarde op gekleefd omdat er ooit een kleur op is gezet. Als de bestemming woonuitbreidingsgebied binnen tien jaar uitdooft, is er geen enkel probleem om ervoor te zorgen dat er in de eerste tien jaar niet op gebouwd wordt, tenzij men wil dat er wordt gebouwd. Juridisch is dat perfect sluitend. Niemand kan dat tegenhouden, ook niet het Grondwettelijk Hof.

Volgens *Geert Van Hoorick* is het wat genuanceerder. Het Grondwettelijk Hof kan je niet tegenhouden. Er is een verschil met Duitsland. Als men daar in een woongebied een vergunning aanvraagt, krijgt men die niet. Duitsland kent geen verkavelingsvergunning. Als men in een goede bestemming zit en men voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften, dan krijgt men die wel. In woonuitbreidingsgebieden kan men die vergunning dikwijls niet krijgen. Als men daar dan een bepaalde tijd op plakt, dan gaat dat juridisch minder goed.

Tom De Waele zegt dat het Grondwettelijk Hof daar wel bezwaren tegen zou kunnen hebben. Als dit nu zou worden ingeschreven in de VCRO, dan zijn bepaalde bestemmingen tijdelijk, en dat is problematisch omdat men dan raakt aan bestaande voorschriften. Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest over een onderdeel van de Codextrein dat betrekking heeft op de ontginningsgebieden (arrest 107/2018), duidelijk gemaakt dat men aan de inhoud van die voorschriften niet mag morrelen, niet om ze een andere betekenis of functie te geven en ook niet om ze plots tijdelijk te maken in plaats van permanent. Volgens het Grondwettelijk Hof mag men daar wel iets aan wijzigen, maar dat moet dan met een RUP gebeuren. Dat is dan wel een mogelijke piste om een doorbraak te forceren.

In 2000 werd beslist om de gewestplannen door RUP's te laten overschrijven, maar dat blijkt heel langzaam te gaan. Twintig jaar later is in meer dan 80 procent van de vergunningendossiers het gewestplan nog altijd van toepassing en dus niet een RUP. In één beweging zou men alle gewestplannen kunnen overschrijven met een RUP en tegelijk in een bepaling van de VCRO inschrijven dat bepaalde of alle bestemmingen voortaan tijdelijk zijn. Dan werkt men binnen de context van een nieuw plan, dat inhoudelijk wel hetzelfde is, en dan kan men dat eventueel tijdelijk maken. Dat zou dan wel een grootscheepse operatie zijn. Zomaar in een gewestplan met een wetgevende ingreep een bestemming tijdelijk maken, daar zal het Grondwettelijk Hof wel problemen mee hebben. Volgens het arrest over de ontginningsgebieden mag dat juridisch niet.

3.3. Tom De Waele

Tom De Waele kan enkel vaststellen dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State, die nochtans altijd bijzonder voorzichtig te werk gaat, letterlijk vraagt dat hoofdstuk over de convenant- en de contractbenadering weg te laten, omdat dat niet goed in elkaar zit en dus niet kan functioneren.

Hij denkt verder niet dat er een grondwettigheidsprobleem zou kunnen zijn met betrekking tot de werking van de landcommissies, toch niet a priori. Dat zijn immers slechts adviserende instanties, ze nemen geen eindbeslissing. Mochten ze niet goed functioneren, dan kan dat nog altijd worden rechtgezet door de overheid die de uiteindelijke beslissing neemt over de uit te keren vergoeding. Ze kunnen ook worden verbeterd door de structuur ervan wat gemengder te maken, door mensen daarin te laten zetelen die wat meer expertise op het terrein hebben en die kunnen inbrengen om de waarde van onroerende goederen te bepalen. Dat zal moeten blijken. Misschien functioneren die wel goed.

Bruno Tobback had geopperd dat gemeenten geen plannen zullen opmaken omdat dat door al die uit te betalen vergoedingen onbetaalbaar is, dat de bouwshift uiteindelijk zal worden gerealiseerd op een andere manier, door bijna overal en altijd vergunningen te weigeren. Tom De Waele denkt echter niet dat dat een realistisch scenario is. Lokale besturen zitten niet zo in elkaar dat ze graag vergunningen weigeren aan om het even wie. Het effect zou veeleer kunnen zijn dat ze inderdaad geen plannen maken, omdat dat te duur is, maar dat ze wel vergunningen blijven verstrekken en open ruimte blijven aansnijden. Die lokale gevoeligheden blijven natuurlijk spelen bij lokale besturen die over lokale aangelegenheden te beslissen hebben.

Op papier is er sprake van 100 procent vergoeding in de toekomst ten opzichte van 80 procent nu, maar in werkelijkheid is het niet zo. Die 80 procent wordt eigenlijk nooit uitbetaald. Er zijn praktisch geen planschadeprocedures, laat staan planschadeveroordelingen. Mensen weten het niet, zijn te laat om te procederen. Men doet uitschijnen dat van 80 naar 100 procent eigenlijk geen groot verschil is, maar het Instrumentendecreet zal in de praktijk qua overheidsfinanciën wel een hemelsbreed verschil uitmaken. De besturen zullen immers met een voorstel moeten komen en dat voor 100 procent proberen te begroten, terwijl het in de actuele situatie bijna niets is.

Bruno Tobback wijst erop dat Tom Coppens gewaagde van 39 procedures en één uitbetaling. Hoe komt het dat men bij die andere 39 nooit tot een uitbetaling is gekomen?

Tom De Waele oppert dat dat wellicht zo is omdat die procedures nog lopen en heel lange procedures zijn.

Bruno Tobback werpt tegen dat de planschadeprocedure niet van gisteren is. Het kan dus niet zo zijn dat er van al die procedures nog maar één is afgewerkt.

Carina Van Cauter stelt dat mensen administratief zijn vastgelopen waardoor ze niet krijgen waarop ze eigenlijk recht hebben.

Bruno Tobback vraagt of er derhalve onderzoek is gedaan naar de rechtspraak met betrekking tot de planschade, met name over die veertig dossiers. Volgens hem is er in meerdere dossiers reeds een uitspraak gedaan.

Geert Van Hoorick antwoordt dat er ooit een studie is gemaakt, maar een tijdje terug en voor de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid verdedigt zich zeer goed, en er staan heel wat uitzonderingen in de paragraaf, waardoor de overheid

dan toch niet moet betalen: stedenbouwkundig, bouwfysisch ongeschikte percelen enzovoort. Het komt dus wel degelijk voor dat de einduitspraak nadelig is voor de eigenaar. Hij kan niet spreken over die veertig gevallen, maar er is die studie van 1996. Veel gevallen dateren net van die tijd, van de overgang van geen plannen naar gewestplan. Toen heeft hij inzage gehad in heel wat arresten, die dikwijls zelfs niet openbaar waren. Het valt op dat de rechter dat dikwijls uiteindelijk niet inwilligde.

Hij treedt ook Tom De Waele bij: eigenlijk gaat men van bijna 0 naar 100 procent. De praktijk is dat eigenaars dikwijls verliezen. Het begin is ook zeer onaantrekkelijk: men moet daarvoor een advocaat nemen en weet eigenlijk niet of men gaat winnen. Men weet dat er een bouwverbod is door een plan, maar de technische aspecten kent men eigenlijk niet goed, dus het is onvoorspelbaar, zodat veel mensen niet aan de procedure beginnen. In de loop van de gerechtelijke procedure komt het ook voor dat er een overeenkomst is met de overheid, zodat het niet tot een einduitspraak komt.

Het lijkt *Bruno Tobback* dan wel nuttig te weten welke criteria in de rechtspraak worden gehanteerd om in al die gevallen een vergoeding af te wijzen. Als Geert Van Hoorick immers stelt dat er in het huidige systeem geen recht op een vergoeding is omdat iets bouwfysisch ongeschikt is, dan zou dat ook voor de landcommissies een serieuze richtlijn kunnen zijn om duidelijk te maken wat de waarde van een grond is. Als in het huidige systeem een waarde nul is wegens een bepaald criterium, zou die in het nieuwe systeem ook nul moeten zijn. Als dat bouwfysisch niet geschikt is, dan is de marktwaarde natuurlijk ook nul.

Carina Van Cauter werpt tegen dat dat zo is tenzij het beleid andere oriëntaties aanneemt. *Bruno Tobback* beaamt dat, maar hij denkt dat de bestaande rechtspraak voor het beleid ook een richtinggevend element zou kunnen zijn. Het lijkt hem nuttig die te kennen. Hij neemt aan dat het niet de bedoeling is dat het beleid de ambitie heeft om de marktwaarde artificieel op te drijven. Dan is men echt speculatie aan het belonen. Als men echt onbebouwbare gronden wil vergoeden alsof ze goud waard zijn, dan stelt hij voor dat men dat in de commissie en het decreet zegt. In het andere geval zoekt men naar de reële waarde van iets.

Tom De Waele stelt dat er wel wat publicaties in juridische tijdschriften bestaan over die oorzaken. Die zijn het erover eens dat het planschadesysteem van vandaag een bijzonder antipathiek systeem is voor degene die erin verzeild geraakt. Hij wordt geconfronteerd met een overheid die zich verdedigt, en vooral met advocaten die alle mogelijke proceduretrucs uithalen om dingen op de lange baan te schuiven en af te schrikken. Veel mensen geven dan op. Dat is een hemelsbreed verschil met het systeem in dit ontwerp, waarbij dat meer dan gefaciliteerd wordt.

Wat de stedenbouwkundige lasten betreft: in het Brusselse systeem was daarvan een automatisme gemaakt, en daarover is men gevallen. Lasten opleggen is immers niet niks. Dat is dikwijls een aanzienlijke tegenprestatie, ook financieel. Als je dat toch wilt verbinden aan een vergunning of toelating, dan moet je kunnen motiveren dat je die last oplegt en waarom het die specifieke last is. Tom De Waele vindt dat niet terug in dit ontwerp van decreet. Zoals het in dat ene artikel staat, is het echt een automatisme, terwijl het een benadering à la carte zou moeten zijn. Men moet bekijken waarover het gaat, waarvoor de overheid staat als ze een vergunning geeft voor een project, wat ze moet investeren, en daar dan iets tegenover laten plaatsen door de grote beneficiant, de titularis van de vergunning. In het arrest van de Franstalige kamer van de Raad van State over het Brusselse dossier heeft men duidelijk die evenredigheid als groot criterium naar voren willen brengen.

De spreker had inderdaad gezegd dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten enkel kan functioneren op voorwaarde dat er eerst iets wordt gedaan aan het overaanbod van bouwrijpe en bebouwbare gronden, maar het was zeker niet zijn boodschap dat men op die manier te werk moet gaan. Als men eerst plannen maakt om al die bouwmogelijkheden weg te ruimen, dan zal men inderdaad worden geconfronteerd met ongelooflijk grote kosten. Hij wou enkel zeggen dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten allicht niet zal werken, en dat gelet daarop Vlaanderen daar niet aan moet beginnen. Tinne Rombouts had het zo begrepen dat hij beweert dat men eerst al die herbestemmingen moet doen en dan met verhandelbare ontwikkelingsrechten kan beginnen, maar dat is niet zo. Dan zal de overheid geen geld meer over hebben. Alle publicaties, en ook andere sprekers, wijzen erop dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in een andere context misschien kan werken, maar in Vlaanderen bijzonder problematisch is.

Tom De Waele geeft Inez De Coninck deels gelijk: het arrest van het Grondwettelijk Hof over de 50 meterregel ging over een industriegebied. Het Grondwettelijk Hof heeft daarmee weliswaar beslist dat die regel niet meer kan gelden voor industriegebieden of bedrijventerreinen, maar wel nog geldig en nuttig is als het gaat over woongebieden of met wonen gelijkgestelde gebieden. Het ging in de feiten dus niet over woongebied, maar het arrest gaat ruimer en verder dan dat.

De spreker meent verder niet dat er een valabel alternatief bestaat voor de bezwaarprocedure. Een alternatief zou kunnen zijn dat men eventueel iemand anders laat beslissen over een ingediend bezwaar, maar wie moet dat dan zijn? Er zou kunnen worden gedacht aan een hogere overheid, zoals in het vergunningstelsel, maar dat ligt toch moeilijk omdat men dan een hogere overheid laat beslissen over financieel belangrijke dossiers waarvoor een lagere overheid zou moeten betalen. Het is moeilijk te concipiëren dat in de reglementering zou worden opgenomen dat bijvoorbeeld een deputatie van een provincie of, nog hoger, de minister van Omgeving in de plaats van een gemeente beslist dat een voorstel tot vergoeding te laag was. De bezwaarprocedure in het ontwerp ziet er sympathiek uit, want dat wordt aangeboden aan iemand die een claim doet, maar het is misschien vooral legistische cosmetica. In de praktijk zal die procedure wellicht weinig verschil maken en zal een bezwaar veelal weinig kans maken.

Het voorbeeld van een maïsdoolhof als tijdelijke herbestemming van landbouwgebouwen werd aangehaald. Daarvoor zou een convenant kunnen worden opgesteld, omdat dat een tijdelijk iets is. Wat echter wordt vergeten, is dat het huidige systeem van de omgevingsvergunning voor een functiewijziging ook tijdelijk kan werken en niet noodzakelijk een permanente toelating oplevert. Men kan iemand een functiewijziging toestaan voor bijvoorbeeld een seizoen of voor een beperkte tijdsspanne. Men heeft daarvoor het nieuwe systeem van convenanten niet nodig.

Tom De Waele beaamt dat Carina Van Cauter een punt had met haar voorbeeld waarin er aan de ene kant van de straat een plan is en een planbatenheffing wordt verstuurd en er aan de andere kant van de straat geen plan is, maar er wel meer bouwmogelijkheden worden gegeven via het vergunningenbeleid. Dat is inderdaad een consequentie van wat in dit ontwerp van decreet staat. De planbatenregeling hangt vast aan een planmaatregel die bepaalde mogelijkheden geeft, maar als in het vergunningenbeleid soortgelijke dingen worden gedaan, blijft dat allemaal blauwblauw. Dan kan de meerwaarde niet worden afgeroomd bij degene die het voordeel geniet via die vergunning die hij heeft verkregen.

Carina Van Cauter vraagt op welke moment dat dan verschuldigd zou moeten zijn: wanneer men dat realiseert? *Tom De Waele* antwoordt dat in de oorspronkelijke situatie dit het ogenblik was wanneer de planbaten werden gerealiseerd.

Filiep Loosveldt verduidelijkt dat men recht heeft op planschade op het moment dat het RUP in werking treedt, omdat men dan weet dat men onmiddellijk een bouwverbod heeft. Dat is dan geen hypothese meer. Inzake de planbaten werd oorspronkelijk beslist dat te doen op het moment dat de meerwaarde zou worden gerealiseerd, omdat dat op het moment van de planwijziging nog niet geweten was. Toen is dat vanuit juridische overwegingen wat aangepast, omdat er een overlap en een tegenstrijdigheid zou kunnen zijn met de federale meerwaardebelasting bij realisatie. Men heeft beslist die heffing maar te laten betalen op het moment dat wordt verkocht of dat de vergunning er is. Dat wordt nu al een tijdje zo gedaan en werd uiteindelijk ook zo in het ontwerp bepaald.

Dat men bij een verkoop onmiddellijk de planbatenheffing moet betalen, zelfs al heeft men nog geen vergunning en weet men niet of men die zal krijgen, vinden de raden wel problematisch. Daarmee kunnen immers luchtballen worden gecreëerd. Vooral in die gebieden waar verdichting nodig is, zal men door die planbatenheffing op dat ruimtelijk rendement, dat theoretisch is, eigenlijk al een voorafname hebben, waardoor de prijzen mogelijk zullen worden opgedreven.

3.4. Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning

Wat de vraag van Mieke Schauvliege over de impact op de planschadevergoeding betreft, geeft *Hans Tindemans* aan dat de twee instrumenten waar hij tijdens zijn presentatie bij heeft stilgestaan, waarschijnlijk de grootste impact zullen hebben. Vooral het verdwijnen van de toegangscriteria en de invoering van een nieuwe berekeningswijze, op basis van de volledige venale waarde, zullen daar een grote rol bij spelen. De vereenvoudiging van de procedure om planschade aan te vragen zal eveneens een grote impact hebben. Het zal tot meer uitbetalingen leiden. Net daarom is het voor de VRP cruciaal om de andere restricties te behouden, zodat alles betaalbaar blijft.

Aan Bruno Tobback meldt Hans Tindemans dat de VRP twee mogelijkheden ziet. Ofwel verandert er niets op het terrein en blijven de BRV-doelstellingen dode letter, ofwel zal de overheid er heel wat extra middelen tegenaan moeten gooien.

Wat het gebruikte cijfermateriaal betreft, ontkent Hans Tindemans dat hij en minister Demir andere cijfers gebruiken, zoals Tinne Rombouts had geopperd. Volgens Hans Tindemans heeft minister Demir echter enkel gesproken over het aandeel eigenaars dat één perceel bezit, terwijl hij ook vermeld heeft welk percentage van de totale woonuitbreidingsgebieden zij bezitten. Als je die twee gegevens naast elkaar legt, dan krijg je een heel ander beeld. Zoals eerder vermeld, vermoedt de VRP dat gewone burgers vaker gronden hebben gekocht die binnen de bestaande toegangscriteria vallen. Hans Tindemans benadrukt wel dat de VRP dat vermoeden niet kan staven met studies. Daarom is de organisatie er ook vragende partij voor dat de overheid dergelijke zaken grondig onderzoekt.

De spreker ontkent eveneens dat de VRP overal RUP's wil. De VRP wil voornamelijk een duidelijkere regelgeving met veel minder uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden. Aangezien de convenant- en contractbenadering een bijkomende uitzondering creëert, is de organisatie absoluut geen voorstander van dat nieuwe instrument.

Hans Tindemans begrijpt dat in specifieke, uitzonderlijke gevallen – zoals in het voorbeeld van het binnengebied dat door Carina Van Cauter is gegeven – die 50 meterregel onlogisch kan lijken, maar in het merendeel van de cases is het net

het omgekeerde. Gezien de financiële impact van die aanpassing zo groot is, is ze niet te verantwoorden. Daarom houdt de VRP ook vast aan de bestaande toegangscriteria.

3.5. Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed

Filiep Loosveldt vindt het wat te scherp om te stellen dat het ontwerp van Instrumentendecreet, zoals het er nu ligt, op de vereenvoudiging van de planschaderegeling na, weinig goede elementen bevat. In het kader van het nieuwe omgevingsbeleid en het BRV, is de SARO van oordeel dat er absoluut nood is aan een Instrumentendecreet. Het huidige ontwerp van Instrumentendecreet toont wel nog enkele serieuze mankementen en moet dus nog op een aantal punten fundamenteel worden aangepast.

Het grootste knelpunt voor een effectief openruimtebeleid is volgens *Filiep Loosveldt* het beleid zelf, of eerder het ontbreken van een beleidskader. Instrumenten voorzien is nodig, maar een Instrumentendecreet is pas zinvol als er een beleidskader is waar die instrumenten dan uitvoering aan kunnen geven. Het is ook schrijnend dat er na al die tijd nog steeds geen duidelijk beeld is over de kostprijs van het openruimtebeleid. Er is dus niet alleen nood aan een duidelijk kader, maar ook aan impactanalyses die de kostprijs van het beleid berekenen. Zonder een degelijke onderbouwing blijft er te veel onzekerheid op het terrein, waardoor alles dreigt te verzanden.

Wat betreft de planschade, een element dat in veel vragen terugkwam, merkt *Filiep Loosveldt* eerst en vooral op dat een rechter-en-partijsituatie volgens de SARO het best vermeden wordt. Dat kan door een aparte instantie de vergoeding te laten vastleggen, zodat de betalende overheidsinstantie niet zelf hoeft te bepalen hoeveel ze betaalt. De landcommissies zouden dat kunnen doen, maar ook erkende schatters komen daarvoor in aanmerking.

Ten tweede vrezen sommige vraagstellers dat de eigenaarswaarde te allesbepalend zou kunnen worden, maar die vrees is volgens *Filiep Loosveldt* deels ongegrond, omdat het ontwerp van decreet al bepaalt dat er rekening gehouden moet worden met de verwervingswaarde van een perceel. Het decreet vermeldt het dus al; nu is het zaak om daar goed mee om te gaan in de uitvoeringsbesluiten.

Of de eigenaars van woonuitbreidingsgebieden vaak grootgrondbezitters zijn, daar kan *Filiep Loosveldt* geen uitsluitsel over geven. Hij wil er wel voor waarschuwen dat ook heel wat sociale huisvestingsmaatschappijen woonuitbreidingsgebieden zullen hebben aangekocht en dus het slachtoffer kunnen worden van het openruimtebeleid. Of er uitzonderingen gemaakt moeten worden voor deze of gene actor, daar spreekt de SARO zich dan weer niet over uit. Vanuit het standpunt van ruimtelijke ordening is de aard van de actor ook niet zo heel relevant; een goede ruimtelijke ordening staat voorop.

Er kwam ook een vraag over de mogelijkheid om planschade bij een ernstige waardevermindering te vervangen door een aankoopplicht. Een dergelijke maatregel was vroeger voorzien in de Codextrein, maar is er dan uitgehaald. De SARO is er voorstander van om een aankoopplicht te vervatten in de nieuwe planschaderegeling, omdat het voor het nodige draagvlak zou kunnen zorgen. Aangezien overheden bij een waardevermeerdering de betrokken eigenaar extra belasten via een planbatenregeling, zou het eerlijk zijn om in het omgekeerde geval ook een eerlijke tegenmaatregel te voorzien.

Wat de planbaten zelf betreft, wil *Filiep Loosveldt* benadrukken dat het oorspronkelijk de bedoeling was om eigenaars pas een heffing te laten betalen,

zodra ze een bouwvergunning verkregen hebben voor een perceel, maar uit juridisch-technische overwegingen werd er dan toch voor gekozen om de heffing toch bij de inwerkingtreding te innen, om de inning dan weer te verschuiven naar de datum van vergunning of verkoop. De vraag daarbij is wel of de bijdrage via een planbatenregeling dan wel via de lasten geregeld moet worden. Het lijkt Filiep Loosveldt gemakkelijker om via een gerichte heroriëntaties van stedenbouwkundige lasten te werken dan via een lineaire planbatenregeling. Het gevaar bestaat dat er voor bepaalde projecten zowel planbaten, lasten en gemeentelijke heffingen gelden, wat zeer onoverzichtelijk dreigt te worden. De regering heeft zich daar op advies van de SARO voorzichtig in opgesteld en heeft in het ontwerp van decreet ingeschreven dat de planbaten in mindering van de stedenbouwkundige lasten gebracht worden. Een opmerking daarbij is wel dat de meeste stedenbouwkundige lasten in natura worden uitgevoerd. Dat maakt het natuurlijk moeilijk om planbaten in mindering te brengen. Het staat in de sterren geschreven dat dat voor problemen zal zorgen.

Carina Van Cauter vraagt zich af of een uitvoeringsbesluit daar een oplossing voor zou kunnen bieden, maar *Filiep Loosveldt* vraagt zich wel af hoe een uitvoeringsbesluit een last in natura in speciën zal kunnen vatten.

Ten slotte komt Filiep Loosveldt nog even terug op de convenant- en contractbenadering. Hij ontwaart bij een meerderheid van de sprekers een consensus dat het voorgestelde instrument, in de vorm zoals het voorligt, weinig levensvatbaar is. Er zijn echter ook 'believers' en waarschijnlijk ligt de waarheid ergens in het midden. Andere instrumenten hebben hun limieten, en die limieten kunnen deels worden opgevangen door een convenantinstrument. Het is ook niet de bedoeling van het BRV, althans niet volgens de SARO, om elke vorm van ontwikkeling in de open ruimte te gaan verbieden. Het buitengebied moet leefbaar zijn, maar nietstedelijke gebieden mogen zeker niet achtergesteld raken. Dat is een bekommernis die bij de opmaak van beleidskaders zeker meegenomen moet worden.

II. Hoorzitting van 19 februari 2020

1. Inleidende uiteenzettingen

1.1. Vlaamse Landmaatschappij

Toon Denys, gedelegeerd bestuurder Vlaamse Landmaatschappij (VLM), heeft het over de werking van de landcommissies.

Afgewogen en gemotiveerde inzet van instrumenten

In het Instrumentendecreet staat: "Dit decreet beoogt een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen binnen de doelstellingen van het omgevingsbeleid, (...)". Het is niet zo gemakkelijk om op basis van de gewenste ontwikkeling in een gebied te kiezen voor een bepaald instrument. Er wordt snel teruggегrepen naar de planbaten- en planschaderegeling, maar er zijn ook andere mogelijkheden. De ontwikkelingsperspectieven moeten vanuit een duidelijke gebiedsvisie worden onderbouwd om dan na te gaan wat de meest gepaste instrumenten zijn. Die werkwijze is al opgenomen in het Landinrichtingsdecreet. Sinds 2014 zijn er achttien instrumentenafwegingen binnen de landinrichtingsplannen en inrichtingsnota's gebeurd. Het is de bedoeling om met de instrumenten doelmatig, billijk en efficiënt de beschikbare middelen in te zetten.

Taken van de landcommissies

De landcommissie stelt op vraag van de initiatiefnemer een schaderamingsrapport op. Ze kan vervolgens een schaderapport opmaken waarbij de eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding bepaald worden. De tijdslijn is daarbij belangrijk. Een gemeente, een provincie of het Vlaamse Gewest kunnen facultatief een schaderamingsrapport aanvragen. Dat gebeurt vóór de start van de voorlopige vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Een dergelijk rapport geeft een idee van de kosten en kan bepalend zijn om al dan niet verder te gaan met het project. Daarna wordt de procedure van het RUP doorlopen en komt er een definitieve vaststelling. Vervolgens kan een particulier een aanvraag doen voor een eigenaarsvergoeding en wordt het schaderapport door de landcommissie opgemaakt. In het voorliggende ontwerp van decreet is opgenomen dat een burger gehoord kan worden. Er kan ook bezwaar worden ingediend op het voorstel van schade. Dat is een nuttige stap, want er kunnen nieuwe elementen opduiken waar de landcommissie geen rekening mee gehouden heeft. Wie na de bezwaarbehandeling het nog niet eens is, kan naar de rechtbank stappen. Het is een burgervriendelijke behandeling van een dossier, die sneller gaat dan een procedure voor de rechtbank.

Verder heeft de landcommissie opdrachten in het kader van de planbaten. De landcommissie maakt een meerwaarderamingsrapport op. De berekening van de vermoede meerwaarde maakt hier onderdeel van uit.

Een belangrijk punt is dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor de betaling van werkingsmiddelen voor de taken ter uitvoering van het decreet. Het secretariaat van de landcommissie moet vrij intensief werk leveren op het vlak van voorbereiding van de dossiers. Toon Denys vraagt dan ook aan de Vlaamse Regering dat het secretariaat werkingsmiddelen kan vragen aan de initiatiefnemer. Gelet op de besparingen van de voorbije tien jaar is het echt een noodzaak om voldoende bestaafing te kunnen uitbouwen.

Wat de berekening van de eigenaarsvergoeding als compenserende vergoeding betreft, is het de bedoeling om het verschil tussen de eigenaarswaarde voor het effectief ingaan van de gebruiksbeperking en de eigenaarswaarde na het effectief ingaan van de gebruiksbeperking te bepalen. Dat verschil is de eigenaarsvergoeding. Er staan in artikel 17, §3, van het ontwerp van decreet dertien duidelijke objectieve factoren die de eigenaarswaarde kunnen beïnvloeden. Er staat verder ook in: "De ligging van het perceel als objectieve factor tot waardebepaling wordt in het bijzonder beïnvloed door de ligging aan een voldoende uitgeruste weg (...) en de ligging vanaf de eerste 50 meter van de rooilijn in gebieden die ressorteren onder de gebiedsbestemming woongebied". Maar wat zal de waarde zijn van gebieden die daarbuiten vallen? De huidige regelgeving voorziet daar geen schadevergoeding voor. Dit ontwerp van decreet spreekt zich daar ook niet over uit, maar de spreker hoopt dat er in het besluit van de Vlaamse Regering daarover toch bepalingen worden opgenomen. Zo niet, schuift de wetgever dit door naar de landcommissie, waar de discussie dan zal plaatsvinden. Dat geniet niet zijn voorkeur: het is een politieke keuze om dat kader te bepalen.

De Vlaamse Regering bepaalt de berekening van de eigenaarsvergoeding nader, wat absoluut noodzakelijk is. In artikel 17, §3, is opgenomen: "De objectieve factoren die de eigenaarswaarde van het perceel kunnen beïnvloeden en waarop de venale waarde wordt gebaseerd zijn (...)". De venale waarde is duidelijk gedefinieerd als een marktwaarde. De spreker vindt de formulering "waarop de venale waarde wordt gebaseerd" in het ontwerp dan ook zeer ongelukkig en zeer verwarrend voor de landcommissie en voor de rechtbank, indien men daarnaar stapt. De landcommissie moet een vergoeding bepalen voor de eigenaar, maar

het gaat niet over het aankopen van een perceel. Die zinsnede wordt dan ook beter geschraapt om het zeer helder te houden.

Ook de berekening van de gebruikersvergoeding moet gebeuren. De gebruikswaarde wordt bepaald op basis van het actuele en wettige gebruik. De berekening van het verlies van de gebruikswaarde is gebaseerd op een berekend aandeel van de onteigeningsvergoeding voor gebruikers op basis van reële gedeerde beroepsinkomsten en bedrijfsgegevens. Ook daar bepaalt de Vlaamse Regering de berekening van de gebruikersvergoeding nader.

Voor wat de planbaten betreft, gebeurt de berekening van de vermoede meerwaarde op basis van dezelfde objectieve factoren als bij de eigenaarsvergoeding. Het ontwerp van decreet is daar helder in.

Waarom is voor de landcommissies gekozen?

De landcommissies zijn opgenomen in het Landinrichtingsdecreet. Ze hebben een onafhankelijke rol en expertise. Ze zijn opgericht per provincie. De voorzitter is dezelfde over de provincies heen. Ze hebben rechtspersoonlijkheid en zijn multidisciplinair samengesteld. Een landcommissie is samengesteld uit de volgende leden: de voorzitter, voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud; de secretaris, voorgedragen door de VLM; een lid voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening; een lid voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor de financiën en de begroting; een lid voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid; een lid voorgedragen door de Vlaamse minister bevoegd voor de openbare werken en twee leden van de kapitaalschadecommissie. Het ontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering de landcommissies kan uitbreiden met maximaal drie leden. De landcommissies kunnen zich verder laten bijstaan door deskundigen om adviezen in te winnen.

De opgebouwde expertise heeft betrekking op de bepaling van de gebruikswaarde, ruilwaarde, financiële compensatie voor de eigenaar en gebruikersvergoeding in uitvoering van een herverkaveling, al dan niet met planologische ruil. Ze heeft ook betrekking op de berekening van vergoedingen voor waardeverlies van gronden (zowel eigenaars- en gebruikersvergoeding), verlies van gebruik, vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsreconversie en bedrijfsbeëindiging. De landcommissie voert ook de te volgen procedure van aanvraag van een vergoeding tot het nemen van een beslissing.

De landcommissies zijn in het kader van de planschaderegeling adviserend. Ze nemen niet de eindbeslissing maar geven advies aan de initiatiefnemer over de vergoedingen waarover beslist moet worden.

Ervaringen van de landcommissies

Toon Denys geeft het voorbeeld van de inzet van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, dat interessant kan zijn in het kader van het Instrumentendecreet. Dit instrument bestaat al in de landinrichting en wordt toegepast in het kader van een meer bebouwde context. Het is een specifiek instrument dat heel wat troeven heeft omdat bestemmingen gewijzigd en zelfs geruild kunnen worden zonder dat het systeem van planbaten en planschade van toepassing is. Het instrument herverkaveling met planologische ruil beoogt een gelijktijdige ruil van bestemmingen, eigenaars en gebruikers.

De spreker geeft het voorbeeld van een gebied van anderhalve hectare bestemd als woongebied maar nog niet gerealiseerd en gelegen binnen een beschermd dorpszicht. De gemeente besliste tot een bestemmingswijziging om het

woongebied met landelijk karakter en woonuitbreidingsgebied om te zetten naar agrarisch gebied, parkgebied en bouwvrij parkgebied. De visie van de gemeente betrof het behoud van het juridische aanbod aan woongebieden. Daartoe zou een agrarisch gebied omgezet worden naar een zone voor woonontwikkeling. Het eindresultaat wordt gerealiseerd zonder planbaten en planschade, waarbij de gemeente zelfs nog wat middelen overhoudt om de inrichting te doen. Er is in dit voorbeeld enig verlies van open ruimte, wat een beleidskeuze is. Toon Denys kan zich echter ook andere cases inbeelden waarbij een gemeente percelen in de ruil betreft die in woongebied liggen, waardoor de open ruimte niet aangesneden moet worden. Het meest handige voor een overheid is om grondpositie in te nemen.

Van alle percelen bepaalt de landcommissie de ruilwaarde en de gebruikswaarde voor en na de bestemmingswijziging. De ruilwaarde wordt bepaald op basis van de oppervlakte, de ligging, het bestemmingsgebied, de aanwezige constructies en opstanden, de cultuurwaarde, het bestaan van pacht of van erfdiensbaarheden en de verwervingswaarde. De gebruikswaarde wordt bepaald op basis van de geschiktheid van het perceel voor het actuele grondgebruik. Daarbij wordt rekening gehouden met alle relevante factoren zoals de bodemgesteldheid, de drainageklasse, de geldende reglementaire gebruiksbeperkingen zoals bemestingsnormen.

Aanbevelingen

De landcommissies hebben sinds 2014 ervaring opgebouwd met betrekking tot waardebepaling en berekening van vergoedingen. Hierop kan verder gebouwd worden voor de taken van de landcommissies door het Instrumentendecreet. De ervaring met landinrichting leert dat er een duidelijk kader binnen de regelgeving nodig is om de eigenaars- en gebruikswaarde te bepalen en de vergoedingen te berekenen. Hiervoor dienen de bepalingen met betrekking tot de berekeningen van de eigenaarsvergoeding en de gebruikersvergoeding verder uitgewerkt te worden in het uitvoeringsbesluit.

1.2. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Voor *Dieter Wouters*, voorzitter van de bestuurlijke commissie Kwaliteitsvolle Omgeving van de VVSG, is het een belangrijk uitgangspunt dat de Vlaamse overheid en de gemeenten samen werken aan de bouwshift. In de beleidsnota staat dat men naar 0 hectare druk op de open ruimte wil gaan. Het Instrumentendecreet is de manier om daar te geraken.

Doorlopen traject

Het eerste voorontwerp van Instrumentendecreet werd goedgekeurd in januari 2018. Er zijn toen tal van adviezen ingewonnen, maar niet bij de VVSG, dat het wel ongevraagd heeft geleverd. Ondertussen is er een tweede versie, en het advies van de VVSG borduurt voort op dat eerdere advies.

Sterke punten

Er zijn een aantal sterke punten, zoals het verbeteren van de planbatenregeling. Het percentage wordt hoger, maar is nog altijd redelijk, omdat 50 tot 75 procent van de waardevermeerdering die gecreëerd wordt, nog altijd naar de eigenaar gaat.

Een ander sterk punt is dat gronden die meer bouwrechten krijgen zonder dat er sprake is van een bestemmingswijziging, ook in aanmerking komen voor

planbaten. Zonder dat er een RUP nodig is maar door bijvoorbeeld de bouwhoogte te verhogen, kunnen er planbaten geïnd worden.

Ook wordt er terecht bij verwervingssubsidies in het kader van leegstaande bedrijfsruimtes een onderscheid gemaakt tussen private en publieke actoren.

Er zijn een aantal verbeteringen. Zo gaat de opbrengst van de planbaten die het gevolg zijn van een gemeentelijk planinitiatief naar de gemeente. Als door een gewestelijk planinitiatief het grondbezit van de lokale overheid een bouwverbod kent, komt de lokale overheid in aanmerking voor planschade.

Algemene beoordeling

De nieuwe instrumenten zijn wel bijzonder complex, wat niet vreemd is omdat de regelgeving aan het eigendomsrecht raakt. De VVSG vraagt dat gemeenten ondersteund worden in de toepassing van de instrumenten. De regelgeving moet ook aangepast worden op basis van de ervaringen, en de kinderziekten moeten eruit gehaald worden.

De VVSG vraagt ook om de regelgeving te vereenvoudigen. Er is sprake van verscherpte motiveringsplicht, maar een gewone motiveringsplicht lijkt voldoende. Wat betreft de ondersteuning van de landcommissies ziet de VVSG de meerwaarde van die rol voor de gemeenten niet in. Ze pleit ervoor dat over te laten aan externe deskundigen, gemeenten hebben immers al een zeer uitgebreid takenpakket.

Planschade

De nieuwe planschaderegeling heeft een enorme negatieve financiële impact op de gemeenten. Dat zet de hele bouwshift op de helling. Extra kosten worden niet gedekt door extra inkomsten. De Vlaamse overheid heeft geen inschatting kunnen maken van de planschadeberekening, maar de VVSG wel, en die cijfers zijn heel duidelijk.

Xavier Buijs, hoofd dienst Ruimte van de VVSG, wijst op het grote aantal parameters die een rol zullen spelen. Daarin zijn er drie van bijzonder belang. De actuele waarde zal de basis vormen, terwijl dat nu de geactualiseerde aankoopwaarde is. Er is momenteel geen vergoeding voor niet-direct bebouwbare grond. In de toekomst komen achterliggende gebieden wel degelijk in aanmerking voor een vorm van vergoeding. De vergoeding wordt ook op 100 procent gezet. Er zijn ook nog andere aanpassingen aan de planschaderegeling, zoals een administratieve procedure in plaats van een gerechtelijke. De initiatiefnemende overheid stelt uiteindelijk de planschade vast. Als de gemeente het ruimtelijk uitvoeringsplan opstelt, is het uiteindelijk de gemeente die de planschade betaalt. Er is ook een verruiming van de termijn waarbinnen vorderingen ingediend kunnen worden.

Om de bouwshift naar 0 hectare bijkomende ruimte-inname te realiseren tegen 2040 moet er ongeveer 20.000 hectare woon(reserve)gebied worden geschrapt. Een aantal jaar geleden berekende het Vlaams Planbureau dat de kosten daarvoor in de toekomst zouden oplopen tot 12,5 miljard euro, nu is dat 5 miljard euro. Het is duidelijk dat de overheid dat bedrag niet kan ophoesten. Ook een aantal gemeenten hebben berekeningen gemaakt. Zo zou het schrappen van industriegebied voor natuur en recreatiegebied oplopen van 268.000 euro nu naar 5,6 miljoen euro in de toekomst. De realisatie van het regionet – het concentreren van woningbouw aan openbaar vervoer – kost in de huidige situatie bijna 900 miljoen euro en zal in de toekomst 2,9 miljard euro kosten. Dat zijn enorme bedragen.

Tegenover de extra uitgaven staan extra inkomsten dankzij het Instrumentendecreet of andere initiatieven, maar die zijn niet voldoende. De Vlaamse overheid gaat het engagement aan om een planinitiatief te nemen voor watergevoelige openruimtegebieden. Ook daar zal de planschade voor het gewest zijn. Dat is goed, maar er zijn ook nog andere slechtgelegen gebieden die nu als woon(reserve)gebied op een plan staan maar die beter niet bebouwd worden.

Er is ook het openruimtefonds, maar centrumsteden komen daar niet voor in aanmerking. Het is ook breder inzetbaar dan enkel het realiseren van de bouwshift.

Het BRV-fonds komt eraan, maar het is nog niet duidelijk in welke mate steden en gemeenten daar gebruik van kunnen maken om planschade te betalen.

In het klimaatfonds zit voor 2020 193 miljoen euro. Ook deze middelen zijn niet louter bedoeld voor de bouwshift, maar bijvoorbeeld ook voor het energiezuinig maken van gebouwen.

Het Planbatenfonds is een goed initiatief, waarbij de opbrengsten van de planbaten naar de gemeenten gaan. De jaarlijkse opbrengst bedraagt momenteel ongeveer 2 miljoen euro. Als dat zou verdubbelen, is dat nog steeds maar 4 miljoen euro per jaar.

De gemeenten kunnen ook gebruikmaken van het Rubiconfonds als ze als gevolg van een herbestemming planschade hebben.

Dieter Wouters toont met deze cijfers dat het de gemeenten veel meer zal kosten dan vandaag het geval is. Hij vraagt om de bestaande financiële regeling te behouden of om de nieuwe te nuanceren. Er kan gediscussieerd worden over hoe dat het best moet gebeuren. Hij vraagt ook om een overgangsregeling voor gemeenten die momenteel bezig zijn met ruimtelijke uitvoeringsplannen zodat de nieuwe planschaderegeling louter voor nieuw opgestarte uitvoeringsplannen geldt.

Te verbeteren punten

Het aantal landbouwbedrijven vermindert in de praktijk sterk. De leegkomende woningen of bedrijfsruimten zijn veelal aantrekkelijk voor het vestigen van nieuwe niet-agrarische activiteiten of zelfs voor een woonfunctie. De contract- en convenantbenadering moet daar een maatgericht antwoord op bieden. Nadat gemeenten een convenant afsluiten met de Vlaamse overheid gaan ze met individuele eigenaars in gesprek om na te gaan wat mogelijk is. De hoop is dat afspraken op basis van dergelijke contracten beter worden nageleefd. Als ze toch niet worden nageleefd, kan dit door de gemeente via een burgerrechtelijke rechtbank worden afgedwongen. De VVSG is niet erg enthousiast over dat instrument. Enerzijds is er de tijdelijkheid van de contracten. Anderzijds is het een erg arbeidssintensief instrument. Gemeenten moeten eerst met Vlaanderen een convenant aangaan en kunnen dan pas gaan onderhandelen met eigenaars. Een contract is tien jaar geldig maar verlengbaar na nieuwe onderhandelingen. De VVSG vindt het in tijden van ontvoogding niet logisch dat er eerst een convenant met Vlaanderen moet zijn. Waarom kan de gemeente niet onmiddellijk afspraken met de eigenaars maken?

Een andere suggestie is om de daadwerkelijke realisatie van lasten te ondersteunen. Het is goed dat er lasten opgelegd kunnen worden bij bijvoorbeeld projectontwikkelaars voor het herstel van de weg of de realisatie van een buurtpark. Maar de gemeenten moeten dan ook de instrumenten krijgen om het uitvoeren van die lasten af te dwingen. Het huidige ontwerp schrappt de

bestaande mogelijkheid van bestuursdwang. Dat betekent dat de gemeente zelf de werken uitvoert en de kosten doorrekent aan de aanvrager, maar dat legt de werklast bij de gemeente. Dat geldt ook voor de waarborg. Daarom vraagt de VVSG om last onder dwangsom mogelijk te maken, waardoor de aanvrager gedwongen aangezet wordt tot het uitvoeren van de last.

Als overheden onderling verkopen, geldt er een recht van voorkeur voor de Vlaamse Grondenbank. Als een overheid dus gronden verkoopt, moeten die eerst worden aangeboden aan de Vlaamse Grondenbank. Blijkbaar gebeurt dat niet of niet altijd. Daarom wordt nu een boete ingevoerd ten bedrage van 20 procent van de verkoopprijs. De gemeenten en de VVSG vinden natuurlijk dat de wet moet worden nageleefd, maar ze vinden de boete op dit moment niet gepast omdat de regelgeving nog relatief nieuw is en zowel bij gemeenten als notarissen nog niet bekend. De winst zit dus niet in de boete, maar vooral in het goed informeren van gemeenten en notarissen over dit recht van voorkeur.

Besluit

Voor de huidige doelstelling van 3 hectare bijkomende ruimte-inname tegen 2025 en 0 hectare tegen 2040 heeft Vlaanderen de steun van de gemeenten, maar ze moeten daartoe wel de tools krijgen. Vandaag zien ze vooral een grote financiële bedreiging om dit te realiseren.

1.3. Vlaamse Confederatie Bouw

Positieve elementen

Marc Dillen, directeur-generaal Vlaamse Confederatie Bouw, vindt het positief dat de planschadevergoeding erdoor komt omdat dat rechtszekerheid geeft. Dat is al te zien aan de reacties in de praktijk en het verminderen van de onrust. Hij is dan ook blij met de vergoeding van de venale waarde.

Hij staat ook positief tegenover de covenant- en contractbenadering. De lokale confederaties houden zich veel bezig met adviesverlening. Deze regelgeving biedt een oplossing voor een aantal negatieve situaties waarin bedrijven zijn terechtgekomen. De activiteitencontracten kunnen een oplossing bieden zonder negatieve impact op de ruimtelijke ordening. Hij denkt daarbij vooral aan kleinere activiteiten die al lang bestaan en waarbij de huidige bedrijfsleider van plan is om te verhuizen maar het nog niet kan of van plan is om binnen enkele jaren te stoppen. Met het activiteitencontract wordt er een juridisch correcte oplossing geboden.

De invoering van een algemeen juridisch kader voor verhandelbare ontwikkelingsrechten is ook positief. Om na te gaan of VOR in Vlaanderen kunnen werken, moet dit nog eerst in de praktijk worden aangepast.

De planschaderegeling zal het gemakkelijker maken om de bouwshift te realiseren omdat het kan gebeuren in een juridisch correct kader zonder veel schade voor eigenaars.

Nood aan rechtszekerheid

Dat er rechtszekerheid wordt geboden, maakt het ook gemakkelijker om eigenaars aan te zetten om te investeren in de vastgoedmarkt. Dat is een positief signaal, zeker in het licht van de klimaatdoelstellingen die gehaald moeten worden door particuliere eigenaars, want het moedigt hen aan om te investeren in de eigen woning. Vele woningen moeten niet alleen aangepakt worden op het

vlak van energiezuinigheid, maar ook op het vlak van asbestveiligheid. In 90 procent van de huidige woningen is immers asbest aanwezig.

Er wordt vaak gedacht dat vooral grote eigenaars voordeel hebben bij de vergoeding, maar het zullen vooral particuliere eigenaars zijn omdat ze met zovelen zijn en omdat ze de onbebouwde percelen al veel langer in hun bezit hebben dan professionele eigenaars. Professionelen kopen aan onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van een bouwvergunning, waardoor er een snellere rotatie is. Ze willen snel ontwikkelen en hun bedrijfskapitaal niet te lang vastleggen. Doordat zij recentere eigenaars zijn, verliezen ze bij een eventuele blokkering minder waarde omdat de aankoop veel recenter is gebeurd. Uit een berekening blijkt dat iemand die in 1990 heeft gekocht onder het huidige systeem van de geactualiseerde verwervingswaarde, bij blokkering van zijn bouwgrond een vergoeding zou krijgen van 15 procent van de huidige waarde. Iemand die in 2000 heeft gekocht zou nog 40 procent krijgen.

Verder wordt de vergunninghouder al beschermd volgens de billijke vergoeding wanneer hij een vergunning heeft. Dat is een uitspraak van het Grondwettelijk Hof. Eigenaars met een niet-vervallen vergunning – meestal professionelen – hebben daardoor meer zekerheid.

Impact van de planschade voornamelijk bij particulieren

De Vlaamse Confederatie Bouw is ervoor beducht dat als de huidige situatie blijft bestaan en de bouwshift gerealiseerd wordt, dit grotendeels ten laste zal komen van particulieren. Ze zijn immers gemiddeld langer eigenaar, maar hebben meestal ook slechts één perceel in eigendom. 77 procent van de eigenaars bezit slechts één perceel, dat dan nog vaak in onverdeeldheid is. Het zijn dus in feite heel veel kleine eigenaars die samen één perceel bezitten. 22 procent bezit twee tot tien percelen. 0,6 procent bezit meer dan tien percelen. Van de eigenaars met meer dan tien percelen betreft 65 procent eigendom van overheden en 35 procent van particulieren. Marc Dillen vindt een venale waarde als vergoeding dus aan te bevelen. Het is de overheid die beslist of een bouwgrond geblokkeerd wordt en of er een bouwverbod komt. Zij moet dan ook de schade dragen en heeft op die manier zelf in de hand hoeveel schade ze zal moeten uitbetalen.

Sinds de invoering van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen is de oppervlakte bestemd voor harde bestemmingen afgenomen met 3000 hectare. Er is 1000 hectare woongebied bij gekomen en er is 4000 hectare industriegebied afgegaan. Er moet een realistisch beleid gevoerd worden, waarbij eigenaars beschermd worden en waarbij de bouwshift toch gerealiseerd kan worden aan een betaalbare prijs, rekening houdend met het feit dat er al beschermingen in het systeem zitten die vermijden dat open ruimte wordt ingenomen.

Knelpunten

Het ontwerp bevat enkele ongelukkige knelpunten. Zo vinden de berekening en de inning van de heffing op de meerwaarde plaats vooraleer die meerwaarde gerealiseerd is. Dat gebeurt ofwel bij de verkoop van het perceel – dus nog lang voor er sprake is van een project en een verdichting – ofwel bij het verkrijgen van de vergunning. Het zou beter zijn als de heffing op de vermoede meerwaarde enkel van toepassing is bij het verkrijgen van de vergunning. Bij de verkoop is het immers nog niet zeker dat men een vergunning zal krijgen en is zeker de werkelijke meerwaarde die men kan realiseren nog niet duidelijk.

Een ander belangrijk punt is de extra aandacht voor projecten met een zeer lange ontwikkelings- en realisatietermijn. Die zullen als eerste afhaken bij een

heffing op de vermoede meerwaarde, terwijl het vaak de meest kwalitatieve projecten zijn.

Er is ook een probleem met de nulmeting. Wat is de nulmeting als er geen bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat? Vanaf welk niveau zal men meten? Dat creëert onzekerheid.

Ander knelpunt betreft het feit dat er geen beroepsmogelijkheid is tegen het meerwaardeverslag. Marc Dillen betwist de expertise niet waarmee een dergelijk verslag opgesteld wordt, maar pleit voor een beroepsmogelijkheid. Hij vraagt dan ook om de sector te betrekken bij de opmaak van de uitvoeringsbesluiten, zeker over de wijze waarop de compenserende vergoeding wordt berekend.

De venale waarde is geen maximale prijs maar een marktprijs. De indruk mag niet gewekt worden dat als iemand de venale waarde vergoed krijgt, dat een cadeau is. Hij krijgt gewoon de waarde van zijn goed.

Het is belangrijk om goed te kijken naar de administratieve procedures voor het vervullen van de koopplichten.

Nood aan een flankerend beleid

Er is ook nood aan flankerend beleid om te komen tot een betere ruimtelijke ordening. Er wordt unilateraal gefocust op het vrijwaren van de open ruimte, maar in een goed ruimtelijkeorderingsbeleid wordt ook ruimer gekeken en moet verdichting aandacht krijgen. Daarover gebeuren heel weinig studies. De verdichtingsprojecten worden eenzijdig te veel in de schoenen geschoven van private ontwikkelaars, met als gevolg dat die de lasten doorschuiven naar de finale eigenaar of huurder, met een stijging van de vastgoed- en huurprijzen tot gevolg.

Europa legt de invoering op van 'local energy communities'. Dat kan aanleiding geven tot het gebruik van meer niet-fossiele energiebronnen, maar er moet wel flankerend beleid komen.

Als alle kosten die de gemeenschap zou moeten dragen berekend zijn, moet vermeden worden dat die allemaal doorgerekend worden aan de finale eigenaars van het appartement of de woning. Een combinatie van een heffing op de vermoede meerwaarde en een overmatige last opgelegd aan de vergunning, kan een extra rem op verdichting betekenen. Dat zal geen betere ruimtelijke ordening met zich meebrengen.

Het verlaagd btw-tarief is nu enkel van toepassing op particulieren en niet op professionelen die aan ontwikkeling doen. Buiten de centrumsteden is er helemaal geen verlaagd btw-tarief van toepassing. Dat remt de vervangende nieuwbouw en verdichting fiscaal af.

Het is goed vast te stellen dat gemeenten meer middelen krijgen van deze regering. Gemeenten willen ook meer investeren in deze legislatuur, wat blijkt uit de beleids- en beheerscyclussen. De spreker hoopt dat de Vlaamse Regering hen ook aanmoedigt om een flankerend beleid te voeren.

Hij rekent er ook op dat er vanuit de overheid en de lokale besturen meer studies gebeuren over de werkelijke kosten van verdichting. Hij denkt daarbij aan de vernieuwing van het rioleringsstelsel. De meeste steden hebben een riolering die volledige verouderd is en het zijn vaak gemengde stelsels. Er is meer nood aan groen om de stadskernen aantrekkelijker te maken. Het is dus niet voldoende om

te verdichten, maar het moet ook comfortabel gebeuren. Dat vraagt flankerend beleid.

Ruimtelijke ordening: het coördineren van verschillende doelstellingen

Marc Dillen wijst erop dat er binnen de ruimtelijke ordening enkel wordt gefocust op het aspect open ruimte, zonder rekening te houden met de kosten en bijkomende investeringen voor de verdichting. In de praktijk zal men de afweging moeten maken: hoe kan men tegelijkertijd ook de klimaatdoelstellingen halen, betaalbaar wonen realiseren en de open ruimte vrijwaren? Het ene kan niet los worden gezien van het andere. Het Instrumentendecreet is daarbij slechts een van de instrumenten. Daarnaast moet er worden samengewerkt met de lokale besturen, om de verdichting te realiseren en tot een betere en kwalitatieve woon- en werkomgeving in de kernen te komen.

Rol van de landcommissies

Marc Dillen waardeert de expertise van de landcommissies, maar vindt het wel belangrijk dat er meer transparantie komt over de prijzen. Om tot een juiste vergoeding van de eigenaars te kunnen komen, is het immers van belang dat die prijzen weer publiek worden gemaakt, zodat ze tegenstelbaar zijn. Kleine particuliere eigenaars kunnen zich minder gemakkelijk verdedigen in een schaderegeling, en dus moeten zij over de juiste cijfers kunnen beschikken. De spreker merkt in de beleidsintenties dat het de bedoeling is om die transparantie te genereren, het liefst met behulp van GIS-informatie.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

De verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn volgens Marc Dillen een instrument dat zeker verder moet worden bekeken. Het kan aanleiding geven tot minder hoge uit te betalen schaderegelingen. Er zal wel nog heel wat tijd nodig zijn om die verhandelbare ontwikkelingsrechten uit te testen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat er een overaanbod zou zijn van zendlocaties, maar volgens de Vlaamse Confederatie Bouw is het omgekeerd: het grote probleem bij het realiseren van verhandelbare ontwikkelingsrechten is net het feit dat de ontvangstlocaties er niet zijn. Die ontvangstlocaties moeten gecreëerd worden, wil men tot het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen komen. Vaak gaat het dan over het omzetten van zachte naar harde locaties, maar nog meer over het aanduiden van locaties waar hogere dichtheden mogelijk zijn. Dat moet eerst gebeuren. Een rechtenbank kan een nuttig instrument zijn, aldus de spreker, maar die zal maar kunnen functioneren als er ontvangstlocaties zijn waar men die verhandelbare ontwikkelingsrechten kan toepassen.

Relatie tussen huizenprijzen en beschikbare bouwgrond

De Vlaamse Confederatie Bouw heeft vastgesteld dat als het percentage onbebouwde bouwpercelen in een stad klein is, de prijsstijging die men in de voorbije zeven jaar gekend heeft, groot is. Als je plots een groot deel van de bouwgronden zou schrappen, mag je je bijgevolg verwachten aan een extra prijsstijging van 30.000 tot 40.000 euro per woning. Vandaag wordt immers een derde van de nieuwe projecten gerealiseerd op onbebouwde percelen. Als je dat derde ineens wegneemt, zal de prijs enorm toenemen. Daarom pleit Marc Dillen ervoor om de bouwshift geleidelijk toe te passen en paniek te vermijden. De geleidelijke verschuiving is toch al aan de gang. Men moet die marktkrachten gebruiken om de bouwshift te realiseren, en niet tegen de marktkrachten ingaan, want dat is onbetaalbaar.

Cijfers over verdichting

Het aantal sloopvergunningen in Vlaanderen is ongeveer 5000. Die worden gecompenseerd met meer dan 11.000 woningen. Voor elke sloopvergunning worden er dus meer dan twee woningen in de plaats gezet. De verdichting is door het natuurlijke proces al een tijd bezig. Het aantal renovatievergunningen ligt op 16.000. Marc Dillen stipt aan dat dat aantal maal 2,5 moet gaan om de klimaatdoelstelling te halen. Dat zal niet lukken als de vastgoedprijzen worden opgekrikt: mensen zullen nog wel kopen, maar niet meer renoveren. Er zullen dus keuzes moeten worden gemaakt als men de klimaatdoelstelling wil halen.

Totale ruimtebeslag is meer dan alleen wonen

Het ruimtebeslag in Vlaanderen ligt op 32,5 procent, met daarbinnen 14,2 procent harde oppervlakte. De oppervlakte die wordt ingenomen door gebouwen is daarbij 4,8 procent, waarbij uiteindelijk 3 procent van het ruimtebeslag door huizen en flats wordt gevormd. Al de rest is infrastructuur. Marc Dillen verwijst naar het regeerakkoord, waarin staat dat de verantwoordelijkheden moeten worden aangeduid voor de verschillende bestuursniveaus, maar ook dat er moet worden gezorgd voor differentiatie binnen het ruimtebeslag. Om het ruimtebeslag te reduceren, is het noodzakelijk om te weten wat dat ruimtebeslag bepaalt. Het ruimtebeslag van een tuin moet bijvoorbeeld anders worden aangepakt dan het ruimtebeslag van een fietspad. Een differentiatie van de soorten ruimtebeslag is essentieel, wil men beleidsmatig de juiste instrumenten kunnen inzetten.

Marc Dillen verwijst tot slot naar de blog 'Ruimte voor mensen', waar de vragen rond ruimtelijke ordening worden samengebracht, om de mensen te informeren.

1.4. Vlaamse Raad van het Notariaat

Catherine Croes, vertegenwoordiger van VlaNot, geeft aan dat VlaNot de instrumenten heeft bekeken vanuit de doelstellingen die voor het notariaat belangrijk zijn: rechtszekerheid bij vastgoedtransacties, het correct en onpartijdig informeren van de burger, en een nauwkeurige regelgeving. Ze benadrukt daarbij dat het notariaat geen mening geeft over de uit te stippelen beleidslijnen.

Basisprincipes

Doordat het Instrumentendecreet een technisch decreet is, zal het geen eenvoudige zaak zijn om rechtszekerheid te bereiken, noch om de burger voldoende en correct te informeren. Catherine Croes vraagt met aandrang dat men er alles aan zou doen om een gelijkaardige situatie als bij de Codextrein te vermijden. Dit decreet bracht een aantal heel gewenste vernieuwingen, zoals de soepelere regeling voor eenlotsverkavelingen. Deze werd evenwel met terugwerkende kracht vernietigd. Dat is dan ook een mooi voorbeeld van een situatie waarbij de rechtszekerheid in het gedrang komt. Dossiers die op het moment van het afsluiten volledig juridisch correct waren, zijn dat plots niet meer. Zoiets valt moeilijk aan de burger uit te leggen en komt het rechtsverkeer uiteraard niet ten goede. Dat moet bij het Instrumentendecreet in het achterhoofd worden gehouden.

Correcte en onpartijdige informatieverstrekking moet ervoor zorgen dat de burger begrijpt hoe de vork in de steel zit voordat hij beslissingen neemt in zijn dossier. Het ontwerp van decreet heeft vaak een directe of redelijk directe impact op de rechten van de burger. Hij moet dus zo goed als mogelijk geïnformeerd worden. Dat is een grote uitdaging voor de overheid, maar ook voor alle actoren die bij het ontwerp van decreet betrokken worden. Catherine Croes stipt aan dat

ook het notariaat zich volledig zal inzetten voor een optimale informatieverbreiding.

De ruimtelijke ordening komt onder druk te staan. Het Instrumentendecreet dient ertoe om de schaarse ruimte die er in Vlaanderen is, op de meest efficiënte wijze in te zetten en te gebruiken. Ook andere niveaus zijn hier evenwel mee bezig. Catherine Croes verwijst naar de recente goedkeuring in het federaal parlement van het gewijzigde zakenrecht. Het lijkt haar aangewezen om bij het ontwerp van het Instrumentendecreet in het oog te houden of het in overeenstemming is met het vernieuwde zakenrecht en of er geen gemiste kansen zijn.

Compenserende vergoedingen

Het notariaat juicht de vereenvoudigde en versnelde procedures inzake de compenserende vergoedingen toe, maar heeft nog enkele vragen daaromtrent.

De Vlaamse Grondenbank kan naar aanleiding van een aanvraag voor een eigenaarsvergoeding een aanbod tot ruil van een gelijkwaardige grond doen. Het is evenwel niet duidelijk of een eigenaar het voorstel tot ruil verplicht dient te aanvaarden, dan wel of dat een keuze is. Het is evenmin duidelijk op welke wijze wordt bepaald of een grond gelijkwaardig is.

Vandaag zijn er al twee methodes voor de waardering van het vruchtgebruik. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de VLM mogelijk nog een andere methode zal gebruiken. Is het wel wenselijk om nog een derde berekeningsmethode in te voeren?

Verder voorziet het vernieuwde zakenrecht dat het recht van bewoning een vorm van vruchtgebruik is. Wil dat zeggen dat de gebruiker van een recht van bewoning ook in de toekomst op de beide vormen van vergoeding kan rekenen? Of houdt men zich aan de letter van het decreet, dat voor de houder van het recht van bewoning alleen een gebruikersvergoeding voorziet?

Koopplichten

Ook wat de koopplichten betreft, is het notariaat tevreden met de versnelling en vereenvoudiging van procedures, maar ook hier zijn er nog een aantal vragen. Een eigendom kan ook belast zijn met een erfpacht of opstalrecht. Kan die blote eigenaar dan een beroep doen op de koopplicht? De memorie van toelichting voorziet een beroep op de koopplicht immers alleen voor de grond belast met een vruchtgebruik of een pacht. Catherine Croes merkt ook op dat de opstalhouder of erfpachter burgerrechtelijk ook volle eigenaar kunnen zijn van de opstallen die op de grond staan. Hebben zij dan recht op de koopplicht of niet? Het nieuwe zakenrecht voorziet ook eeuwigdurende opstal- en erfpachtrechten.

Activiteitenconvenanten en -contracten

Met betrekking tot de activiteitenconvenanten en -contracten legt de spreker de nadruk op de rechtszekerheid. Zowel de rechtsleer als de Raad van State hebben al kritiek geuit op het al dan niet verordenend karakter van de convenanten. Het notariaat hoopt dat die kritiek niet tot een vernietiging van de regeling zal leiden als het instrument in de praktijk wordt ingezet. VlaNot stelt zich ook vragen bij de praktische inzetbaarheid van de regels. Zullen burgers instappen in een dergelijk project? Ze geven zo immers toe dat ze in staat van overtreding zijn. Zullen zij willen investeren in een situatie die per definitie tijdelijk is en die door de overheid of de gemeente te allen tijde kan worden stopgezet? Ook de duur van tien jaar roept vragen op. Die duur zal misschien niet voldoende zijn om bepaalde exploitaties op te zetten, uit te bouwen, erin te investeren en ze te

laten renderen. Als de burger niet voldoende zekerheid heeft over de duur of de mogelijkheid van opzegging, noch over het feit dat hij niet zal worden vervolgd na het beëindigen van het contract, zou het kunnen dat dit instrument weinig succes zal kennen.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Voor het notariaat vormen de verhandelbare ontwikkelingsrechten het meest inventieve instrument van het ontwerp van decreet. De Vlaamse decreetgever creëert daarmee een techniek die ongekend is in België en Vlaanderen. Catherine Croes merkt op dat de techniek niet eenvoudig te begrijpen is, en bijgevolg heel veel vragen oproept bij de burger. Het ontwerp van decreet schuift de gemeenten als voornaamste partner naar voren voor de informatieverstrekking aan de burger. Zij kunnen informatie geven in het kader van de verhandelbare ontwikkelingsrechten in een specifiek project. Er wordt daarvoor verwezen naar het plannen- en vergunningenregister. In het kader van een overdracht zal moeten worden nagegaan of er verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn of dat die werden overgedragen. Ook het ontwikkelingsrechtenplan moet worden vermeld. Goede informatiedoorstroming is daarbij belangrijk. De spreker merkt op dat een aantal gemeenten nog altijd niet over een goedgekeurd plannen- en vergunningenregister beschikken. VlaNot vindt het van groot belang dat de aanwezige informatie vlot en correct kan doorstromen naar de eigenaar, de gebruiker en de koper van onroerende goederen.

Het ontwerp van decreet omvat nog maar de grote lijnen en principes. Er zijn uitvoeringsbesluiten en zelfs een extra decreet nodig. Er is sprake van een rechtenbank, opgericht bij decreet. Catherine Croes wijst op de grote uitdaging om bij de verdere uitwerking van de regelgeving oog te hebben voor rechtszekerheid en informatiever spreiding.

Voorkeurrechten

Er wordt een sanctie toegevoegd bij niet-aanbieding van het voorkeurrecht. Die boete is niet alleen van toepassing voor de verkoper van het goed, maar ook voor de instrumenterend ambtenaar. Het decreet voorziet ook in een nieuw voorkeurrecht, dat gekoppeld wordt aan dezelfde voorwaarden als het voorkeurrecht van de Vlaamse Grondenbank. Dat zal van toepassing zijn op zones die nog moeten worden aangeduid door de Vlaamse Regering. Volgens VlaNot gaat het toch over goederen die toebehoren aan de burger.

Er wordt nog niet bepaald hoe de bekendmaking van het nieuwe voorkeurrecht zal gebeuren. Het notariaat stelt zich daar een aantal vragen bij. Het grote probleem op heden is de kennis van die voorkeurrechten. Catherine Croes vraagt zich af of een boete daaraan koppelen, dat zomaar oplost. Als de overheidsbesturen niet op de hoogte zijn van de voorkeurrechten, hoe kan men dan verwachten dat de burger dat wel is? Is een loutere publicatie in het Belgisch Staatsblad voldoende? Het notariaat zou liever verwijzen naar een eengemaakt register. De spreker suggereert om het bestaande voorkooploket uit te breiden met een afdeling voorkeurloket. De problematiek ligt immers in de beperkte kennis, en niet zozeer in de kwaadwilligheid van het niet-aanbieden.

Voor het notariaat lijkt ook de sanctie in hoofde van de instrumenterende ambtenaar onbillijk, zeker waar die op het einde van het traject tussenkomt. Het voorkeurrecht mag op dat moment niet meer zomaar worden aangeboden, er is immers een overeenkomst. Alleen een minnelijke of gerechtelijke ontbinding kan dan nog een oplossing bieden. De vraag is in welke mate dat kan worden opgelegd aan de partijen.

Stedenbouwkundige last

Catherine Croes merkt op dat het principe van de stedenbouwkundige last al lang bestaat in de ruimtelijke ordening, maar nu in het Instrumentendecreet zijn belangrijkste wijziging ondergaat. Het verval van de vergunning kan gekoppeld worden aan het niet tijdig uitvoeren van de lasten. Dat is een te begrijpen ingreep, maar de vraag rijst of dat niet zal leiden tot minder rechtszekerheid voor de koper van een onroerend goed. Als na de aankoop blijkt dat bepaalde lasten niet of verkeerd werden uitgevoerd, dan ziet de koper zich immers geconfronteerd met een vervallen vergunning en mogelijk een onvergunde woning. Die rechtsonzekerheid wordt nog versterkt doordat het decreet geen overgangsmaatregelen bevat.

Hoe moet die vervalregeling worden toegepast op reeds afgeleverde vergunningen? Komen die vergunningen die voor de inwerkingtreding van het decreet werden afgeleverd, te vervallen of op de helling te staan? Indien de last in het verleden niet correct werd uitgevoerd, kan dat geen impact hebben op de vergunde situatie. Het is dus aangewezen om in een uitdrukkelijke overgangsregeling te voorzien, aldus Catherine Croes. In de praktijk zal de huidige eigenaar niet altijd op de hoogte zijn van de oorspronkelijke vergunning en de daarin opgelegde lasten, laat staan het uitgevoerd zijn van die lasten.

Een andere nieuwigheid is dat de bouwheer, vooraleer hij zijn vergunning kan uitvoeren, een financiële waarborg zou moeten stellen voor het uitvoeren van de lasten. Vormt dat geen grote bijkomende kost voor de bouwheer? De waarborg zal geenszins goedkoop zijn. Kan men daar een lening voor afsluiten? Kan men dat incalculeren in de lening bij de bank? Er is weinig instructie omtrent de hoogte van die waarborg. Er wordt ook nergens verduidelijkt hoe en door wie die raming moet gebeuren. VlaNot vreest voor sterke regionale verschillen.

2. Vragen en opmerkingen van de leden

2.1. Tussenkost van Bruno Tobback

Bruno Tobback stelt vast dat men inschat dat een schaderamingsrapport volgens de nieuwe regels een stuk duurder zal zijn dan onder de bestaande regels. Bestaat het risico, in de huidige formulering van de tekst, dat men als overheid 100 percent van de venale waarde gaat betalen en de eigendom toch niet gaat verwerven? Zou een gemeente in dat geval niet beter gewoon onteigenen? Bruno Tobback besluit dat er geen duidelijkheid is in hoe de decreetgever het momenteel geformuleerd heeft. Verder vraagt de spreker zich af of, als men dermate hoge planschadebepalingen mogelijk maakt, alle andere instrumenten dan niet per definitie zinledig worden.

Er is verwezen naar de inspanningen die gemeenten willen doen rond klimaatverandering, inrichting van openbaar domein enzovoort, maar als er 7,5 miljard euro extra moet worden uitgegeven aan planschadevergoedingen bij RUP's, blijft er dan nog veel over om een fietspad aan te leggen of om inspanningen te doen voor een klimaatvriendelijkere inrichting van de open ruimte en dergelijke meer? Bruno Tobback heeft de indruk dat men nogal veel middelen in een en dezelfde pot aan het gooien is, namelijk die van de 2,5 procent van de Vlaamse bevolking die nog ergens een stuk grond heeft liggen.

2.2. Tussenkost van Mieke Schauvliege

Mieke Schauvliege merkt op dat een aantal sprekers tegenstrijdige zaken hebben verteld, vooral als het gaat over de rechtszekerheid die men met dit instrument wil realiseren. De VLM heeft verduidelijking gevraagd bij artikel 17 en vreest voor

juridische strijd voor de rechtbank, terwijl de Confederatie Bouw heeft aangegeven dat het net heel wat duidelijker en meer rechtszeker is. Welke concrete suggesties heeft de VLM voor dat artikel 17? Er is een voorbeeld aangehaald, gebaseerd op de huidige regelgeving, van een ruil zonder financiële compensaties. Zal dat nog het geval zijn met de nieuwe planschaderegelingen? Wat zal de kostprijs daarvan zijn? En wat als er geen grondposities van lokale besturen aanwezig zijn? Met het Instrumentendecreet zou een lokaal bestuur op twee manieren getroffen worden. Waarom zou men het Instrumentendecreet invoeren, als er al zo'n mooi instrument is om die ruil te kunnen doorvoeren? Wat is de meerwaarde?

De landcommissies zullen heel de administratieve afhandeling van de planschade moeten regelen. Is men daar personeelsmatig op voorbereid? En zal men de kost van het afhandelen van die procedure verhalen op de lokale besturen? Mieke Schauvliege noteert dat de samenstelling van de landcommissie kan worden uitgebreid. Wat zijn de voor- en nadelen daarvan? Wat is de inschatting van de VLM van de doorlooptijd van een procedure, tot aan de finale uitbetaling van de planschade?

Vlaanderen rekent op de gemeenten om de doelstellingen van het BRV te behalen. Mieke Schauvliege noteert dat de VVSG bezorgd is over de factuur die het ontwerp met zich zou meebrengen. Gesteld dat het ontwerp van Instrumentendecreet niet wordt gewijzigd, zullen lokale besturen dan überhaupt nog RUP's uitvoeren of zullen ze enkel de zones waar ze echt initiatieven wensen te nemen, aankopen en dus onteigenen? Heeft de VVSG eenheidsprijzen per hectare van de kost van de planschade in woongebied en woonuitbreidingsgebied op dit moment, en van de vermoedelijke kost van de toekomstige planschade?

Mieke Schauvliege deelt tot slot de bezorgdheid van VlaNot met betrekking tot de juridische zekerheid. Er zijn al heel straffe uitspraken gedaan over een aantal richtingen die men uit wil, onder andere met de covenant- en contractbenadering. De teksten die op dit moment voorliggen, lijken absoluut niet te leiden tot meer zekerheid. Aanpassingen zijn dus zeker gewenst.

2.3. Tussenkost van Tinne Rombouts

Tinne Rombouts hoopt dat het Instrumentendecreet zal helpen om het BRV ook effectief waar te maken op het terrein. Die instrumenten zijn nodig om een switch in de ruimtelijke ordening te kunnen maken. De VLM heeft zich heel positief uitgesproken over het instrument van de landcommissie, omdat het belangrijk is om op maat te kunnen werken. Dat maakt het vandaag wel moeilijker om theoretische oefeningen te maken over prijzen. Tinne Rombouts noteert de vraag van de VLM om samen met de overheid te bekijken welke methodieken daar specifiek worden toegepast. Er is gesuggereerd om aan de landcommissie ook een aantal sectorexperten toe te voegen, naast de gespecialiseerde ambtenaren. Hoe kijkt de VLM daarnaar?

Voor gemeenten is het kunnen innemen van een grondpositie vaak belangrijk om bepaalde oefeningen te kunnen doen op het vlak van ruimtelijke ordening. Hebben gemeenten voldoende positiemogelijkheden en/of instrumenten om dat mogelijk te maken? Wat is de ervaring op dat vlak? Wat betreft de activiteiten-convenanten en -contracten, stelt Tinne Rombouts vast dat alle sprekers daar vragen, bezorgdheden en bedenkingen bij formuleren, onder andere over het tijdelijke karakter. Hoe staat de Vlaamse Confederatie Bouw daartegenover? Is dat in de praktijk uitvoerbaar en opvolgbaar?

Wat de verhandelbare ontwikkelingsrechten betreft, stelt Tinne Rombouts vast dat er een soort cirkelredenering ontstaat. Wat zijn de mogelijkheden om die

cirkel te doorbreken en dat systeem toch in werking te laten treden? Op bepaalde plaatsen kan het misschien toch een interessant instrument zijn. Wat is er volgens de Vlaamse Confederatie Bouw en de VVSG nodig om de verhandelbare ontwikkelingsrechten effectief in werking te laten treden?

De Vlaamse Confederatie Bouw heeft gesuggereerd om een beroepsmogelijkheid in te bouwen voor het meerwaarderamingsrapport bij de planbaten. Wie ziet men dan het best geplaatst om zo'n beroepsmogelijkheid in te bouwen? De VVSG wil dan weer dat de landcommissies effectief ook de prijs vastleggen. Tinne Rombouts vraagt zich af of dat juridisch überhaupt mogelijk is, gezien de samenstelling van de landcommissie. En als er toch een bestuurlijke beslissing nodig is, wie is daar dan eventueel beter voor geplaatst?

Het lijkt Tinne Rombouts tot slot een interessante piste om het voorkeurrecht op te nemen in de informatiebank van het voorkeurrecht. Kan de VLM toelichten of dat ook mogelijk is, dan wel of daar bezwaren tegen zijn?

2.4. Tussenkomsst van Inez De Coninck

Inez De Coninck is tevreden dat tijdens deze tweede hoorzitting de andere instrumenten meer aan bod komen. Het Instrumentendecreet is meer dan de planschade en -baten. Het betreft een afweging en een harmonisatie van de verschillende instrumenten.

Ze bedankt de VLM voor het benadrukken van de positieve elementen in het ontwerp van decreet: de verhoging van de planbaten, dat planbaten naar lokale overheden kan gaan, en de planschade voor gemeenten bij gewestelijke RUP's. Die zaken zijn een verbetering.

Het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering zal het bepalen van de waarde en de planschade vastleggen. Het zal veel invloed hebben op die waarde. Toch zijn er allerlei berekeningen over de kosten in de nieuwe en de oude regelgeving. Enerzijds zegt men dat men nog niet weet hoe het zal gebeuren, en anderzijds wordt er al gegoocheld met cijfers.

De besturen zullen moeten afwegen wat het meest efficiënte en het meest billijke instrument is vooraleer ze het gaan inzetten, dat is een uitgangspunt van het ontwerp van decreet.

Het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is bij de gemeenten en studiebureaus nog te weinig bekend. Komen er initiatieven van de VLM om het te promoten?

De focus werd door de VLM gelegd op de objectieve criteria: de verwervingswaarde, de 50 meter tegenover de rooilijn, de woonuitbreidingsgebieden enzovoort. De verdere uitwerking daarvan in het BRV zal zeer belangrijk zijn. Ook stelt men dat de term 'venale waarde' in artikel 17 betreffende de eigenaarsvergoeding ongelukkig is gekozen. In de vorige hoorzitting is gezegd dat het juridische fictie zou zijn. Gelet op die objectieve criteria, wordt er in het Instrumentendecreet een nieuwe definitie gegeven van de term 'venale waarde'? Pleit men ervoor – net zoals Geert Van Hoorick meegaf – dat dit beter opgeschoond en uitgezuiverd wordt en dat men enkel spreekt van een eigenaarsvergoeding?

Wat bedoelt de VLM met de uitspraak dat er "geen extra ondersteuning nodig is vanuit de landcommissie" en anderzijds het gegeven dat de gemeenten geen extra taken willen?

De grondpositie is heel belangrijk. Bestaan er gegevens over de grondposities van de overheid? Het is algemeen geweten dat OCMW's, gemeenten en kerkfabrieken hierover beschikken.

Tot de vorige legislatuur was het een taak van de lokale besturen om de watergevoelige openruimtegebieden te schrappen met het huidige planschade-systeem. Weinig gemeenten zijn hierop ingegaan. Vlaanderen heeft dit naar zich toe getrokken, en heeft budgetten voorzien voor de herbestemmingen. Welke elementen hebben ertoe bijgedragen dat de gemeenten daar niet zijn op ingegaan in de vorige legislatuur?

Men raadt aan om een duidelijke overgangsregeling te voorzien in het Instrumentendecreet. Inez De Coninck deelt die mening, en ook de mening dat het decreet van toepassing zou zijn voor nieuwe RUP's. Dat is een vorm van rechtszekerheid.

De VVSG benadrukt in haar toelichting de wisselwerking tussen de gemeenten en Vlaanderen om de bouwshift te realiseren, dat is positief. De spreker vindt het bizar dat ze meer ondersteuning vragen voor de gemeenten die met het decreet aan de slag willen, en tegelijk wat de convenant- en contractbenadering betreft geen inmenging van Vlaanderen willen. Dat lijkt op een heel verregaande ontvoogding, omdat die convenant- en contractbenadering toch een afwijking is van de regelgeving.

Inez De Coninck bedankt de Vlaamse Confederatie Bouw omdat ze aandacht heeft voor betaalbaar en kwalitatief wonen en voor duurzame renovaties.

De waardevolle expertise van de landcommissies werd aangehaald. Eerder werd de suggestie gedaan om hiervoor externen aan te trekken. Deelt Marc Dillen deze mening?

Niet elk ruimtebeslag heeft eenzelfde impact. Bepaalde vormen zijn problematischer dan andere. Kan Marc Dillen dit nogmaals toelichten? Op welke soorten ruimtebeslag moet de overheid prioritair inzetten?

Volgens de notarissen kan de koper niet op de hoogte zijn van de stedenbouwkundige lasten als de vergunning niet door hem werd aangevraagd. Dat is toch de taak van de notaris? Er werd terecht gewaarschuwd voor de rechtszekerheid in functie van vastgoedtransacties.

Men verwees naar enkele recente vernietigingen van bijvoorbeeld de eenlotsverkaveling. De overheid gaat nu heel wat zaken aanpassen en nieuwe instrumenten invoeren die een impact hebben op de markt. Pleit men voor een langere incubatieperiode tussen de goedkeuring van het decreet en de inwerkingtreding ervan?

De notarissen hadden grote vragen bij het instrument van de convenant- en contractbenadering, vooral inzake de tijdelijkheid en handhaving ervan. Dat werd eerder al aangehaald. Het gebruik van gedesaffekteerde landbouwgebouwen vergt vergaande investeringen, hoe realistisch is het dat die dan eigenlijk tijdelijk zijn?

In het jaarlijks milieuhandavingsrapport staan cijfers over de bedrijfsactiviteiten zonder vergunning. Dat zijn er heel wat en er wordt niet echt tegen opgetreden. Gemeenten zijn op de hoogte van niet-vergunde activiteiten in klasse 1, 2 of 3, maar er wordt geen handhaving gedaan. Dat schiet er een beetje bij in. Zal het nieuwe instrument convenant-contractbenadering op dat vlak de situatie verslechteren of verbeteren? Zal het meer rechtsgeldig worden uitgebraat of minder? Waarom?

Catherine Croes stelde voor om het voorkooploket uit te breiden met een voorkeurloket. Ook Tinne Rombouts kwam daarop terug. Het is zeker interessant om er een soort loket van te maken.

2.5. Tussenkomsst van Carina Van Cauter

Carina Van Cauter sluit zich aan bij Inez De Coninck met betrekking tot het begrip 'venale waarde'. Dat heeft een eigen definitie gekregen middels het ontwerp van Instrumentendecreet. Volgens de VLM zijn er factoren opgenomen om de venale waarde te bepalen, zeker met betrekking tot de 50 meterregeling vragen zij verduidelijking.

Carina Van Cauter verwijst naar de bezorgdheid van me Catherine Croes over het bepalen van de waarde van het vruchtgebruik indien de compenserende vergoedingen moeten worden bepaald. Ent men zich op de fiscale tabellen of op de tabellen die worden gebruikt in het gemeen recht, de jaarlijks gepubliceerde tabellen? Of komt er een nog andere methode?

Catherine Croes vroeg aandacht voor de samenlezing van het nieuwe zakenrecht en het Instrumentendecreet. Heeft zij eventuele suggesties voor tekstverbeteringen of aanvullingen?

Carina Van Cauter heeft begrip voor alle opmerkingen die werden geformuleerd rond de convenant- en contractbenadering. Zou het voor een tijdelijke, niet-definitieve herbestemming misschien een betere oplossing zijn te werken met het bestaande kader, namelijk de mogelijkheden van tijdelijke bestemmingswijzigingen die vandaag toelaatbaar zijn? Ze verwijst daarbij naar het voorbeeld van het maïsdoolhof met drankgelegenheid in agrarisch gebied.

De spreker uit haar bezorgdheid over de planbaten. Quid met de samenlezing met de federale meerwaardebelasting? Zullen de planbaten dan een beroepskost zijn, waarop je niet wordt belast? Of is het geen beroepskost, die niet in mindering kan worden gebracht en waarop je wél wordt belast? Want zo krijg je een dubbele belasting op iets wat je eigenlijk niet meer hebt.

3. Antwoorden van de sprekers

3.1. Vlaamse Confederatie Bouw

Marc Dillen gaat eerst in op de vraag van Bruno Tobbyack. Hoe kunnen de klimaatdoelstellingen worden gehaald? Hoe kan een schadevergoeding van 5 à 30 miljard euro worden betaald? Het Instrumentendecreet voorziet meerdere maatregelen, zoals de verhandelbare ontwikkelingsrechten. Om alle doelstellingen te halen, zal men creatief moeten zijn. Die verhandelbare ontwikkelingsrechten moeten worden uitgetest en toegepast, naast de andere instrumenten. Tegelijkertijd moet er worden gemonitord dat de prijsstijgingen die voortvloeien uit een beperking van het aanbod niet de pan uit rijzen, waardoor de klimaatdoelstellingen niet kunnen worden gehaald, omdat de budgetten om te renoveren weg zijn bij de particulieren. In het regeerakkoord staat dat men bij verkoop van bestaande niet-woongebouwen binnen de vijf jaar moet renoveren. Voor woongebouwen staat die verplichting er niet meer in, maar wordt het wel aangemoedigd. Die instrumenten moeten worden gebruikt om het energetisch renovatieritme op te trekken. Het is niet eenvoudig, maar men mag zich niet blindstaren op één doelstelling, want dan riskeren alle andere doelstellingen, waaronder de klimaatdoelstelling, niet te worden gehaald. Creativiteit is daarbij aangewezen.

Verder gaat de spreker in op de vraag rond de rechtszekerheid. Is er, met de planschaderegeling die nu wordt voorzien, een hogere rechtszekerheid? Alles hangt af van de definiëring. In het huidige regime van geactualiseerde verwervingswaarde is er inderdaad een grote rechtszekerheid dat bij gronden die sinds 1990 in het bezit zijn, nog slechts 15 procent van de huidige waarde zal worden vergoed. Dat is een vorm van rechtszekerheid, maar is het de gewenste vorm? Aangezien vooral particulieren nog over dergelijke gronden beschikken, moeten zij worden gerustgesteld, door een kader te bieden via het Instrumentendecreet. De huidige bepaling 'venale waarde' in het Instrumentendecreet biedt deze geruststelling grotendeels. Misschien hoeft het begrip rechtszekerheid dan niet meer te worden gebruikt. Er is inderdaad nog onduidelijkheid over de manier waarop die venale waarde wordt berekend, maar dat is ondergeschikt aan de geruststelling die nodig is om de marktwerking voor het behalen van de klimaatdoelstellingen in stand te houden. Dat is essentieel.

Ingaand op de vraag van Tinne Rombouts, merkt Marc Dillen op dat het tijdelijke karakter van een dergelijke conventie van tien jaar in een aantal gevallen een juridisch correcte oplossing kan bieden. Daarbij denkt hij vooral aan ex-landbouwers of landbouwers met grondverzet als nevenactiviteit. Zij kunnen ondertussen hun activiteit uitbouwen en zich op termijn eventueel verplaatsen naar een geëigend bedrijfsterrein. Ook voor ouderen die zich in een juridisch niet-correcte situatie bevinden, kan dit een oplossing zijn, omdat ze zo hun pensioenleeftijd kunnen halen.

In verband met de verhandelbare ontwikkelingsrechten herhaalt de spreker dat het essentieel is dat de ontvangende locatie wordt gedefinieerd. Zonder extra ontvangende locaties kunnen er geen verhandelbare ontwikkelingsrechten worden gecreëerd, want er moet een locatie zijn waar men naartoe kan. Men mag niet in dezelfde fout vervallen en alleen naar de open ruimte kijken. Men moet tegelijkertijd naar de ruimte kijken die men wil verdichten.

Het is inderdaad niet de bedoeling om evenveel zachte locaties om te zetten in harde locaties. Per saldo moeten er immers een kleinere oppervlakte harde locaties ontstaan. Daarom is het ook zo moeilijk om die ontvangende locaties te definiëren en de juiste ruimtelijke voorschriften daarop vast te leggen. Men zou er ook voor kunnen kiezen geen bijkomende harde locaties te creëren en enkel extra verdichtingsmogelijkheden te voorzien in de bestaande harde oppervlakte. Daarbij worden de voorschriften dus veranderd, waardoor men meer bouwlagen kan creëren in bestaande harde locaties. Dat is eigenlijk de doelstelling. Maar mochten er toch bijkomend harde locaties worden gecreëerd, dan zullen die oppervlaktes steeds merkkelijk kleiner zijn dan de oppervlaktes die men schrapt. Want in het buitengebied zal de prijs per vierkante meter veel lager liggen, zodat men een evenwaardige waarde kan ontvangen op de ontvangende locaties, met veel minder ruimtebeslag tot gevolg. Dus zelfs als er harde locaties extra worden gecreëerd zal dat netto een positief effect hebben op de open ruimte en op het ruimtebeslag. Het is dus mogelijk een grotere oppervlakte te schrappen dan dat er bijkomt en tegelijk de waarde van de eigenaars in de ontvangende en zendende locaties te behouden.

Wat de beroepsmogelijkheden betreft, is het belangrijk dat de landcommissies zich kunnen baseren op meer cijfermateriaal. Een beroepsmogelijkheid is noodzakelijk, bij wie is niet duidelijk, maar het is wel belangrijk dat men niet onmiddellijk naar de rechtbank moet gaan om zijn rechten te vrijwaren.

Het toevoegen van externen aan de landcommissies is interessant, maar nog belangrijker vindt Marc Dillen het dat er transparantie bestaat over de wijze waarop de prijsvorming en de waardering binnen de landcommissie gebeuren. Externen kunnen zelfs worden ingeschakeld zonder dat ze lid zijn van de

landcommissie, maar dus als adviserende instantie, bijvoorbeeld om zich uit te spreken over de wijze waarop de parameters tot stand komen.

Het is onduidelijk wat precies wordt bedoeld met ruimtebeslag. Er is een ruimtebeslag van 33 procent. Daarin zitten ook de tuinen (9 procent), verharding (14 procent), oppervlakte van gebouwen (4,8 procent). Als men het ruimtebeslag tegen 2040 onder controle wil hebben dan zijn er aparte instrumenten nodig per type van ruimtebeslag. Elk soort van ruimtebeslag moet goed worden omschreven. In het verleden was er al te veel spraakverwarring over dat begrip. De bepalingen uit het regeerakkoord van de Vlaamse Regering moeten worden gebruikt om bij de uitvoering van het BRV duidelijke differentiaties te maken en per soort ruimtebeslag aan te geven welke doelstellingen en maatregelen men wil. Pas op die manier kan men voor de toekomst het bijkomend ruimtebeslag beoordelen.

De planbaten zijn geen aftrekbare beroepskost, dat is een dubbele belasting.

De huidige convenanten maken het makkelijker om op korte termijn een akkoord te bereiken. Bij een tijdelijke vergunning zal de procedure te zwaar zijn om snel een oplossing te vinden voor mensen die nu in een illegale situatie zitten.

Mieke Schauvliege heeft twee vragen over de verdeling van de eigendommen. Het gaat hier over de eigendomssituatie maar niet over de oppervlaktes, waar de verdeling totaal anders is. Meer dan de helft van de percelen zit bij eigenaars van meer dan één perceel. 20 procent daarvan zijn geen individuele particulieren. Die cijfers zijn tien jaar oud. Intussen is de betonstop aangekondigd, is de VCRO aangepast en zijn heel wat eigenaars benaderd door projectontwikkelaars. *Mieke Schauvliege* vraagt dan ook naar recentere cijfers en vindt het eigenaardig dat de Vlaamse overheid die niet zelf zou hebben.

De covenant- en contractbenadering zoals die nu is beschreven in het ontwerp van decreet, is tijdelijk voor tien jaar, maar wel hernieuwbaar. *Mieke Schauvliege* vraagt zich af of, indien de mogelijkheid zou worden ingeschreven om het contract niet verlengbaar te maken, *Marc Dillen* nog altijd zou pleiten voor die benadering. Dat zou betekenen dat investeringen in tien jaar tijd moeten kunnen worden terugverdiend.

Vlaanderen hanteert de Europese definitie voor ruimtebeslag. *Mieke Schauvliege* volgt *Marc Dillen* dat voor verschillende soorten ruimtebeslag verschillende instrumenten moeten worden ingezet, maar zij hoort hem niet pleiten voor een herziening van die definitie.

Marc Dillen heeft volgens *Carina Van Cauter* gesuggereerd dat de planbaten beter worden geheven op het moment van de vergunning en niet bij verkoop, maar hoe kan men dat in de praktijk uitvoeren? Hoe weet men bij aankoop dat er ooit nog planbaten zullen moeten worden betaald op het moment dat men een vergunning krijgt?

Marc Dillen geeft toe dat er dringend nood is aan een actualisering van de cijfers. Toch stelt hij vast dat particulieren vaak eigenaar zijn van één perceel, naast de woning, achter de woning enzovoort.

Wat de bewegingen inzake eigendommen betreft, wijst hij erop dat professionelen de gronden kopen maar dat die gronden niet blijven liggen maar onmiddellijk worden ontwikkeld. Men koopt immers onder de opschortende voorwaarde van het verkrijgen van de vergunning en men is dus verplicht om te ontwikkelen. Dat is een goede zaak, want het betekent een activering van de gronden en dus een bijkomend aanbod, met hogere dichtheden. Vandaag wordt immers ook niet

meer gebouwd zoals vijftien jaar geleden. De regel is nu tweegevelwoningen en een veel groter percentage appartementen.

Ook als de verlenging van het activiteitencontract er na 10 jaar niet zou komen, zou Marc Dillen nog voor deze benadering zijn, maar het instrument zou minder krachtig zijn. Als het om een contract gaat voor een activiteit waarin nog veel moet worden geïnvesteerd, zou dat geen oplossing zijn. Maar er wordt gerekend op de wijsheid van de lokale besturen om al of niet die verlenging toe te staan.

Het is niet de ambitie om de Europese definitie van ruimtebeslag te wijzigen, maar er wel op een realistische manier invulling aan te geven. Zo kan die definitie een instrument zijn waarmee binnen de Vlaamse bevoegdheden kan worden gewerkt om de ruimtelijke doelstellingen te halen.

De planbaten worden nu ofwel betaald op het moment van de verkoop in een gebied waar men moet verdichten, ofwel, als men al eigenaar is en een vergunning aanvraagt, kunnen de planbaten betaald worden op het moment dat de vergunning wordt verkregen. Wie in een gebied met een RUP koopt, weet dat hij planbaten zal moeten betalen als hij een vergunning krijgt. Dat signaal moet echter wel worden gegeven.

Carina Van Cauter vraagt hoe een particulier die een grond koopt weet of hij al dan niet onder de planbatenheffing zal vallen op het moment dat hij een vergunning krijgt.

Marc Dillen denkt dat die onzekerheid nooit volledig kan worden weggewerkt en dat de koper moet worden geïnformeerd door de notaris.

Carina Van Cauter vraagt waar die informatie kan worden gevonden.

Catherine Croes stelt dat het RUP kan worden gevonden in het plannenregister en het mogelijk maakt om die link te leggen en de waarschuwing te geven.

3.2. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Dieter Wouters is blij te horen dat men positief is over het enthousiasme van de lokale besturen om samen de bouwshift te realiseren. De VVSG is enthousiast over de bouwshift naar 0 hectare ruimtebeslag. Maar als men van de VVSG verwacht dat zij de factuur betaalt, zal er niet veel worden gerealiseerd.

Wie durft instrumenten in te zetten die zo complex en juridisch onzeker zijn? Dieter Wouters denkt wel dat de VVSG RUP's zal blijven maken. Het is nog altijd het handigste instrument. Maar nog meer dan nu zal vooraf de planschade zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Het rechtstreekse gevolg van het Instrumentendecreet is dat als de planschade te hoog is, er tweemaal zal worden nagedacht of de gewenste beleidskeuze wel effectief haalbaar is. Het zet inderdaad een rem op de beleidskeuzes.

Vlaamse gemeenten voeren niet zo'n actief beleid voor het verwerven van percelen, bijvoorbeeld in de kern. In Nederland is men veel actiever. Een actiever beleid zou wenselijk zijn. De praktijk wijst uit dat derden meer geven dan de schattingsprijs waaraan de gemeente gehouden is. Het zou interessant zijn mochten er meer tools beschikbaar zijn.

Voor de verhandelbare bouwrechten is er, waar er geen RUP is en enkel het gewestplan van kracht is, geen maximum vastgelegd. Hoe geef je dan meer? De opmerking van de Confederatie Bouw is terecht: er zijn zendlocaties nodig. Wuustwezel zal met plezier open ruimte vrijwaren en iemand zoeken die de

verdichting op zijn grondgebied wil realiseren. Binnen de gemeente is het dus een interessante oefening, maar als het groter moet, zou een grondenbank nuttig kunnen zijn. Het lijkt de VVSG duidelijk dat de oefening moet gemaakt worden op een grootschaliger niveau.

Als de factuur naar de gemeenten komt, mag men de gemeenten niet kwalijk nemen dat ze berekenen wat dat betekent. Het enthousiasme is dus beperkt. Zijn er geen cijfers beschikbaar, dan gaan de gemeenten zelf aan de slag. Over cijfers kan eindeloos worden gediscussieerd, maar ze geven toch een trend aan.

De vraag werd gesteld of het niet tegenstrijdig is om steun te vragen om het decreet uit te voeren maar het covenant op eigen houtje te willen doen. De VVSG vraagt inderdaad technische en juridische steun om het decreet uit te voeren. Voor hulp bij inhoudelijke beleidsbeslissingen staat ze sterk genoeg om de keuzes zelf te maken. Aangezien de eindverantwoordelijkheid bij de lokale besturen ligt, is het logisch dat zij de eindbeslissing mogen nemen.

Mieke Schauvliege vraagt nog eens naar de gemiddelde prijzen voor en na het Instrumentendecreet. En als men RUP's blijft opmaken met een goede inschatting van de kosten, zal er dan niet meer worden verworven in plaats van planschade in de rekening op te nemen?

Xavier Buijs stelt dat de VVSG zelf een inschatting heeft gemaakt van de nieuwe planschaderegeling op Vlaams niveau. Zo kwam men voor de herbestemming van huidig woongebied naar landbouwgebied op een verschil van ongeveer 500.000 euro per hectare in vergelijking met de huidige situatie. Als het gaat om de herbestemming van een woonuitbreidingsgebied naar landbouwgebied, is er een verschil van ruim 300.000 euro per hectare. Het is maar een inschatting op basis van de beschikbare gegevens, maar de trend is duidelijk.

Het is in zekere zin beter dat de gemeenten die gronden kunnen verwerven. Landbouwgrond kost maar 5 euro per vierkante meter. Met een beetje extra geld kunnen die gronden worden verworven. Anderzijds gaat het bij landbouwgronden over enorme oppervlakten.

Volgens *Carina Van Cauter* geven de materiële en formele motiveringsplicht vaak aanleiding tot onvolkomenheden, die aanleiding geven tot vernietigingen. Nu komt daar nog een laagje bovenop: de bijzondere motiveringsplicht. Ziet men dat zitten? Is dat moeilijk?

Dieter Wouters antwoordt dat een motiveringsplicht nuttig en nodig is, maar het nut van een verscherpte motiveringsplicht ontgaat hem.

3.3. Vlaamse Raad van het Notariaat

Catherine Croes beantwoordt de vraag van Bruno Tobback die opmerkt dat als de vergoeding dermate hoog is dat die bijna neerkomt op de verkoopwaarde, waarom men dan die gronden niet verwerft door middel van een onteigening. Deze reflectie heeft men bij VlaNot ook gemaakt. De enige bedenking daarbij is dat het niet vaak wordt gedaan via de echte onteigeningsprocedure maar door vastgoedtransacties na onderhandelingen, denk maar aan fietspaden of ondergrondse innemingen voor gasleidingen.

Aan Tinne Rombouts en Inez De Coninck antwoordt de spreker dat het voorkooploket een authentieke bron van informatie is om te weten of er een voorkooprecht van toepassing is; het is ook het middel om het aan te bieden. Dat is uitgewerkt door de IT-poot van de federatie van notarissen samen met de VLM. Dat werkt zeer goed. Men biedt het voorkooprecht aan op het moment dat

men het dossier binnenkrijgt. Dat is het grote verschil tussen een voorkoop- en een voorkeurrecht. Een voorkeurrecht moet men op voorhand (nog voor er sprake is van een verkoopovereenkomst tussen de verkoper en een koper) aanbieden. Men is zeker vragende partij om ten minste al te kunnen consulteren en vaststellen dat het voorkeurrecht van toepassing is, zeker voor de gebieden die bijkomend zullen worden ingekleurd.

Catherine Croes is voorstander van een langere periode voor inwerkingtreding. Dan kan men betere informatie geven aan het korps van notarissen en ook aan de burger. Dat komt de rechtszekerheid ten goede. Zo zal het vernieuwde zakenrecht bijvoorbeeld anderhalf jaar na publicatie in werking treden. Ook andere wijzigingen op federaal vlak van de laatste jaren hebben een lange inwerkingtreding gekend.

Wat betreft de vraag van Inez De Coninck over de activiteitencontracten lijkt haar de tijdelijke periode niet zo goed. Er zijn ook heel wat bedrijfsactiviteiten zonder vergunning waar er gehandhaafd wordt. Of dat niet meer in de hand zal worden gewerkt als men de activiteitencontracten niet kan afsluiten, zal men moeten ondervinden. De spreker denkt niet dat het ene automatisch het andere zal opheffen.

Voor de vraag van Carina Van Cauter in verband met de vergelijking tussen het nieuwe zakenrecht en het Instrumentendecreet verwijst Catherine Croes naar het voorbeeld dat ze heeft gegeven in verband met het recht van gebruik en bewoning, dingen die misschien beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Ze neemt dat voorstel graag aan en zal met de juristen van VlaNot en met de specialisten van het consultatiecentrum een aantal punten opsommen.

3.4. Vlaamse Landmaatschappij

Toon Denys behandelt de vraag van Bruno Tobback over het schaderamingsrapport. De VLM heeft nog geen concrete rapporten, maar de schaderaming zal ongetwijfeld hoger liggen doordat het waardeverlies voor 100 procent wordt uitbetaald. Een meer doorslaggevend element is dat men tot nu het waardeverlies berekent op basis van de geactualiseerde verwervingswaarde. De actualisatie van de verwervingswaarde gebeurt volgens de index van de consumptieprijzen en niet volgens de index van het vastgoed. De vastgoedprijzen zijn de laatste twintig jaar veel sneller gestegen dan de consumptieprijzen. In de toekomst zal de eigenaarswaarde die wordt ingeschat, meer richting venale waarde gaan.

Anderzijds is er de bezorgdheid hoeveel het zal kosten als men al die woonreservergebieden gaat omzetten naar landbouw- of natuurgebied. De cijfers zijn volgens hem die van een worstcasescenario. Heel bepalend is dat de eerste 50 meter die aan een uitgeruste weg ligt, een waarde heeft die in de richting komt van de venale waarde. De grote vraag is hoe men politiek kijkt naar de achterliggende zone die niet ontsloten is. Vandaag is er geen vergoeding als er een wijziging is van bestemming. Dat zal het grote volume aan oppervlakte zijn. Die kost kan zwaar doorwegen. Men heeft dat gezien in de simulaties. De eerste simulatie gaat over 5 miljard euro, maar dat bedrag schiet door naar 12 of 13 miljard euro als men alles vergoedt. Dat is een heel groot verschil.

De spreker komt tot de opmerking over het risico dat men veel gaat betalen en niets kopen. Bij 200 euro per vierkante meter voor een bouwgrond en 5 euro voor landbouwgrond, geeft dat een verschil van 195 euro. Men heeft die grond dan nog niet in handen. Dat is een politieke afweging die gemaakt moet worden. Daarom is het interessant een schaderamingsrapport te hebben en de afweging te maken van de instrumenten die men gaat inzetten. 'Bezint eer ge begint' is belangrijk.

Is het interessanter voor eigenaars om een RUP af te wachten in de plaats van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil? Een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt sowieso gecombineerd met een RUP-procedure. Die worden in elkaar geschoven. Er is geen decalage tussen de twee. Nog belangrijker is dat een herverkaveling uit kracht van wet wordt opgelegd. Men heeft als eigenaar niet te kiezen. Die operatie gaat sowieso door. De beslissing van de landcommissie is daar bepalend in. De spreker ziet geen mogelijkheden dat een burger zou kunnen afdwingen om te wachten op een andere regeling. Als een gemeente, provincie of het Vlaamse Gewest zegt door te gaan met een project, dan is dat dwingend.

De spreker komt tot de vraag naar de venale waarde en de criteria. Hij zou de mogelijke juridische tegenstrijdigheid opvangen door in artikel 17, §3, waar sprake is van de objectieve factoren die de eigenaarswaarde van het perceel kunnen beïnvloeden, de zinsnede 'en waarop de venale waarde wordt gebaseerd' eruit te halen. Dat is verwarrend en in tegenstrijd met de berekening op basis van de vermelde objectieve factoren. De achtste objectieve factor is de verwervingswaarde, indien gekend. Het is eigen aan de definitie van de venale waarde dat het gaat om de waarde op een bepaald tijdstip; de verwervingswaarde situeert zich op een ander tijdstip, misschien van tien of vijftien jaar geleden. Dergelijke onnodige verwarring is te vermijden. Het is beter de eigenaarswaarde te bepalen in de nieuwe situatie en die te vergelijken met de huidige eigenaarswaarde, het verschil kan dan gebruikt worden om de vergoeding te berekenen.

De spreker gaf een voorbeeld op basis van de huidige regelgeving, maar ook in de nieuwe regeling, als het Instrumentendecreet wordt aangenomen, blijft het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil bestaan. Wat betreft het belang van grondposities door lokale besturen, kunnen die wel faciliterend werken, maar er is een voorbeeld in ontwikkeling waar een lokaal bestuur geen grondpositie heeft en waar het ook lukt. Het gaat om een signaalgebied waar in een kleine zone nog een ontwikkeling gebeurt met grote meerwaarden op particuliere gronden. Een grondpositie hebben is dus geen absolute noodzaak.

Waarom het Instrumentendecreet invoeren? Als er een instrumentenkoffer is, kunnen de instrumenten worden afgewogen en in situaties waar er geen ruilmechanismen aan bod komen, is het beter een vergoeding uit te betalen zonder dat er een herverkaveling gebeurt. Dat kan nu ook, maar de schaderegeling verandert wel met het Instrumentendecreet.

Bruno Tobback vraagt, in verband met die schaderegeling en de twee instrumenten die naast elkaar liggen, of die ruilverkaveling in de toekomst niet een stuk duurder zal worden dan ze vandaag is aangezien er hoe dan ook een RUP gemaakt zal worden bij die ruilverkaveling. In het door de VLM gegeven voorbeeld zal een groot deel van de oppervlakte immers onder het nieuwe RUP onder een duurdere vergoedingsregeling vallen. Zal de ruilverkaveling dus meer kosten?

Toon Denys antwoordt dat procedureel zowel het RUP als de herverkaveling uit kracht van wet samen worden opgesteld, maar dat het planbaten- en het planschadesysteem wordt uitgeschakeld bij zo'n herverkaveling, het gaat immers enkel via ruil.

Als blijkt dat het Instrumentendecreet de eigenaarsvergoeding opdrijft, zodat ze in bepaalde situaties onbetaalbaar wordt, zou het interessanter kunnen zijn om het instrument van de herverkaveling in te zetten. Een belangrijke factor is dat in het ruilmechanisme de gecreëerde meerwaarden op gronden waar men wel mag ontwikkelen, volledig in rekening gebracht worden. Wie de meerwaarde

realiseert, zal ze volledig moeten betalen. In de voorbeelden die er tot nu toe zijn, gaan ontwikkelaars daarin mee. Het alternatief voor die gemeenten is die gronden te laten liggen. Dat is dus een opportuniteitsafweging van de ontwikkelaar of de particulier.

Is het personeel voorbereid? Wordt de kost doorgerekend aan gemeenten? Het plan is om een klein team vrij te maken binnen de huidige staf. Andere activiteiten moeten daardoor sneuvelen na overleg met de minister. Dat team moet de opstart doen en de kennis ontwikkelen, dat is een arbeidsintensief proces. Spreker verwacht dat de kost daarvan zal doorgerekend worden. De vraag is aan wie. Dat hangt af van het besluit van de Vlaamse Regering. Dat zal wellicht niet de grote kost zijn in het geheel van de operatie.

De samenstelling van de landcommissie zou met drie personen nuttig uitgebreid kunnen worden, met mensen uit de academische wereld, met kennis van vastgoed en waardebeoordeling, veeleer dan met mensen uit het middenveld.

De doorlooptijd inschatten is moeilijk omdat tussen het schaderamingsrapport en het voorlopig besluit van het RUP een periode kan liggen die onbepaald is. In de administratie wordt er nu van uitgegaan dat het ongeveer een jaar zal zijn tussen de aanvraag van een vergoeding en de uitbetaling ervan.

Mieke Schauvliege vraagt of de personeelsinzet gekoppeld zal worden aan de workload. Zijn er nu al wachtlijsten van projecten?

Toon Denys antwoordt dat de huidige RUP's nog allemaal via de huidige procedure verlopen en dat er geen wachtlijsten zijn. Er zijn simulaties mogelijk van de toekomstige workload voor het opmaken van de schaderamingsrapporten enzovoort. Nu is er enkel een inschatting, er zijn nog geen concrete ervaringen, tenzij met pilootprojecten, die stilaan op gang komen.

Mieke Schauvliege maakt zich zorgen over de besparingen op personeel binnen het Departement Omgeving. Ze vraagt hoeveel mensen er extra nodig zijn.

Toon Denys kan daar nu nog niet op antwoorden.

Kan procedureel de beslissing genomen worden door de landcommissie? Dat is niet bepaald in het ontwerp van decreet, maar het kan wel als de decreetgever daartoe zou beslissen. In de huidige werking neemt de landcommissie bijvoorbeeld beslissingen over de vergoeding bij bedrijfsbeëindiging en bedrijfsverplaatsing, maar overlegt daartoe wel met de initiatiefnemer.

Het is inderdaad de bedoeling om te voorzien in een uitbreiding van het voorkooploket naar de voorkeurrechten. Het zal opgenomen worden in het programma van informatisering.

Er is gegoocheld met cijfers. De spreker maakt de bedenking dat men woon(reserve)gebieden kan laten liggen als de ontwikkeling ervan te duur is. De belangrijkste vraag is wat men wil doen met de ruimte. Dat is belangrijker dan zich blind te staren op de gewestplannen waarin bepaalde oppervlaktes aangeduid zijn als woon(reserve)gebied. Daar kan via RUP's potentieel ontwikkeling gebeuren, maar het is geen doel op zich om alle gewestplannen in te krimpen want dat zal inderdaad onbetaalbaar zijn. Het zal afhangen van wat een gemeente, provincie of het gewest wil, want de sleutel ligt altijd in de handen van de overheid. Een particulier kan geen RUP initiëren.

De VLM is van plan om de instrumenten breder in te zetten en te promoten. Het is de bedoeling om studiebureaus te helpen bij de ontwikkeling van die kennis.

Aan kennisinstellingen, universiteiten en opleidingscentra moeten de instrumenten eveneens uitgelegd worden.

De term 'venale waarde' is ongelukkig gekozen. In het ontwerp van decreet wordt er een nieuwe definitie aan gegeven, wat verwarrend is. Dit moet weggelaten worden.

Er zijn gegevens over de grondposities van de overheid. Er is de vastgoeddata-bank ontwikkeld door de Vlaamse overheid, waarin ook gemeenten, kerkfabrieken en OCMW's gronden hebben ingebracht.

Welke elementen bepalen dat er geen gebruik is gemaakt van de RUP's in de huidige regelgeving? Toon Denys kan dat moeilijk inschatten. Mogelijk is de planschaderegeling die vandaag minder burgervriendelijk is, daarin een drempel. Of heeft men sowieso geen plannen om een bepaald gebied anders te ontwikkelen?

Wat betreft de venale waarde is het vrij duidelijk als het over de eerste 50 meter gaat. Het gaat over wat daarbuiten ligt. Dat kan een groot effect hebben op de vergoedingen.

De waarde van het vruchtgebruik zal bepaald worden volgens de regels van fiscale tabel.

Carina VAN CAUTER,
voorzitter

Inez DE CONINCK,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BPA	bijzonder plan van aanleg
BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden
GIS	geografisch informatiesysteem
Minaraad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
SALV	Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening - Onroerend Erfgoed
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
Stec Groep	economisch adviesbureau over vastgoed
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VlaNot	Vlaamse Raad van het Notariaat
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VOR	verhandelbare ontwikkelingsrechten
VRP	Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning
VUB	Vrije Universiteit Brussel
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten