

ingediend op **1255** (2021-2022) – Nr. 1  
25 april 2022 (2021-2022)

## **Verslag van de hoorzitting**

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,  
Ruimtelijke Ordening en Energie  
uitgebracht door Stijn De Roo en Leo Pieters

over het eindrapport van de taskforce Bouwshift  
met de voorzitter van de taskforce en de penhouders

---

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

*Voorzitter:* Gwenny De Vroe.

*Vaste leden:*

Piet De Bruyn, Inez De Coninck, Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Wilfried Vandaele;  
Bart Claes, Leo Pieters, Sam Van Rooy;  
Stijn De Roo, Tinne Rombouts;  
Steven Coenegrachts, Gwenny De Vroe;  
Staf Aerts, Mieke Schauvliege;  
Bruno Tobback.

*Plaatsvervangers:*

Annick De Ridder, Marius Meremans, Joris Nachtergaele, Axel Ronse, Nadia Sminate;  
Carmen Ryheul, Stefaan Sintobin, Wim Verheyden;  
Robrecht Bothuyne, Brecht Warnez;  
Bart Tommelein, Bart Van Hulle;  
Johan Danen, Chris Steenwegen;  
Hannes Anaf.

*Toegevoegde leden:*

Jos D'Haese.

## INHOUD

1. Toelichting .....	5
1.1. Opdracht en werkzaamheden .....	5
1.2. Doelstelling en monitoring .....	6
1.3. Strategie Open Ruimte.....	7
1.4. Strategie Kernversterking .....	10
1.5. Juridische analyse maatregelen.....	12
1.6. Planschade en eigenaarsvergoeding .....	14
1.7. Budgettaire impact planschade .....	15
2. Bespreking .....	18
2.1. Tussenkomst van Sam Van Rooy.....	18
2.2. Tussenkomst van Bruno Tobback .....	19
2.3. Tussenkomst van Inez De Coninck .....	20
2.4. Tussenkomst van Steven Coenegrachts .....	20
2.5. Tussenkomst van Mieke Schauvliege .....	21
2.6. Tussenkomst van Jos D’Haese .....	22
2.7. Tussenkomst van Leo Pieters.....	23
2.8. Tussenkomst van Koen Van den Heuvel .....	23
2.9. Tussenkomst van Tinne Rombouts .....	23
2.10. Tussenkomst van Gwenny De Vroe.....	24
3. Antwoorden van de sprekers .....	24
3.1. Ruimtebeslag.....	24
3.2. Kernversterking en verdichting, leefbaarheid van de kernen .....	24
3.3. Intensievere ontwikkeling van resterende gronden .....	25
3.4. Verschuiving van het juridische geding .....	25
3.5. Verworven rechten .....	26
3.6. Aankoop versus neutraliseren. ....	26
3.7. Vergelijking met andere landen.....	26
3.8. Dertien criteria .....	27
3.9. Staatssteun? .....	27
3.10. Bouwshiftfonds .....	28
3.11. Bouwshiftregio’s.....	28
3.12. Drempels voor schadeclaim .....	28
3.13. Repercussies op de betaalbaarheid.....	29
3.14. Stolp woonreservegebieden.....	29
3.15. Inactiviteit van nieuwe eigenaar.....	30
3.16. Volgorde beleidskaders Beleidsplan Ruimte Vlaanderen/ontwerp van Instrumentendecreet .....	30
3.17. Generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan.....	30
3.18. Kwalitatief en kwantitatief meer compenseren .....	30
3.19. Vergunningsplicht voor het aanleggen van tuin in agrarisch gebied .....	31
3.20. Brakel 0-300 euro/m <sup>2</sup> .....	31

---

3.21. Sociale lasten .....	31
3.22. Woonreservegebieden van woonmaatschappijen .....	31
3.23. Invloed van dralen op de kostprijs.....	32
3.24. Bindende adviezen .....	32
3.25. Gemeentefonds/Openruimtefonds .....	32
3.26. Zonevreemde functiewijzigingen .....	32
3.27. Experimentele en innovatieve woonvormen .....	32
4. Aanvullende vragen en antwoorden .....	33
Gebruikte afkortingen .....	35

Bijlage: zie de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be)

Op 22 februari 2022 hield de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie een hoorzitting over het eindrapport van de taskforce Bouwshift.

De voorzitter van de taskforce en de penhouders van het eindrapport waren daarvoor te gast in de commissie:

- Tom De Waele, eerste auditeur Raad van State, professor Ruimtelijke Ordenings- en Omgevingsrecht UGent en VUB en voorzitter taskforce Bouwshift;
- Jan Bouckaert, advocaat Stibbe;
- Peter Lacoere, docent Ruimtelijke Ontwikkeling HOGENT en onderzoeker DRUM HOGENT;
- Mieke Paelinck, departementshoofd Omgeving HOGENT en onderzoeker DRUM HOGENT;
- Hans Tindemans, beleidsmedewerker Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning vzw;

De presentatie die door de sprekers werd gegeven, is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op [www.vlaamsparlement.be](http://www.vlaamsparlement.be).

*(Deze commissievergadering werd als hybride vergadering georganiseerd.)*

## 1. Toelichting

### 1.1. Opdracht en werkzaamheden

*Tom De Waele*, voorzitter van de taskforce Bouwshift, legt uit dat de taskforce Bouwshift in de eerste helft van 2021 de opdracht kreeg van minister Zuhal Demir om een strategie en roadmap uit te werken met concrete en doortastende maatregelen in functie van een haalbare en betaalbare bouwshift. Die maatregelen omvatten adequate instrumenten en rechtszekere regelgeving om het overtollige en slecht gelegen juridisch aanbod af te bouwen, bijkomend ruimtebeslag in openruimtebestemmingen te verminderen en verdichting op goed gelegen locaties te realiseren. Ook de koppeling met andere beleidsdoelstellingen inzake betaalbaar wonen die rekening houden met woonbehoefte, klimaat, blue deal, biodiversiteit, landbouw, economische vitaliteit, extra bos enzovoort moeten daarbij opgenomen worden. Het vertrekpunt bij deze opgave is het verzamelen van correcte, verfijnde en geactualiseerde cijfergegevens.

De taskforce maakte vervolgens in de korte tijdsperiode van een zestal maanden, van eind juni tot eind november 2021, een rapport. In die periode komt de taskforce vijf keer en de klankbordgroep vier keer samen. Tussentijds zijn er heel wat individuele en groepsinteractie- en evaluatiemomenten. De taskforce is samengesteld door de minister van Omgeving en bestaat uit 24 leden met Tom De Waele als voorzitter, Isabel Jacobs als secretaris en Jan Bouckaert, Peter Lacoere, Mieke Paelinck en Hans Tindemans als penhouders. De leden van de taskforce zijn allen specialist in de materie. De discussies zijn geanimeerd maar vruchtbaar. In de klankbordgroep zitten dan weer de vertegenwoordigers van het middenveld, van de zogenaamde stakeholders, onder meer Voka, de Vlaamse Confederatie Bouw, de Beroepsvereniging van de Vastgoedsector, de Boerenbond, Natuurpunt en de Bond Beter Leefmilieu. Uit het lijvige rapport van eind november 2021 is een gendenseerd beleidsadvies getrokken, dat goedgekeurd is door 22 van de 24 leden van de taskforce. Leden van de taskforce en van de klankbordgroep voegden ook individuele standpunten toe aan het eindrapport.

Peter Lacoere van de Hogeschool Gent, Onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit, en Hans Tindemans van de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning hebben het vandaag over bouwshiftmaatregelen in zowel open ruimte, het buitengebied als in kerngebieden. Het is immers zaak om strengheid in het buitengebied te compenseren met meer mogelijkheden in kerngebieden. Jan Bouckaert

van advocatenbureau Stibbe bekijkt alles vanuit een juridische hoek. Mieke Paelinck van de HOGent licht de financiële berekeningen van de maatregelen toe.

## 1.2. Doelstelling en monitoring

### 1.2.1. *Europese context*

Om de doelstelling van de bouwshift duidelijk te maken, schetst *Peter Lacoere* eerst het ruimere kader, namelijk het Europese grond- en bodembeschermingsbeleid. In 2011 vaardigt de Europese commissie het no-net-land-takedoel uit, dus geen nettolandinname tegen 2050. De bescherming van landbouwgrond en grond voor natuur is een van de belangrijkste kwesties in de Vlaamse bouwshift. Gezien de toestand in Vlaanderen is de timing strakker dan de Europese, namelijk 2040. Vorig jaar in november heeft de Europese Commissie deze doelstelling herbevestigd en enkele aspecten eraan toegevoegd, namelijk dat elke lidstaat tegen 2030 een doelstelling moet definiëren. Voorts wordt er een Europese Bodemwet aangekondigd ter bescherming van de bodemkwaliteit en van de beschikbare grond voor landbouw en natuur. Daarnaast zijn er ook aanverwante Europese beslissingen over bodem en grondbeleid, vooreerst de verordening Land Use, Land Use Change and Forestry, die vorig jaar ingegaan is.

Terloops herinnert de spreker eraan dat een verordening bindend is en dus niet meer door de lidstaat geratificeerd wordt. De verordening stelt dat het landgebruik klimaatneutraal moet zijn. Vorig jaar heeft de Europese Unie ook de Farm-to-Fork-strategie goedgekeurd, die erop gericht is de voedselproductie te verzekeren en de landbouwactiviteit en zijn ruimtelijke gevolgen te verduurzamen. Europa werkt voorts aan kwantitatieve natuurdoelstellingen, met als voorlopige doelstelling 30 procent van de oppervlakte in de Atlantische zone, waar Vlaanderen onder valt, voor natuurbescherming. Kortom, drie beleidsaspecten, klimaat, voedselstrategie en biodiversiteit, houden direct verband met het grondbeleid. Naast ruimtebeslag voor woningbouw en economische ontwikkelingen is er ook meer ruimte nodig voor duurzame landbouw met behoud van het productieniveau, voor natuurontwikkeling, wateropslag, koolstofopvang, hernieuwbare energie enzovoort.

### 1.2.2. *Van Europa naar Vlaanderen*

Niet alleen Vlaanderen werkt aan een beleid, maar onder meer ook Wallonië, Luxemburg, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland. Het Europese no-net-land-takedoel is in Vlaanderen vertaald als bouwshift, wat de foute indruk geeft dat het enkel over een verschuiving van bouwactiviteiten gaat terwijl het grondbeleid is, namelijk de omvattende zorg voor het natuurlijke kapitaal van de bodem. Eigenlijk is 'ruimteneutraliteit' een betere vertaling. Het Europese land take is in Vlaanderen vertaald als bijkomend ruimtebeslag, dus niet landbeslag. Vlaanderen heeft daar niet alleen een gedetailleerde beschrijving van maar ook gedetailleerde cartografie en data. Het is daarmee een voorloper in Europa.

Het ruimtebeslag of land take is eigenlijk de settlement area, de nederzettingstructuur, dus inclusief de onverharde delen die nodig zijn voor wonen, recreëren en werken zoals tuinen, sportterreinen en parken. Een derde van het Vlaamse grondgebied, 33 procent, is ingenomen door de nederzettingstructuur. De helft daarvan is verhard, dus bebouwing en vlakke verharding. Het gemiddelde Europese ruimtebeslag is 6 procent. Het deel dat niet onder ruimtebeslag valt, is het beschermd deel: zijnde land in landbouwgebruik of in natuurlijke staat. Volgens de Vlaamse doelstelling moet de inname van grond in dat beschermd deel tegen 2040 stoppen.

### 1.2.3. *Bijkomend ruimtebeslag*

De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek heeft vorig jaar een belangrijke studie gepubliceerd over de snelheid van ruimtebeslag. Daaruit blijkt dat het in de periode 2013-2019 5,1 ha per dag bedraagt, wat iets lager is dan 6 ha per dag waar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen van uitgaat. De studie berekent de wijziging van 'geen ruimtebeslag' naar 'ruimtebeslag', dus de onttrekking van de grond aan landbouw of natuur, zelfs als dat onverhard gebeurt, bijvoorbeeld voor vertuining of open opslag. Het Departement Omgeving en VITO hebben het dagelijkse ruimtebeslag gekoppeld aan de bestemmingszones. Opmerkelijk is dat meer dan de helft van het dagelijkse ruimtebeslag gemeten tussen 2013 en 2019 in het landbouwgebied plaatsvindt. Het merendeel daarvan is niet-agrarisch ruimtebeslag. Hoewel discussies over de bouwshift vaak over woongebieden gaan, is het ruimtebeslag in die zone maar een kwart van het dagelijkse aantal. Kortom, er zijn maatregelen nodig in de verschillende gebieden om het ruimtebeslag van 5,1 ha per dag naar nul te krijgen.

### 1.2.4. *Meting en monitoring*

Goede metingen en monitoring van de twee hoofdindicatoren van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, namelijk ruimtebeslag en verharding, waarvoor de ambitie een verlaging met 20 procent is, zijn wezenlijk. Voor een beleidscyclus 'reductie ruimtebeslag en verharding' zijn frequentere metingen nodig. Slechts zo kan bepaald worden of de maatregelen effect hebben en of er bijsturing nodig is. De taskforce beveelt ook een uitvoerigere handleiding van ruimtebeslag aan met een gedetailleerde beschrijving van wat eronder te verstaan.

De taskforce stelt voor te werken met een vaste set indicatoren die een gedifferentieerd beeld geven van het ruimtebeslag. Onder ruimtebeslag vallen immers verschillende fenomenen. Het is zaak de drivers van ruimtebeslag goed te begrijpen, met een nauwkeurigere meting van de evoluties in landbouwgebied, van de hoeveelheid natuur in Vlaanderen en de integratie van die gegevens in de landgebruikskaat.

De taskforce heeft de doelstellingen van het ruimtebeslag in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen geactualiseerd naar het startpunt van 5,1 ha/dag, maar het doel van 3 ha/dag in 2025 behouden, waarna de daling geleidelijker kan verlopen tot 0 ha/dag in 2040. In totaal geeft dat een maximaal extra ruimtebeslag van 16.300 ha. Het is zaak de resterende capaciteit zo efficiënt mogelijk te gebruiken, onder meer door de ingesloten restpercelen aan te wenden in plaats van delen die nu nog aansluiten op de open ruimte. Daarom stelt de taskforce voor de tot 2040 nog in te nemen ruimte te verdelen in 6000 ha voor zachte en 10.000 ha voor harde bestemmingen. Daarbij worden er dan vooral in de zachte bestemmingen, lees landbouw, doortastendere maatregelen genomen om het ruimtebeslag naar beneden te halen, met de bedoeling zoveel mogelijk resterende capaciteit te reserveren voor harde bestemmingen van economische ontwikkeling en woninggebied. Het bijkomend ruimtebeslag in zachte bestemmingen moet dan tot 2025 snel dalen naar 0,8 ha/dag. Als alle zonevreemde ruimtebeslag daar geweerd wordt, is het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen op die drie jaar realiseerbaar.

## 1.3. *Strategie Open Ruimte*

### 1.3.1. *Zachte bestemmingen*

De spreker vervolgt met de strategie tot vrijwaring van de open ruimte, het eerste facet van de bouwshift. Momenteel is gemiddeld 14 procent van het landbouwgebied ingenomen door zonevreemd gebruik maar dat gaat zelfs tot ongeveer 30 procent in de provincie Antwerpen. Dat is dus geen uitzondering maar een

structureel probleem. Zonder inperking van het zonevreemde ruimtebeslag in de zachte bestemmingen kan het doel van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen niet gerealiseerd worden. De taskforce stelt dan ook voor om bijkomende zonevreemde uitbreidingen decretaal te verbieden of minstens te beperken tot kleine uitbreidingen, bijvoorbeeld aanleunend bij bestaande woningen. Daarvoor moet een zestal artikels in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening aangepast worden. Daarnaast stelt de taskforce voor om alle bodemwijzigingen naar ruimtebeslag in landbouw- of natuurgebied vergunningsplichtig te maken. Ook een beleidskader voor hergebruik van landbouwgebouwen als hoeves, waarvan er veel vrijkomen, is nodig. Ter inspiratie kan de werkwijze van de provincie Antwerpen dienen waarbij vrijgekomen landbouwgebouwen zoveel mogelijk gebruikt worden voor de landbouw zelf. Voorts is een opschaling nodig van het huidige aankoop- en sloopprogramma dat de Vlaamse Landmaatschappij en het Agentschap voor Natuur en Bos toepassen voor de Programmatische Aanpak Stikstof, mede in functie van natuuraankoop en natuurherstel. Ontharding en sloop kunnen immers nieuw noodzakelijk ruimtegebruik compenseren. Door de grote aantallen is het onmogelijk om aan alle vrijgekomen hoeves een agrarisch hergebruik te geven of om ze te slopen. Daarom stelt de taskforce een stedenbouwkundige last voor als de hoeves zonevreemd hergebruikt worden waarbij de rest van de site onthard en het landschap hersteld wordt, naar het voorbeeld van de ruimte-voor-ruimte-regeling van Nederland.

### 1.3.2. *Harde bestemmingen*

Voor de harde bestemmingen is het zaak het planologisch overaanbod, zijnde het verschil tussen de ontwikkelingen die het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen toestaat en het nulpunt in 2040, te neutraliseren. In zijn onderzoek introduceert de HOGent de term ruimtebeslagrisico, zijnde wat in de plannen als harde bestemmingen ingekleurd is maar nu nog landbouw of natuur is. Het gaat slechts voor een derde om woongebied. De druk op de terreinen verschilt ook erg van bestemming tot bestemming. Daarom wordt er een andere aanpak voorgesteld voor de harde kern, zijnde woongebieden, industriegebieden en gemeenschapsvoorzieningen, waar een vlakdekkende inname mogelijk is en voor de groene gebieden, zijnde parken en recreatiegebieden, waarvoor de kans dat ze ingenomen worden kleiner is.

De oppervlakte van gebieden met een harde bestemming maar vooralsnog zonder ruimtebeslag bedraagt 75.000 hectare, waarvan 15.000 wateroppervlakte of andere terreinen zonder risico op inname. Van de resterende 60.000 hectare is het risico op ruimtebeslag voor 20.000 hectare klein. De taskforce stelt voor die gebieden te screenen. Herbestemming of andere vormen van neutralisatie is daar niet nodig. Van de resterende 40.000 hectare kan er nog 10.000 ontwikkeld worden als harde bestemming, liefst op de beste locaties, in kernen bijvoorbeeld. Er rest dus een planologisch overschot van 30.000 hectare dat geneutraliseerd moet worden. De taskforce stelt voor om dat overschot op te delen in drie. Vooreerst de kwetsbare gebieden zoals watergevoelige gebieden, gebieden met natuurwaarde of ecosysteemdienstwaarde en landschapswaarde, samen ongeveer 11.000 hectare, die prioritair te neutraliseren zijn. Gezien het strategische belang ervan, is het aangewezen dat Vlaanderen de acties ter vrijwaring op zich neemt. Ten tweede zijn er dan de gebieden voor regionale neutralisatie. Het gaat om gebieden, doorgaans in landbouwgebruik, geselecteerd in dialoog met provincies en gemeenten. Ten derde is de herbestemming van ongeveer 500 ha recreatiegebied nodig. Het rapport bevat ook een simulatie van die te neutraliseren gronden. Samengevat is het zaak om minimaal de helft van het ruimtebeslagrisico te neutraliseren opdat de doelstelling van het BRV gerespecteerd en gevolgd wordt.

### 1.3.3. *Neutralisatie*

Neutralisatie kan op verschillende manieren. Als de Vlaamse overheid beslist de oude gewestplannen te handhaven, moet eraan gesleuteld worden. Herbestemming is een



belangrijke tool om de 30.000 hectare in bouwvrij gebied om te zetten, maar dan moet er ook een werkbare planschaderegeling zijn. Vooral voor natuur- en bosgebied kan het soms zelfs beter zijn gronden aan te kopen om dan over te gaan tot herbestemming. Een andere optie zijn beperkende voorschriften, zeker voor recreatieve gebieden. Interne en externe planologische ruil is een andere mogelijkheid, maar het is dan wel zaak netto tot een krimp te komen: dus intensifiëring op nieuwe locaties, maar met minder grondbeslag. Dat zou een denkspoor kunnen zijn voor de economische zones. Een ander instrument, dat al toegepast wordt, is sloop- en landschapsherstel. Om de ontharding te laten dalen met 20 procent maar ook om nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld voor de economie, te compenseren, is een opschaling daarvan nodig. Een essentieel element om de toekomst voor te bereiden, zijn dus die compensaties. Europa verlangt geen status quo maar een no-net.

De taskforce ontwikkelde een roadmap, waarvan de systematische monitoring een hoeksteen is. Voor de snelle daling van het ruimtebeslag tot 3 ha/dag is er voor eerst planologische neutraliteit nodig, dus geen bijkomende harde bestemmingen tenzij ze gecompenseerd worden. Een tweede noodzakelijke maatregel is de zogenaamde stolp: de bevriezing van prioritaire gronden als woonreservegebieden. Dat laatste heeft de Vlaamse Regering al beslist. Ten derde stelt de taskforce voor de prioritaire neutralisatie snel te starten, bij voorrang in de dringende groep van de watergevoelige gebieden. Gezien de omvang zal voor de volledige operatie zeker tien tot vijftien jaar nodig zijn. In de fase erna tot 2040 wordt compensatie belangrijk, zowel door sloop in de economische en agrarische sector als via de compenserende vergunning. Als een vergunning extra ruimtebeslag betekent, moet de ontwikkelaar in dezelfde vergunning verplicht worden tot een ruimtelijke compensatie door landschapsherstel op een andere plek.

De Europese Commissie stelt voor om de ruimtebeslaghiërarchie uit de in november 2021 goedgekeurde Bodemstrategie in het ruimtelijke planningsbeleid van elke lidstaat te integreren. Dat principe houdt in dat bij elke beslissing tot bijkomende inname een beslissingsladder gevolgd wordt met in afnemende volgorde van voorkeur: vermijden, hergebruiken, minimaliseren, compenseren. De taskforce suggereert dat Vlaanderen dat principe in zijn regelgeving opneemt als bijkomende toetsingsgrond van goede ruimtelijke ordening. Hetzelfde geldt voor de tweede BRV-indicator, zijnde verharding.

#### *1.3.4. Nieuwe ruimteboekhouding BRV*

Als de overheid beslist verder te werken met het bestaande instrumentarium is er een nieuwe ruimteboekhouding nodig. De huidige dateert van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en is dus 25 jaar oud. Bij de herziening zijn er twee belangrijke aandachtspunten. Om het planologisch overaanbod af te bouwen, moeten de harde bestemmingen met 9 procent krimpen. De 91 procent resterende wordt dan gebruikt voor verdichting. Het tweede aspect is wat met de geschrapte harde bestemmingsgronden gebeurt. In het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen staat het aanhouden van een gelijke oppervlakte landbouwgrond. Nochtans wordt, tegen de basisruimteboekhouding in, landbouwgebruik vaak bevestigd. Daarom stelt de taskforce voor om harde bestemmingen, waar aangewezen, om te zetten in landbouwbestemmingen, maar een gelijke oppervlakte van wat nu nog een landbouwbestemming heeft, door te schuiven naar natuur en bos. In totaal zorgt die doorschuifoperatie dan voor een neutralisatie van 30.000 hectare tot natuur- en bosgebied. Daarenboven moet er daar volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen nog 30.000 hectare extra aanwezige natuur bestemmingsmatig bevestigd worden. De taskforce heeft bij dit voorstel de voor Vlaanderen zeer ambitieuze Europese natuurdoelstellingen in het achterhoofd.

## 1.4. Strategie Kernversterking

### 1.4.1. Verdichting

*Hans Tindemans* stelt vast dat de verdichting, als kwantitatieve opgave, makkelijk te realiseren is binnen de marges van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Volgens de cijfers van het Departement Omgeving verandert noch de economische noch de demografische groei veel aan de huidige dichtheden. In tegenstelling tot omliggende landen, Nederland en Duitsland, heeft Vlaanderen geen tekort aan woningen omdat de bouwproductie in Vlaanderen op een heel hoog niveau zit en nog stijgt. Jaarlijks komen er 100.000 gebouwen bij, waarvan het aandeel woningen nog stijgt van 40.000 naar 50.000.

Kwalitatieve kernversterking vergt slimme verdichting maar ook verweving en tijdelijk gebruik van andere functies dan wonen. Verdichting is al aan de gang met een evolutie naar meer appartementen. Het aantal bijkomende woningen per hectare is verdubbeld, het aantal m<sup>2</sup> per woning daalt. Er wordt dus compacter gebouwd. Bij een herbouw na sloop is er meer dan een verdubbeling van het aantal wooneenheden. Bijna 80 procent van de bijkomende wooneenheden vindt plaats binnen het bestaande ruimtebeslag. Volgens het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen moet dat 100 procent worden. Recente cijfers van het ruimterapport bewijzen evenwel dat de urban sprawl nog steeds doorgaat: een derde van de ontwikkelingen gebeurt buiten de kernen. Urban sprawl is nefast voor de open ruimte maar staat ook haaks op de noodzakelijke duurzaamheidstransitie, onder meer op het vlak van wonen, energie, mobiliteit en gezondheid.

Het is dus eerder een kwalitatieve uitdaging dan een kwantitatieve opgave: het juiste project op de juiste locatie met aandacht voor extra densiteit, diversiteit in functies en meer nabijheid. Op het terrein is er evenwel een weerstand tegen verdichting. Een goede balans tussen verdichting en blauw-groene infrastructuur is nodig, bijvoorbeeld voor erfgoed, de identiteit van de plaats. Ook aan de betaalbaarheidsproblemen van bepaalde groepen en op bepaalde plaatsen, moet iets gedaan worden. Een ander aspect is de verweving van bedrijvigheid.

### 1.4.2. Kernen en differentiatie

Kwalitatieve verdichting vergt lokaal maatwerk gekoppeld aan een bovenlokaal afsprakenkader. De taskforce heeft daar een strategie voor uitgewerkt met als eerste facet de kernafbakening en kerntypering. De verschillende stakeholders hebben aangegeven dat er meer duidelijkheid moet komen over waar ruimtelijk rendement en verdichting mogelijk zijn. In de huidige Vlaamse ruimtelijke nevel is het moeilijk te bepalen waar de kernen zich precies bevinden. Het enige goedgekeurde beleidsplan in Vlaanderen, namelijk het beleidsplan Geel, heeft kernen afgebakend. In die zones zal de overheid extra woningen en voorzieningen stimuleren en faciliteren. Erbuiten wordt dan een openruimtebeleid gevoerd: nieuwe ontwikkelingen worden afgeremd en zelfs geschraapt. Het is niet per se de bedoeling om bestaande gebouwen weg te nemen.

Ook in de kernen is differentiatie nodig. Het beleidsplan Kaprijke bepaalt de kern maar differentieert ook waar het groene dorps karakter rondom de kerk behouden blijft, en de verdichting enkele straten verderop begint. Hetzelfde doet zich voor bij het beleidsplan Bierbeek: in de kern differentiëren tussen plaatsen waar dichter kan worden gebouwd, maar toch het groene karakter van de vallei maximaal vrijwaren.

Hoewel de idee van kernafbakening door alle leden van de taskforce gesteund wordt, was er geen eensgezindheid over de werkwijze. Daarom formuleert hij twee opties: juridisch en niet-juridisch. De juridische verankering heeft het voordeel dat er dan instrumenten zijn voor ruimtelijke differentiatie. De vrees voor zware

juridische procedures houdt sommige experts tegen om hiervoor te kiezen, terwijl andere dat relativeren, zeker als het enkel over een contouren-RUP zou gaan.

Voorts is het belangrijk te bepalen welk type van kernversterking gewenst is. Niet elk van de 1500 Vlaamse kernen heeft dezelfde potentie tot groei en verdichting. De demografische en economische dynamiek van de plek en de regio zijn bepalende factoren. Dat vergt dus regionale afstemming gekoppeld aan lokaal maatwerk.

#### *1.4.3. Actief ruimtelijk beleid*

Het tweede aspect van de strategie is een actief ruimtelijk beleid, met als belangrijke focus een grondbeleid voor betaalbaar wonen. Algemeen is er zoals gezegd geen tekort aan woningen, maar bepaalde groepen hebben een probleem met de toegang tot de woningmarkt. De overheid dient dus corrigerend in te werken op de vastgoedmarkt voor jonge gezinnen, sociaal zwakkere gezinnen, nieuwkomers enzovoort. Dat vergt, conform studies zoals van het Steunpunt Wonen, een actief grondbeleid met behoud van publieke grondposities, de herinvoering van de sociale last, het halen van het bindend sociaal objectief en betaalbare huurwoningen in de onderste segmenten van de woonmarkt maar ook vernieuwende collectieve en coöperatieve woonmodellen.

Een tweede aspect van een actief ruimtelijk beleid dat de taskforce suggereert, zijn impulsgebieden, vooral in stedelijke hoogdynamische regio's waar met een actief overheidsingrijpen het ruimtelijk rendement verhoogt, met een voorkeur voor een 'transit-' of 'bike-oriented development'. Een ander aspect is ruimte voor economie. Momenteel wordt de economie uit de kernen verdrongen, conform een vastgoedlogica. Door perifere retail wordt daarenboven leegstand in kernen georganiseerd. Op bedrijventerreinen zijn dan weer bedrijven gevestigd die daar eigenlijk niet thuishoren. Op regionale schaal is een locatiebeleid voor economische functies cruciaal. Zeker gezien de noodzakelijke neutralisatieoefening zal dat enige afstemming vergen. Vooral voor te verweven functies als wonen en retail moeten er belangrijke knopen worden doorgehakt.

#### *1.4.4. Lokaal omgevingsbeleid versterken*

Het derde onderdeel van de strategie is het lokaal omgevingsbeleid versterken. Een eerste element daarin zijn intergemeentelijke beleidsplannen. De duurzame transitieopgaven vergen een snelle bijsturing van ruimtelijk beleid. Interbestuurlijke beleidsplannen kunnen een efficiënte manier zijn om regionale visie te koppelen aan lokale keuzes. De regionale strategie is dan een bovenbouw voor de gemeentelijke beleidskaders met lokale keuzes en acties. Om het lokaal omgevingsbeleid te versterken, is het voorts nodig om te investeren in capaciteit. Bepaalde gemeenten en regio's tonen nu al aan dat de bouwshift mogelijk is. Heel wat lokale besturen missen evenwel de capaciteit daarvoor. Daarom stelt de taskforce voor pools van experts aan te stellen, een loket kernversterking van het Departement Omgeving en het team Vlaamse Bouwmeester op te richten, de werking van de bestaande kwaliteitskamers te verbreden en verdiepen en meer aandacht te besteden aan kennisdeling.

Een laatste onderdeel van een sterker lokaal omgevingsbeleid is een beter partnerschap tussen overheid, architecten en ontwikkelaars. Private partners kunnen, geleid door en samen met een sterke, standvastige en meedenkende overheid met duidelijke ambities en engagementen, oplossingsgericht zoeken naar een meerwaarde voor de buurt. In een ideaal scenario is de vergunning dan het sluitstuk van een interactief ontwerpproces.

#### 1.4.5. Regionale governance van de bouwshift

Het vierde aspect van de strategie voor kernversterking is de regionale governance. Naar analogie met de vervoerregio's, maar passend in de vijftien referentieregio's, stelt de taskforce de oprichting van bouwshiftregio's voor. Lokale besturen erkennen de behoefte aan afstemming, al is het maar enkel op het vlak van wonen, werken en voorzieningen. De taskforce stelt geen nieuw bestuurlijk niveau voor; lokale overheden blijven de spil van het ruimtelijk beleid maar met zeer actieve betrokkenheid van de Vlaamse overheid. Bouwshiftregio's moeten functioneel zijn en duidelijke taken hebben: kernen afbakenen en typeren, te neutraliseren gebieden aanduiden op basis van duidelijke Vlaamse richtcijfers, impulsgebieden en zones voor bedrijvigheid aanwijzen.

De Vlaamse overheid moet een belangrijke sturende rol spelen in de oprichting van de bouwshiftregio's. Het moet geïntegreerde ruimtelijke visies en ambities poneren op schaal van de regio's, wat Vlaamse geïntegreerde investerings- en subsidieprogramma's vergt. Bouwshiftregio's zijn noch vrijwillig noch vrijblijvend, dus zijn er duidelijke afsprakenkaders en financiële afspraken nodig. De Vlaamse overheid moet daarvoor bestaande expertise en studies maximaal benutten. Regionale differentiatie moet mogelijk zijn. Soms is de provincie sterker, op andere plaatsen de intercommunales. In de bouwshiftregio's zitten gemeenten en steden als gelijke partners aan tafel. Voor sommige is de uitdaging het inpassen van bijkomende ontwikkelingen, voor andere het herbestemmen. Gezien de beschikbare studies en data is het mits een bestuurlijk afstemmingsproces mogelijk om bouwshiftregio's op te richten tegen 2025-2026.

De bouwshift is een gedeelde opgave en verantwoordelijkheid van de drie beleidsniveaus. Politieke afweging, onderhandeling en interbestuurlijke afspraken tussen de drie niveaus zijn dus noodzakelijk. Het is zeker geen louter top-downverhaal. Er is een akkoord nodig over een compensatiestelsel van billijke vergoeding, kostprijs/budget van een compensatie van de neutralisatieopgave, een kostenverdeling tussen Vlaanderen, referentieregio's en gemeenten. Om die moeilijke onderhandelingen in goede banen te leiden, stelt de taskforce de aanstelling van een neutrale intendant voor.

De taskforce stelt dus een omvattend operationeel programma voor de beide zijden van de bouwshift voor. Samengevat zijn de drie sporen aanpassing van de zonevreemde regelgeving, neutralisering en verdichting. Hij roept de parlementsleden op om de bouwshift niet als negatief maar als verhaal te beschouwen: als een kans voor een regionaal actief ruimtelijk beleid zodat de leefomgeving toekomstbestendig ingericht wordt.

### 1.5. Juridische analyse maatregelen

#### 1.5.1. Planologisch niveau

*Jan Bouckaert* deelt de voorgestelde decretale en regelgevende maatregelen in: planologisch niveau, vergunningsniveau, andere niveaus. Hij start met de maatregelen op planologisch niveau. De bouwshift vergt bestemmingswijzigingen via ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dat vergt een lang proces, dat soms spaak loopt bij de Raad van State. Bijkomende overheidsingrepen zijn dus nodig. De eerste is een stolp zetten op niet-ontwikkelde gebieden waaronder woonuitbreidingsgebieden, in afwachting van een planologische oefening. Dat idee wordt uitgewerkt in een voorstel van decreet op de woonreservegebieden. Een andere mogelijkheid is dat regelen met een generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Elke aanpak heeft voor- en nadelen. Het belangrijkste voordeel van een decretale aanpak is dat er sneller gehandeld kan worden.

Een stolp verhindert tijdelijk de realisatie van de bestemmingen. Volgens de spreker is dat juridisch haalbaar. Er is een precedent, namelijk de uitspraak van de Raad van State in een geding tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan van Kuurne. De Raad van State heeft de bevrozing van de realisatie gedurende twintig jaar niet onwettig verklaard, maar in een planologische oefening had de gemeente aangetoond dat er gedurende die periode geen urgente woonbehoeften verwacht werden. Bij een algemeen decretaal ingrijpen moet die planologische oefening evenwel nadien nog worden gemaakt. In het voorstel van decreet over de woonreservegebieden is de bevrozingstermijn twintig jaar, vermoedelijk gebaseerd op de streefdatum van 2040. Voor de bouwshift in twee stappen is dat te lang. De taskforce stelt een termijn van tien jaar voor.

Een volgende planologische maatregel die kan worden overwogen, is de planologische neutraliteit. Dat is een compensatie van de omzetting naar harde bestemming door een gelijkaardige omzetting naar zachte bestemming, zodat er netto geen bijkomend ruimtebeslag is. Dat kan een compensatie in natura zijn, wat allicht niet altijd mogelijk zal zijn. Alternatieven zijn een bijdrage in een fonds tot ontharding. Het Waalse compensatiemechanisme dat werd ingevoerd in 1997 kan inspirerend werken. Aanvankelijk was dat beperkt tot industriegebieden: geen nieuwe aansnijden omdat heel wat bestaande te herontwikkelen zijn. Nadien is de regeling uitgebreid. Zo zijn er tussen 2005 en 2016 voor 3268 ha bestemmingswijzigingen doorgevoerd in het Waalse Gewest, met een extra nettogrondbeslag van 732 ha. De spreker is niet helemaal zeker van de cijfers, maar de teneur is duidelijk: het werkt.

#### 1.5.2. *Vergunningsniveau*

Op vergunningsniveau vraagt de taskforce de afwijkingsmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften in te perken. Hij vraagt niet om de zonevreemde basisrechten af te schaffen maar om ze in openruimtegebied bijvoorbeeld te beperken tot verbouwen. Ook zonevreemde functiewijzigingen kunnen ingeperkt worden. De taskforce stelt dat voor omdat de toename van het ruimtebeslag in landbouwgebied zeer aanzienlijk is. Om de doelstellingen voor 2025 te halen, is dit een quick win op wat momenteel 2 ha/dag bedraagt. Een kleine bijkomende maatregel is de afschaffing van de afwerkingsregel. Voorts kan worden overwogen om de planologische attesten en de afwijkingen met het oog op het algemeen belang te wijzigen. De reële impact op de toename van het ruimtebeslag daarvan is ook allicht beperkt. De rechtspraak over afwijkingen met het oog op het algemeen belang is immers al vrij streng.

Een belangrijke maatregel op vergunningsniveau is een vergunningsplicht of zelfs verbod voor functiewijzigingen van agrarisch, bos- en natuurgebruik naar ander gebruik, met andere woorden een vergunningsplicht voor de omzetting van niet-ruimtebeslag naar ruimtelijk niet-bebouwd beslag, dus feitelijk gebruik. Bebouwd ruimtebeslag valt al onder de beperkingen van zonevreemde constructies en woningen. Een klassiek voorbeeld is de omzetting van landbouwgrond of natuurgrond in tuin.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is er een probleem met het criterium van het ruimtelijk rendement. In de rechtspraak delft dat principe, belangrijk om de druk op het platteland te verminderen, immers vaak het onderspit. Het moet een hogere waarde krijgen in de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening, vooral in kernversterkingsgebieden. Voorts stelt de taskforce voor om ontharding en het vermijden van bijkomend ruimtebeslag als beoordelingscriteria voor vergunningen op te nemen. De spreker geeft de reffectatie van oude hoeven met omvangrijke stallen als voorbeeld van waar dat nuttig is.

Een andere suggestie is om de versoepeling van de vereisten van een voldoende uitgeruste weg, ingevoerd in 2006, ongedaan te maken. Dat is delicaat omdat de versoepeling er kwam om eigenaars zelf te laten instaan voor waterzuivering. Omdat de taskforce twijfelt aan het ruimtelijke effect ervan, staat er bij dit voorstel een vraagteken. Over het volgende voorstel is er ook veel discussie in de taskforce. Nu is het zo dat adviezen van het Agentschap voor Natuur en Bos en het Departement Landbouw en Visserij over de vergunning in het buitengebied niet-bindend zijn. In heel veel dossiers wordt er ook afgeweken van die adviezen, vandaar die idee om de adviezen opnieuw bindend te maken.

Voorts kan nagegaan worden of het uitzonderingsregime op de vergunningsplicht niet te ruim is. De taskforce vindt het belangrijker om stedenbouwkundige lasten of voorwaarden voor ontharding op te leggen via een decreet of in de vergunningen. Voor het draagvlak van de bouwshift worden niet-vervallen verkavelingsvergunningen of omgevingsvergunningen voor verkavelingen in uitvoering het best met rust gelaten. Het is zaak de burger die gespaard heeft voor een bouwlot in die zones een bouwvergunning te geven.

### 1.5.3. Overige maatregelen

Denkbaar is voorts een voorkooprecht, al dan niet gekoppeld aan een ruimtelijke uitvoeringsplan, om te ontharden. Dat heeft evenwel maar zin als er ook budgetten voor zijn. Vlaanderen telt heel wat ongeoorloofde zonevreemde functies en constructies. Een betere handhaving is aangewezen.

## 1.6. Planschade en eigenaarsvergoeding

### 1.6.1. Het eigendomsrecht

Een volgend delicaat punt zijn de planschade en de eigenaarsvergoeding. Artikel 16 van de Grondwet bepaalt het eigendomsrecht: ook de overheid kan de grond van de burger niet afnemen tenzij op de wijze door de wet bepaald en tegen billijke en voorafgaande schadeloosstelling. Dat artikel beschermt de burgers dus tegen onteigening en eigendomsberoving. Artikel 16 is ruimer ingevuld door het internationale recht, namelijk artikel 1 van het eerste aanvullende protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, dat in het eerste lid het grondwettelijke eigendomsrecht bevestigt maar in een tweede paragraaf ook stelt dat het de mogelijkheden van de staat niet aantast om publiekrechtelijke erfdienstbaarheden te vestigen, nodig voor het algemeen belang. De rechtspraak heeft de tweede paragraaf in die zin geïnterpreteerd dat die bevoegdheid niet onbeperkt is.

Inmenging in het eigendomsrecht, dus ook voor publiekrechtelijke erfdienstbaarheden, veronderstelt een billijk evenwicht tussen de vereisten van algemeen belang en de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoord genot van de eigendom. Juridisch is het zo dat, conform de klassieke rechtspraak van het Hof van Cassatie, eigendomsbeperkingen door wettelijke erfdienstbaarheden geen principieel recht geven op vergoeding. Dat is wel getemperd in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, dat beïnvloed is door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. De vergoedingsplicht geldt wel als de inmenging dusdanig ernstig is dat een billijk evenwicht doorbroken is. Wat ooit quasi-ontteigening genoemd werd, valt nu onder het GBOL-beginsel. Een vergoedingsplicht kan dus als er onevenredige nadelen zijn, buiten de normale maatschappelijke of bedrijfsrisicogeveallen, die tot gevolg hebben dat een beperkte groep een te zware last opgelegd krijgt ten aanzien van het openbaar belang dat eenieder wordt geacht te dulden. Dat betekent evenwel niet dat de vergoedingsplicht integraal is, wel enkel voor lasten die het normale maatschappelijke risico te boven gaan, bijvoorbeeld als de uitvoering van een afgeleverde vergunning onmogelijk wordt.

### 1.6.2. *Implicaties voor de bouwshift*

Kortom, voor de bouwshift is het relevant dat het beperken van het eigendomsrecht geen principiële vergoedingsplicht impliceert tenzij het billijk evenwicht verstoord wordt. Een decretale vergoeding die het billijk evenwicht herstelt, niet noodzakelijk een integrale vergoeding, heeft dus geen ongrondwettelijke impact op het eigendomsrecht. Wat billijk is, is een kwestie van beleid en appreciatie, en is moduleerbaar op basis van criteria in ruimte en tijd.

### 1.6.3. *Vergelijking met het buitenland*

In Frankrijk is er geen planschadevergoeding, tenzij het droit acquis aangetast wordt, waarmee een bouwverbod bedoeld wordt nadat een vergunning is afgeleverd. Ook in het Verenigd Koninkrijk is er geen planschadevergoeding sensu stricto, maar een soort verkoopsmogelijkheid. Aan de andere kant van het spectrum staan landen als Duitsland en Nederland, die een planschadevergoedingsregeling hebben maar sterk aan voorwaarden gebonden, waardoor de vergoedingen beperkter zijn dan in Vlaanderen nu, zeker na goedkeuring van het Instrumentendecreet. Ook is een tijdsfactor in ruimtelijke uitvoeringsplannen met harde bestemmingen mogelijk. Daardoor verliest een eigenaar die enkele jaren, bijvoorbeeld zeven jaar zoals in Duitsland, nalaat op het terrein te bouwen, het recht op planschadevergoeding behoudens voor het gebruik op dat moment, bijvoorbeeld een gebruikerschadevergoeding aan de landbouwer voor nulbemestingsregels. Kortom, de huidige maar ook de nieuwe Vlaamse regeling is veelal gunstiger voor de gedupeerde eigenaar dan de regeling in andere landen.

### 1.6.4. *Conclusie*

Qua planschadesysteem is dus juridisch niet alles mogelijk, maar wel veel. Politiek is wel alles mogelijk maar de haalbaarheid en betaalbaarheid blijven heikele punten. Dat vergt een afweging van maatschappelijke wenselijkheid en financiële haalbaarheid, het verzoenen van het algemeen belang met het individueel belang. De taskforce heeft enkele denksporen gelanceerd en de kostprijs van de bouwshift becijferd volgens enkele scenario's. Van belang is in elk geval dat het systeem zo voorspelbaar, rechtszeker en beheersbaar mogelijk is. Een planschadevordering houdt een eigenaar tot twintig jaar bezig maar ook de overheid kampt met onzekerheid; niet alleen lopen de toegekende schadevergoedingen sterk uiteen, er zijn ook tal van redenen om ze niet toe te kennen zoals verjaring of niet-ervulling van de voorwaarden. Besturen kunnen vooraf dus geen budget bepalen. Om die reden is de taskforce een grote voorstander van een administratieve regeling voor planschade. Zo kan de overheid veel contentieux vermijden.

## 1.7. Budgettaire impact planschade

*Mieke Paelinck* vervolgt met de budgettaire impact van de planschade, dus niet van de volledige bouwshift, maar van het onderdeel neutraliseren. Het gaat om een actuele raming waarbij het huidige stelsel als basis gebruikt wordt en het ontwerp van Instrumentendecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 194/1) als kader. De kostprijs hangt uiteraard af van wat er precies geneutraliseerd wordt, om hoeveel gronden het gaat en voor welk vergoedingsmechanisme gekozen wordt. Er gebeurden al eerder ramingen maar het is wezenlijk de context en de parameters ervan in ogenschouw te nemen. Zo berekent de Stecstudie van 2017 enkel het neutraliseren van wonen.

### 1.7.1. *Nieuwe raming HOGent*

Parallel met de werking van de taskforce heeft de onderzoeksgroep van de HOGent voor het eerst een gedetailleerde berekening gemaakt vertrekkende van de BRV-

simulatie, gekoppeld aan ruimtelijke GIS-analyses van gebiedskenmerken en aan een bestand met de actuele grondprijzen. Voor dat laatste is de VLABEL-database met transactieprices gebruikt. De neutralisatieopgave is die van het taskforcerapport: 30.000 hectare met focus op de gebieden met een hoger ruimtebeslagrisico en prioriteit van gebieden die een belangrijke natuurwaarde hebben, alle woonreservegebieden, met voorrang voor de uitbreidingsoppervlaktes, waardoor de kleinere restpercelen in de kernen buiten beschouwing blijven. Dat heeft geleid tot gelocaliseerde ramingen met actuele cijfers tot 2021. De waarde is gecorrigeerd op basis van enkele factoren, onder meer de afstand van een perceel tot een uitgeruste weg. De ramingen zijn gebaseerd op mediaanvastgoedtransactieprices.

### 1.7.2. *Planschade: huidige regeling*

Het huidige planschadesysteem is gebaseerd op de geactualiseerde verwervingswaarde vermenigvuldigd met de oppervlakte – voor wonen wordt enkel de eerste 50 meter vanaf de uitgeruste weg in rekening gebracht – waar dan een factor normale last van 80 procent op is toegepast. De HOGent heeft de totale planschadeprijs van neutralisatie volgens dat systeem geraamd op 6,6 miljard euro. De oorspronkelijke raming van 8 miljard euro is bijgesteld door woongebieden en woonreservegebieden op te splitsen maar ook door de waarde te nuanceren. De oorspronkelijke dataset was immers het kadaster dat enkel de verwervingswaarde als bouwgrond registreert. De technische en stedenbouwkundige bebouwbare is in het huidige systeem een uitsluitend criterium, in het nieuwe systeem is dat een waardebepalend criterium.

Met oog voor de criteria van de Stecstudie van 2017 en het in rekening nemen van de randvoorwaarden, komt de onderzoeksgroep aan een kostprijs van 5,5 miljard euro, dus ongeveer 300 miljoen euro per jaar, voor de planschade in het huidige systeem. Dat de planschade berekend wordt op basis van de geactualiseerde verwervingswaarde, zijnde de transactiekosten in de notariële akte vermeld, maakt het systeem voorspelbaar. De factor normale last van 80 procent doorstaat de billijkheidstoets. Een nadeel is of de actualisering wel realistisch is aangezien ze gebeurt op basis van de consumptieprijsindex, die een andere evolutie kent dan de vastgoedprijsindex. Dat er een lange gerechtelijke procedure nodig is, die in veel gevallen geen vergoeding oplevert, is een ander belangrijk nadeel.

In het nieuwe systeem wordt de actuele vastgoedwaarde in rekening gebracht. Het is bovendien een administratieve procedure met landcommissies die de schaderramingen rapporten opmaken. Voor de berekening wordt de volledige oppervlakte van het terrein vermenigvuldigd met de actuele vastgoedwaarde van de oude min de vastgoedwaarde van de nieuwe bestemmingsklasse, zonder dat er een factor op toegepast wordt voor normale last. Volgens het ontwerp van decreet wordt de actuele vastgoedwaarde, de venale marktwaarde, bepaald volgens dertien factoren: locatiegebonden factoren, factoren met een waardebeperkend effect zoals erfgoedwaarden maar ook atypische factoren voor een venale waardebepaling zoals het tijdstip van de transactie en de verwervingswaarde. De vergoeding hangt dus in grote mate af van de interpretatie van die dertien factoren. De venale waarde is volgens de International Valuation Standards een geschat bedrag van wat de markt bereid is aan een grond te geven. Dat is gebaseerd op marktverificatie, waarbij vergelijkbare transacties de basis zijn om een waarde te schatten. De marktwaardebepaling is dus het resultaat van een hypothetisch transactieproces, een schatting met een grote variatiebreedte. Die waarde is accurater naarmate de referenties, de marktverificatie, beter zijn. Omdat Vlaanderen niet altijd over goede referenties beschikt, is de variatiebreedte en de interpretatiemarge groot.

Vlaanderen heeft daarenboven geen open vastgoeddatabase. Gelukkig zullen de landcommissies die de ramingsrapporten opstellen, er wel over beschikken. Het is ook zo dat er niet in alle gevallen marktverificatie zal zijn. Interpretatiemarges



vergroten het risico op procedures. Eisers zullen in de rechtbank de hulp van deskundigen inroepen, die dan niet altijd inzage hebben in de database. Vlaanderen beschikt, in tegenstelling tot de omringende landen, evenmin over een kwaliteits- of validatieregister van die schattingen. De kwaliteit van een schattingsrapport hangt dus af van de referenties, de ervaring en deskundigheid van de taxateur en van de mate waarin die het ontwikkelperspectief van de grond in rekening brengt.

### 1.7.3. *Planschade: voorstel ontwerp van Instrumentendecreet*

Het ontwerp van Instrumentendecreet houdt dus rekening met de nadelen van het vorige door de gerechtelijke procedure in een administratieve om te zetten en de consumptieprijzenindex te vervangen door een actuele vastgoedwaarde. De nadelen zijn die gekoppeld aan het begrip venale waarde. Bij het bepalen van de marktwaarde maakt de interpretatiemarge dat het eindresultaat onvoorspelbaar is, wat de actoren niet meteen zal aanmoedigen tot een actieve bijdrage aan de bouwshift. Hoewel de normale last de billijkheidstoets doorstaan heeft, is die geschrapt, wat een budgettaire impact zal hebben.

Voor een nieuwe budgettaire raming zijn de onderzoekers gestart van de 31,5 miljard euro, gebaseerd op de mediaantransactieprijs van de bestemmingscategorieën. Enkel de afstand tot de uitgeruste weg is verrekend, en de grondoppervlakte beperkt tot de eerste vijftig meter. Als locatiegebonden factoren, bijvoorbeeld gelegen in Signaalgebied of in watergevoelig openruimtegebied of gebieden met een cultuur- of onroerende goederwaarde, wel in rekening gebracht worden door te correleren met GIS-informatie, daalt het totale budget tot 19,4 miljard euro. De onderzoekers hebben daarop de factor ontwikkelkans toegepast. Die factor probeert de stedenbouwkundige en technische bebouwbaarheid, zoals het ontwerp van decreet voorschrijft, in rekening te brengen. Door de groeitrend van het ruimtebeslag van de voorbije twee jaar te extrapoleren tot 2040 komen de onderzoekers tot een normale inname van 39 procent voor wonen, 38 procent voor industrie en 16 procent voor de overige bestemmingen. Dat brengt het budget terug tot 6,8 miljard euro.

Om de tijdsfactor die het ontwerp van decreet oplegt, mee in rekening te brengen, voeren de onderzoekers daarop de factor inactiviteit van de eigenaar in. Hoe langer de eigenaar niet overgaat tot het realiseren van de bestemming van de grond, hoe lager de vergoeding. De historie van de transactie meerekenen, doet het budget dalen tot 2,3 miljard euro. Daarmee zijn dus de dertien waardebepalende factoren van het ontwerp van decreet in rekening gebracht. Als de factor 80 procent van de normale last alsnog zou meetellen, daalt het budget verder tot 1,8 miljard euro.

### 1.7.4. *Ontwerp van Instrumentendecreet: conclusies*

Volgens de spreker kan de uitvoerbaarheid van het ontwerp van Instrumentendecreet maar aangetoond worden door de dertien factoren uit te werken en te simuleren met bijkomend financieel onderzoek. Meer sturing is nodig dan de huidige opsomming van vage begrippen als waardebepalende factoren. Nu staat de deur open naar een grote interpretatiemarge. De taskforce stelt enkele alternatieven in dalende sturingsgraad voor die de berekeningen en de verwerking van de waardebepalende factoren meer richting geven. Een eerste alternatief is een forfaitair systeem dat een spiegelbeeld is van het planbatensysteem, eventueel gebaseerd op een marktwaardebenadering maar dan wel met concrete definitieën en weging van de factoren. Een tweede mogelijkheid is de wijze waarop de dertien factoren in rekening gebracht worden, decretaal verankeren zodat de interpretatiemarge beperkt wordt. De taskforce vraagt een sterke sturing in de methodologie van de marktwaardebepaling, waarbij een Vlaams kwaliteitsregister voor taxateurs en een open database van vastgoedtransacties wezenlijk zijn.

### 1.7.5. *Nood aan een zeker en betaalbaar systeem*

Concluderend vraagt de taskforce van de bouwshift een zeker en betaalbaar systeem, waarbij de decreetgever de waardebepalende factoren beter stuurt, en zelfs forfaitair vastlegt. Vooral de factoren ontwikkelkans en tijd hebben een invloed op de kostprijs van het systeem. Voorts stelt hij voor de factor normale last, die billijk is, wel in rekening te brengen. Voor de prioritaire gebieden van de neutralisatieoefening in de open ruimte wordt de waarde gedempt door ligging, aard van het gebied, bos of wetlands, en gebruiksbeperkingen, wat naar schatting goed is voor 4,4 miljard euro. In woonreservegebieden is het ontwikkelperspectief lager. Het is dus een goede keuze daarop in eerste instantie te focussen voor de bouwshift. Als invloepervlaktes, zijnde de restpercelen in gebieden buiten kernen, wel meegenomen worden in de bouwshift, kan dat een extra budgettaire impact hebben van 7,7 miljard euro.

Hoe belangrijk meer sturing in de criteria is, toont de spreker aan met een voorbeeld waar 70.000 hectare woonuitbreidingsgebied, op meer dan 50 meter van de uitgeruste weg, omgezet is in open ruimte. Voor die terreinen is er volgens het huidige systeem geen enkele euro planschade, maar volgens het nieuwe systeem tussen de 650.000 euro en 6,3 miljoen euro.

Om de volatiliteit van de berekeningen aan te tonen, geeft de spreker een casus waarbij met een ruimtelijk uitvoeringsplan de functie wonen verandert in open ruimte. Volgens het schaderapport is daarvoor geen overheidsvergoeding verschuldigd. Na betwistingen zijn er rapporten opgesteld volgens het nieuwe systeem waarbij de interpretatie van het ontwikkelperspectief drie keer anders is: niet-ontsloten, wel ontsloten met referentiewaarde 30 euro/m<sup>2</sup>, wel ontsloten met referentiewaarde 90 euro/m<sup>2</sup>.

### 1.7.6. *Efficiëntie besteding overheidsmiddelen*

Kortom, de kostprijs van het vergoedingsmechanisme wordt bepaald door politieke keuzes. De taskforce geeft enkele voorstellen voor een haalbaar en betaalbaar neutralisatiemechanisme. Indien hoge compensaties de aankoopprijs benaderen, is het beter dat de overheid het terrein aankoopt en herbestemt, met eventueel sloop en ontharding. Bij de berekeningen heeft de taskforce er geen rekening mee gehouden wie de grond bezit. De overheid zou dus ook eerst haar eigen gronden kunnen neutraliseren. Er zijn dus heel wat alternatieve technieken, die de taskforce nu te weinig heeft kunnen onderzoeken.

De spreker sluit af met de financiële hefboomen die Vlaanderen hiervoor heeft. Zo is het mogelijk de middelen van het huidige Openruimtefonds te oormerken. In het Gemeentefonds kan het criterium open ruimte een sterkere waarde krijgen. Een andere optie is een heffing op bijkomend ruimtebeslag buiten de kernen. Dat past in het denkspoor om inkomsten te halen uit onduurzame ontwikkelingen. Last but not least is er een bouwshiftfonds. De vastgoedprijzen stijgen en volgens de macro-economische gegevens zullen ze blijven stijgen. Een deel van die stijging kan gereserveerd worden en toegewezen aan een bouwshiftfonds.

## 2. **Bespreking**

### 2.1. *Tussenkomst van Sam Van Rooy*

*Sam Van Rooy* weet dat geen enkele partij principieel tegen een bouwshift of betonshift is. Hij mist in de presentatie evenwel de belangrijkste driver van ruimtebeslag. In Nederland waar woningnood is, woedt die discussie al langer. Bepaalde Nederlandse demografen wijzen erop dat er geen politiek is die de bevolkingsgroei in rekening neemt en wil beheren. Beteugelen vindt de spreker te sterk, hij vraagt

op zijn minst een politieke visie. Vlaanderen telt ongeveer 6,5 miljoen inwoners. Hoe zien de sprekers de invloed van de bevolkingsevolutie van de komende decennia op de verharding en het ruimtebeslag? Is het überhaupt mogelijk om vanaf 2040 geen bijkomend ruimtebeslag te hebben zonder in te grijpen in de bevolkingsgroei? Een deel van het antwoord van de deskundigen zal zijn anders wonen, dichter bij elkaar, kleiner wonen. Hoe klein kunnen mensen evenwel wonen, zonder de leefbaarheid in het gedrang te brengen? Hoeveel bedraagt het maximale aantal inwoners per km<sup>2</sup> om de leefbaarheid niet in het gedrang te brengen?

Voor de kostprijsberekening geven de onderzoekers vijf scenario's, van 31,5 miljard euro tot 1,8 miljard euro. Wat is het meest billijke scenario, louter vanuit het standpunt van de eigenaars? En welk scenario is billijk voor de overheid en voor de eigenaars? Voorts informeert hij of het omvormen van een hoeve en landbouwgrond naar tuin beschouwd wordt als ruimtebeslag. Wat is daarvoor een billijke oplossing? De bouwshift brengt blijkbaar naast een grote financiële kostprijs ook heel wat regelneverij mee, met name strengere vergunningen of nieuwe vergunningsvormen.

## 2.2. Tussenkost van Bruno Tobbacq

*Bruno Tobbacq* informeert of het klopt dat de berekeningen slaan op de 30.000 hectare die de taskforce als prioritair te neutraliseren ziet, niet het volledige pakket van de in principe bedreigde 70.000 hectare. De kostprijs is trouwens geen kost voor de overheid maar voor de belastingbetaler, dus de 99 procent mensen die geen eigenaar zijn van de gronden in kwestie. Zij zullen betalen voor het vergoeden van de gronden die al decennialang niet bebouwd zijn. De reden dat er gemorst wordt met grond, is mede omdat de druk om te bouwen in Vlaanderen heel groot is. De bouwsector is sterk, de lobby navenant en daarenboven actief.

Is het niet zo dat de druk nadat de 30.000 hectare gevrijwaard zijn, gewoon verschuift naar andere gebieden? Heeft het zin om 6 tot 30 miljard euro uit te geven als er niet geraakt wordt aan de mogelijkheden om zonevreemd te ontwikkelen, ook op gronden die dan zogenaamd geneutraliseerd zijn? Het is misschien belachelijk om 30 miljard euro uit te geven en zo speculatie te belonen, maar nog veel belachelijker als er op de herbestemde grond gewoon verder ontwikkeld wordt.

De financiële cascade is gebaseerd op het ontwerp van Instrumentendecreet, waarbij de marktwaarde van 31 miljard euro, gecorrigeerd met allerlei factoren tot uiteindelijk 1,8 miljard euro leidt. Het zijn evenwel de landcommissies die de criteria moeten toepassen. Zal dat niet leiden tot even langdurige en complexe procedures als voor de planschade en daarenboven kans op gerechtelijke procedures nadien?

Jan Bouckaert lijkt te suggereren dat een vergoeding afhankelijk wordt van een verbouw- of verkavelingsvergunning. De spreker vindt dat niet terug in het rapport. Heeft de taskforce dat scenario besproken of berekend? Dat is namelijk iets heel anders dan een grond bezitten die zoveel jaren geleden op bepaalde kabinetten in een bepaalde kleur gezet is maar waar nooit iets mee gedaan is. Heeft de taskforce het Duitse systeem overwogen of berekend waar eigenaars zeven jaar tijd hebben om de bestemming te realiseren en nadien geen garanties meer hebben op planschade? Dat zijn valabele opties, net zoals een vergoeding van nul euro volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden en het aanvullend protocol ook juridisch steekhoudt. Staat een vergoeding voor een bestemmingswijziging die gelijk is aan de volledige marktwaarde niet gelijk met de grond kopen? Is onteigenen dan geen betere optie: zuiniger, lucratiever en helderder? Een private persoon die de aankoopsom betaalt en toch de grond niet verwerft, zou men als dom beschouwen; een overheid die dat doet met belastinggeld, is crimineel.

### 2.3. Tussenkost van Inez De Coninck

Uit een vergelijking met omringende landen blijkt dat een integrale eigenaarsvergoeding, zoals die in het ontwerp van Instrumentendecreet staat, Vlaanderen tot een unicum maakt, aldus *Inez De Coninck*. Zijn er andere Europese lidstaten die wel aan een integrale vergoeding denken? De planschaderegeling op basis van de dertien parameters moet een zo gelijk mogelijke behandeling verzekeren. Is het nuttig dat de decreetgever een wegingsfactor aan elke parameter toekent? De factor tijd is atypisch voor een venale aanpak. Vindt de taskforce dat die best wordt geschrapt? Zo neen, moet de factor historiek nog worden verduidelijkt in het ontwerp van Instrumentendecreet?

De minister heeft de taskforce opgericht om het risico op ongeoorloofde staatssteun te bestuderen. Is dat van de baan als de 80 procentregel terug wordt ingevoerd? De planologische neutraliteit, dus het elders compenseren, geldt al voor de inname van herbevestigd agrarisch gebied. Is dat al toegepast? En is er daarmee rekening gehouden bij de berekeningen?

Het bouwshiftfonds, volgens de media het plan-Somers, zal 2,7 miljard euro bevatten, wat, verdeeld over de 30.000 hectare, slechts 9 euro/m<sup>2</sup> betekent, dus ver van de venale waarde met dertien parameters. Wat vindt de taskforce van die berekening? Hoe evalueert de taskforce de huidige inspanningen die lokale besturen en regio's leveren voor kernversterking? Zijn er bijkomende stimuli nodig?

### 2.4. Tussenkost van Steven Coenegrachts

*Steven Coenegrachts* mist concrete suggesties voor beleidskaders voor verdichting. De kernafbakening lijkt hem een nuttig voorstel, de bouwshiftregio's zijn complexer. Het is geen nieuw politiek niveau, er is dus ook geen beslissingsstructuur. Welke rol spelen ze in de financiering van de bouwshift? En wat met de verdeling over de gemeenten en de regio's? In de ene verdichten, in de andere herbestemmen, betekent dat dat de ene planbaten ontvangt en de andere de planschade betaalt?

Hoe accuraat is de monitoring en de extrapolatie naar de komende jaren van het ruimtebeslag? Ook hij wil weten welk vergoedingssysteem de taskforce het meest billijk vindt. Het nadeel van de huidige regeling is dat de gedupeerde op eigen initiatief via gerechtelijke weg planschade moet opeisen. Zijn er cijfers over mensen die niet naar de rechtbank stappen? En is daarmee rekening gehouden bij de berekeningen?

Het richtcijfer van 245 euro/m<sup>2</sup>, waarmee de 31,5 miljard euro berekend wordt, geldt niet voor het volledige aantal hectare, 19,4 miljard euro is correcter. Waarom wordt de 31,5 miljard euro dan toch gebruikt in de communicatie en in het rapport? Zijn er scenario's berekend waarbij de overheid een aantal gronden aankoopt? Als de overheid louter de bestemming wijzigt, moet de waarde van de nieuwe bestemming afgetrokken worden van de planschade. Een overheid zou nooit zo crimineel zijn de eigenaar de volledige waarde uit te betalen en hem dan nog eigenaar te laten blijven.

De onteigeningsprocedure gebeurt al op basis van de marktwaarde. Heeft de taskforce het verzet daartegen in rekening gebracht om te concluderen dat een procedure op basis van marktwaarde complex is en op veel weerstand zal stuiten? Heeft de taskforce ingeschat wat het gradueel schrappen van het juridische aanbod, dus herbestemmen, doet met de betaalbaarheid, met name met de grondprijzen?

Onder verharding in het landbouwgebied worden vooral zonevreemde functiewijzigingen begrepen. Als een hoeve een woonhuis met loodsen wordt, wordt er op het terrein niets gewijzigd, maar wel in de statistieken. Het volstaat dat een niet-

landbouwer een huis met boomgaard koopt om van die boomgaard ruimtebeslag te maken. Is die aanpak niet al te theoretisch?

Is de zogenaamde stolp effectief? De spreker informeert of ook in de zogenaamde urban sprawl een evolutie naar verdichting vast te stellen is, met meer wonen op al bebouwde oppervlakte. De regelingen van de sociale last en het sociaal bindend objectief zijn vernietigd. Hoe ziet de taskforce de herinvoering waarvoor hij pleit dan juridisch?

Is er bij de vergelijking met andere landen rekening gehouden met de eigenaarsstructuur in die landen? Volgens cijfers van het Departement Omgeving is 75 procent van de woningen en gronden in particuliere handen. Bij de rechtspersonen is de overheid de grootste. In Nederland en in Duitsland zijn bouwgronden vaak de eigendom van woningcoöperaties. In het Verenigd Koninkrijk zijn de gronden allemaal eigendom van de koning. Voor particulieren gelden enkel rechten als freehold of de leasehold. De planschaderegeling is telkens aangepast aan de eigendomsstructuur. In het Verenigd Koninkrijk worden enkel de rechten teruggekocht.

Als er gesproken wordt over de inactiviteit van de eigenaar, welke eigenaar wordt dan bedoeld? Het is niet zo dat de eigenaar nog altijd die is van de jaren zeventig, toen de gewestplannen opgesteld werden – volgens de boutade op de kabinetten met kleurpotloodjes. Hoe lang moet de inactiviteit geduurd hebben en begint die termijn te lopen vanaf het moment dat iemand de grond aankoopt? Getuigt het van gepaste dankbaarheid dat wie veertig jaar de open ruimte vrijwaart, geen planschadevergoeding krijgt?

## 2.5. Tussenkost van Mieke Schauvliege

*Mieke Schauvliege* wijst erop dat de bebouwde oppervlakte sneller groeit dan wat nodig is voor de bevolkingsgroei. De ruimtelijke voetafdruk in Vlaanderen stijgt dus. De discussie over de bouwshift wordt vaak gereduceerd tot de kostprijs ervan. Het rapport bevat ook heel wat maatregelen die geen geld kosten. Ze vraagt de auteurs van het rapport de maatregelen naar effectiviteit te rangschikken.

In het Vlaamse regeerakkoord staat dat er een Instrumentendecreet moet zijn alvorens er beleidskaders worden uitgewerkt. Vindt de taskforce dat de juiste werkwijze? Welke van de maatregelen uit dit rapport moeten in die kaders terecht komen? Is de taskforce geconsulteerd over het bouwshiftfonds? De parlementsleden hebben dat in de pers vernomen. Het lijkt erop dat de regering 150 miljoen euro per jaar, of tot 2040 2,7 miljard euro, wil vrijmaken. Lokale besturen moeten dan een derde of twee derde van de kosten mee financieren. Dat brengt het budget om woonreservegebieden te herbestemmen tegen 100 procent van de marktwaarde op 3,7 of 4,7 miljard euro. Dat volstaat dus maar voor 10.000 hectare van de 30.000 die de taskforce als prioritair bestempelt.

Hoe evalueert de taskforce de effectiviteit van dit ontwerp van decreet? Het overeenkomstige bedrag om 30.000 hectare volgens deze formule te neutraliseren, staat niet in de berekeningen van de taskforce. Hoe is het bedrag van het bouwshiftfonds dan wel berekend? Wat denkt de taskforce over de voorgestelde samenwerking tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen? Hoewel het rapport het belang van die samenwerking vermeldt, worden er geen voorstellen voor gedaan. Zijn er ideeën over de financiële verdeling tussen de lokale en centrale overheid? Klopt de conclusie dat zonder medewerking van de lokale besturen er niets van in huis komt?

Volgens de taskforce is het belangrijk dat een regeling voorspelbaar, rechtszeker en beheersbaar is. Daaraan wordt het idee gekoppeld dat de huidige regeling dat is. Dat zou dan 6,6 miljard euro kosten, of 5,5 miljard euro als enkel de gronden

die momenteel bebouwbaar zijn in rekening gebracht worden, dus 300 miljoen euro per jaar. Kan de huidige regeling, die de toets van de grondwettelijkheid heeft doorstaan, niet gewoon in een administratieve procedure gegoten worden? Dat vermijdt gerechtelijke procedures waarvoor particulieren zelf de stap moeten zetten.

De dertien parameters zorgen voor de nodige waardeactualisering maar maken de uitkomst ook zeer onvoorspelbaar. Zal het probleem van een gerechtelijke procedure niet gewoon verschoven worden aangezien veel eigenaars er een zullen aanspannen tegen de beslissing van de landcommissie? Welke van de dertien parameters zijn volgens de taskforce essentieel?

Volgens de taskforce zou een 100 procentvergoeding, de venale waarde, niet alleen de financierbaarheid van de bouwshift in gevaar brengen, maar bovendien een juridisch precedent zijn voor een vergoedingsplicht in andere domeinen dan de ruimtelijke ordening met als gevolg dat wettelijke erfdiensbaarheden bemoeilijkt en zelfs onmogelijk worden. Over welk ander beleid gaat het dan?

De spreker vraagt voorts naar beleidsaanbevelingen om het aandeel goed gelegen sociale woningen op te krikken. De definitie van ruimtebeslag staat ter discussie. Zijn er andere landen waar tuinen niet tot het ruimtebeslag gerekend worden? Is de intendant essentieel om het interbestuurlijk overleg in goede banen te leiden? Hoe wordt dat het best geconcretiseerd? Hoeveel tijd heeft een dergelijke intendant nodig om resultaten te bereiken? Zal hij dan niet de taak van de lokale besturen overnemen?

Een juridische mogelijkheid is een stolp, een andere is een generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Geldt dat dan voor heel Vlaanderen? Dat de taskforce de stolp tien en geen twintig jaar wil laten gelden, betekent dat dat hij het voorstel aangepast wil zien? Heeft de taskforce nog andere aanpassingsvoorstellen aan het huidige voorstel van Woonreservedecreet?

Bij de planologische neutraliteit worden harde bestemmingen gecompenseerd op andere plaatsen. Voor kwalitatieve bossen geldt nu al een hogere compensatie. Wordt de mogelijkheid van een algemenere hogere compensatie verkend? Waarom acht de taskforce een vergunningsplicht voor de omzetting van open ruimte naar ruimtebeslag, naar tuinen bijvoorbeeld, zinvol? Is dat dan een drempel om geen tuin aan te leggen?

In het voorbeeld van Brakel gaat het om 10 hectare buiten de vijftigmeterzone, dus waar er nu geen omgevingsvergunning voor kan worden verkregen en het recht op planschade nul euro is. In de nieuwe regeling is dat 550.000 euro in het minimumscenario, 3 miljoen euro in het maximumscenario, zijnde van 55 tot 300 m<sup>2</sup> voor een stuk land dat nu en in de toekomst niet bebouwbaar is wegens onvergundbaar en de eigendom blijft van de huidige eigenaar. Dat zijn absurde bedragen. Kan de overheid die gronden dan niet beter aankopen aan gangbare prijzen: voor bosgrond 5 euro/m<sup>2</sup>, voor landbouwgrond 10 euro/m<sup>2</sup>?

In de reactie van de Vlaamse Confederatie Bouw staat dat volgens de definitie van de taskforce een boerderij bewonen bijkomend ruimtebeslag is, de vervanging van een koe door een paard eveneens. Klopt die redenering? Het parlementslid is van mening dat een bestaande woning, zonevreemd of niet-zonevreemd, betrekken, geen bijkomend ruimtebeslag is, en een koe vervangen door een paard evenmin.

## 2.6. Tussenkomen van Jos D'Haese

*Jos D'Haese* begrijpt dat er heel wat manieren zijn om de dertien factoren van het ontwerp van decreet te berekenen. Is die reikwijdte niet het fundamentele probleem met de nieuwe planschaderegeling? Het lijkt hem noch voorspelbaar wegens

de onvoorspelbaarheid van de markt, noch beheersbaar wegens de afhankelijkheid van de marktprijzen, noch rechtszeker wegens de interpretatieruimte bij de berekeningswijze. Is een geïndexeerde aankoopprijs niet een betere basis? Is het niet beter het huidige planschademodel te verfijnen en van de juridische een administratieve procedure te maken?

Er zijn verschillende types eigenaars, particulier en publiek, maar ook verschillende types particuliere eigenaars, klein- of grootgrondbezitters, adellijke families of speculanten bijvoorbeeld. Heeft de taskforce daar een zicht op? Is het wenselijk en juridisch mogelijk om de types verschillend te behandelen?

De onderzoekers zien geen tekort aan woningen maar wel een tekort aan betaalbare woningen. Is de invloed van de bouwshift op de beschikbaarheid van woningen onderzocht? Woonmaatschappijen bezitten heel wat gronden. Is er geen correctie nodig of mogelijk, waarbij bijvoorbeeld voorrang wordt gegeven aan sociale boven particuliere woonprojecten?

#### 2.7. Tussenkost van Leo Pieters

*Leo Pieters* informeert of er federale bevoegdheden in het spel zijn bij dit proces van geschrapte rechten vergoeden tegen de marktwaarde min de restwaarde. Hij wijst op nog andere belangrijke grondgebonden aangelegenheden: stikstofproblemen, bebossing, de Pachtwet. Prijzen stijgen snel, zowel van gronden als panden. Is het niet financieel voordeliger om over een kortere periode van tien jaar gronden gewoon aan te kopen? Dat geeft de overheid de mogelijkheid om heel wat andere problemen op te lossen. Is er een omvattende financiële berekening gemaakt: kosten voor aankoop afgezet tegen de financiële voordelen van overheidsgrond voor het oplossen van andere problemen? De regeling moet juridisch stand houden en een en ander moet duidelijk afgebakend worden. Een koe veranderen in een paard, de verpaarding van de open ruimte, is dat bijvoorbeeld landbouw of privaat gebruik?

#### 2.8. Tussenkost van Koen Van den Heuvel

*Koen Van den Heuvel* vraagt zich af of bouwshiftregio's wel de juiste werkwijze zijn. Uiteindelijk staan de deelnemers, de gemeentebesturen, op een gelijk niveau, terwijl er toch delicate keuzes moeten worden gemaakt. Hij vraagt de sprekers wat meer duiding over de praktische uitwerking en de daadkracht.

Wat met de vele gronden van de woonmaatschappijen in woonuitbreidingsgebieden? Hoe kan de neutralisatieoefening de sociale woningbouw in Vlaanderen vooruithelpen? Hij vraagt naar suggesties over de dertien factoren. Volstaat het dat er een rangorde wordt bepaald en er een weging aan wordt toegekend?

Hij waarschuwt voor bindende adviezen die eigenlijk een vetorecht zijn. Elk agentschap een bindend adviesrecht geven, volstaat om het al overgereguleerd vergunningenparcours helemaal vast te rijden. Hij is blij dat het bedrag van 30 miljard euro voor de financiële compensatie genuanceerd wordt, maar stelt toch wat vraagtekens bij de financiële hefboomen die de taskforce suggereert. Zo kwam het Openruimtefonds er deze regeerperiode net omdat de criteria van het Gemeentefonds niet herzienbaar waren, om praktische en politieke redenen. Oormerking zou contraproductief kunnen zijn, in die zin dat lokale besturen door onvoldoende compensatie van het onderhoud van de open ruimte nog minder aangemoedigd worden.

#### 2.9. Tussenkost van Tinne Rombouts

*Tinne Rombouts* informeert of de financiële invloed van de dertien parameters niet exact kan worden bepaald omdat het onmogelijk is in een algemene berekening de afweging geval per geval te verrekenen. De taskforce vraagt wel een meer

concrete invulling ervan. Dat zal evenwel aan de landcommissies toevertrouwd worden, hoewel ook zij wat meer richting vragen.

Is bij de internationale vergelijking ook de aard van het planningsproces in rekening gebracht? In Nederland is het zo dat er eerst een project is, en er daarna een geschikte plaats voor wordt gezocht. Dat is iets heel anders dan gewestplannen waar bestemmingen vastliggen. Ze vraagt om de definitie van ruimtebeslag nog eens duidelijk te maken. De taskforce stelt voor de huidige zonevrije functies te behouden maar toekomstige te beperken. Welke compensatieverplichtingen en juridische risico's vloeien daaruit voort? Ze ziet verschillende redenen waarom gronden wel of niet bebouwd zijn. Is het mogelijk om eigenaars van veel gronden, bedrijven of speculanten, anders te compenseren?

#### 2.10. Tussenkost van Gwenny De Vroe

*Gwenny De Vroe* herinnert aan de resolutie voor het faciliteren van nieuwe woonvormen van 2014 (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2440/1), waar de proefomgeving experimentele woonvormen is uit voortgekomen. Recent verscheen het eerste tussentijdse evaluatierapport. Ze heeft begrip voor de tijdsdruk maar mist in het rapport van de taskforce aandacht voor die experimentele woonvormen. Het blijft bij de vermelding van het concept van vernieuwende collectieve en coöperatieve woonvormen. Ze verwijst naar haar recente conceptnota over woningdelen (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 931/1). Is het een bewuste keuze om daar niet diepgaand op in te gaan? Of was het tijdsgebrek?

### 3. Antwoorden van de sprekers

#### 3.1. Ruimtebeslag

*Peter Lacoere* zegt dat de definitie van ruimtebeslag die het Departement Omgeving en de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek gebruiken, conform is aan de Europese definitie van settlement area. Tsjechië rekent als enige lidstaat tuinen niet tot het ruimtebeslag. De Europese Unie kondigt een gedetailleerdere uitwerking ervan aan in haar soil strategy. Een verschuiving van geen ruimtebeslag, dus open grond in landbouw of natuurlijke staat, naar ruimtebeslag vergt een wijziging op het terrein: een constructie, verharding of onverharde inrichting waardoor zowel de natuur- als de voedselproductiewaarde verdwijnt. Het vervangen van een koe door een paard creëert geen verschuiving in het ruimtebeslag. Als een gezin in een hoeve intrekt, veroorzaakt dat geen bijkomend ruimtebeslag. Voor de bouwshift gaat het erom zonevrije uitbreidingen te stoppen, niet het zonevrij gebruik. Als er niets aan landbouw en natuurbodems onttrokken wordt, is er geen ruimtebeslag.

Als evenwel een aantal hectare grond mee wordt verkocht met een hoeve en dan in tuin wordt omgezet, valt dat wel onder ruimtebeslag, wegens onttrokken aan de voedselproductie. De huidige tuinen in het buitengebied vallen al onder het ruimtebeslag. Bij de afbouw van het dagelijkse ruimtebeslag maken de bestaande tuinen geen verschil. Ook dat is bestaand zonevrij gebruik. Het gaat louter over toekomstige uitbreidingen, hoofdzakelijk in landbouwgebied en in mindere mate ook in natuur- en bosgebied. Dat is de correcte toepassing van het Europese begrip land take, zoals Vlaanderen dat overnam. Europa wil de oppervlaktes voor natuur en voor voedselproductie minstens gelijk houden.

#### 3.2. Kernversterking en verdichting, leefbaarheid van de kernen

*Hans Tindemans* wijst erop dat de onderzoekers, zoals het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen dat voorschrijft, rekening gehouden hebben met de huidige bevolkingsprognoses, waarin immigratie inbegrepen is. Aan elke bevolkingsgroei hangt een



economische groei vast, wat zich dus ook in die prognoses weerspiegelt. Op het vlak van verdichting is de invloed klein. Leefbaarheid hangt uiteraard af van de manier waarop verdicht wordt en of er rekening gehouden wordt met de context. In een hoogstedelijke omgeving is een hoge dichtheid haalbaar, elders niet altijd. Vlaanderen scoort in Europa goed voor economische dichtheid, maar heeft zijn woningen uitgesmeerd over het grondgebied. Een beter inpassingsbeleid zal de leefkwaliteit verhogen, uiteraard met de nodige groene en blauwe dooradering. Corona heeft het belang aangetoond van nabije, kwalitatieve open ruimte. Vlaanderen heeft gekozen voor een Atlantamodel van ruimtelijke ontwikkeling en niet voor een Barcelonamodel, wat het ruimtebeslag tot vijf keer zo groot maakt, maar ook een enorme aanslag is op de budgetten van Energie en Mobiliteit. Kwalitatieve kernversterking is ook daar een antwoord.

De taskforce heeft niet onderzocht wat de minimaal leefbare leefoppervlakte is. In Vlaanderen wordt, in vergelijking met heel wat andere Europese landen, redelijk ruim gewoond. De woonoppervlakte evolueert nu meer naar dat van de omliggende landen. Als de verhouding private/semipublieke en publieke ruimte goed is, is er nog marge.

### 3.3. Intensievere ontwikkeling van resterende gronden

*Peter Lacoere* zegt dat het ruimtebeslagrisico in totaal 75.000 hectare bedraagt, waarvan 15.000 hectare wegvallen is omdat het bijvoorbeeld waterpartijen zijn. Van de resterende 60.000 hectare is voor 20.000 hectare het ruimtebeslagrisico lager omdat het parkgebieden, groengebieden en recreatiegebieden zijn. Die gebieden zijn beveiligd door voorschriften van de bestemmingsplannen en dus is er geen risico op uitwisseling met woonzone, economische gebieden of gebieden voor gemeenschapsvoorzieningen. Het is zaak die te screenen en waar nodig bijkomende voorschriften toe te voegen.

De resterende 40.000 hectare bevindt zich in economische zone en woongebied waardoor er wel een vlakdekkend risico is voor grootschalig bijkomend ruimtebeslag. In eerste instantie moet het overtal planologisch geneutraliseerd worden. Voorts is een kwalitatieve selectie nodig, zodat de 10.000 hectare die volgens het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen nog kan ontwikkeld worden, vooral in kernen gelegen is. Door ervoor te zorgen dat de 30.000 te neutraliseren hectare de slechtst gelegen gronden zijn, wordt de ontwikkelkans van de beter gelegen 10.000 hectare, voornamelijk invulpercelen, terreinen in de kern, maximaal.

Om een verschuiving te vermijden bij neutralisatie van harde bestemmingen naar zachte bestemmingen, is een omvattend beleid nodig. De cijfers bewijzen dat het nodig is ook in te grijpen in de zachte bestemmingen. Het zou absurd zijn doortastende kostelijke maatregelen te nemen in harde bestemmingen maar de onbegrensbaarheid in het landbouwgebied zo te laten. De harde bestemmingen hebben immers al omvanglimieten terwijl aan zonevreemde uitbreidingen in landbouwgebied geen limiet zit. Daar een stop op zetten, is ook een quick win om de eerste knik van dagelijks ruimtebeslag van 3 hectare al tegen 2025 waar te maken.

### 3.4. Verschuiving van het juridische geding

Als de landcommissies goed werken, zal volgens *Jan Bouckaert* het contentieux verminderen maar niet verdwijnen. De toegang tot de rechter blijft immers gehandhaafd. Als een eigenaar met de landcommissies tot een akkoord komt over de waardering van de minwaarde, is een gerechtelijke procedure niet nodig. Dat vereist evenwel aanzienlijke investeringen in de landcommissies die zich tot nog toe alleen met landbouwproblemen als bedrijfsverplaatsingen en stopzetting van rode bedrijven onder de Programmatische Aanpak Stikstof bezighouden. Ook in bestaande bestaande moet worden ingegrepen: meer maar ook anders geschoold personeel. De

taskforce stelt voor om ook de voorafgaande vereiste van een omgevingsvergunningaanvraag af te schaffen. Het is te omslachtig dat een eigenaar bij het omzetten van een harde bestemming in een zachte bestemming eerst een weigering moet hebben om dan pas een vordering tot schadevergoeding te kunnen instellen.

*Tom De Waele* vult aan dat van de onteigeningsgeschillen 95 procent met de administratieve procedure wordt afgehandeld, dus slechts 5 procent gaat naar het gerecht. *Mieke Paelinck* wijst erop dat de taskforce ook vertegenwoordigers van de Vlaamse Landmaatschappij en VLABEL telde. Minnelijke onteigeningsprocedure nemen heel wat tijd in beslag. De landcommissies hebben dus veel extra personeel nodig. Mensen met kennis en ervaring over woongebieden en industriegebieden werken er momenteel niet. Daarenboven vergt een marktwaardering een specifieke expertise. Er zijn dus wel wat drempels om tot een goedwerkend orgaan te komen.

Hoewel 5 procent gerechtelijke procedures voor de neutralisatieoefening een mooi resultaat zou zijn, bestaat volgens *Jan Bouckaert* de mogelijkheid dat het lager zal zijn. Voor onteigening is de gerechtelijke procedure ingewikkeld, met veel stappen. Sommige dossiers lopen al veertig jaar. Beide partijen, onteigende en de onteigenaar, doen er alles aan om dat te vermijden. De kunst zal zijn dat voor de planschade ook te bereiken, wat duidelijke criteria vergt.

*Bruno Tobback* vraagt naar het volume van de onteigeningsgevallen en de capaciteit die daarvoor nodig is, om in te kunnen schatten hoeveel extra capaciteit de landcommissies nodig hebben.

*Jan Bouckaert* heeft daar geen cijfers over maar zijn buikgevoel zegt dat het aantal onteigeningsdossiers veel kleiner is dan het aantal planschadedossiers als de 30.000 hectare herbestemd wordt.

### 3.5. Verworven rechten

*Tom De Waele* zegt dat het de bedoeling is om niet te raken aan verworven rechten. *Jan Bouckaert* beaamt dat, raken aan verworven rechten zal veel geld kosten. In de rechtspraak worden vergunningen, dus rechten, als een deel van het patrimonium beschouwd. Ook in Frankrijk waar er geen planschadevergoeding is, is de hypothese van de verworven rechten behouden.

### 3.6. Aankoop versus neutraliseren.

*Jan Bouckaert* wijst erop dat het in het nieuwe systeem niet de verwervingswaarde, de volledige venale waarde, is die betaald wordt maar wel het verschil tussen de venale waarde voor en na de herbestemming. Dat kan soms een aanzienlijk bedrag zijn aangezien het verschil tussen de prijs van landbouwgrond en bouwgrond op een goede locatie groot is. *Tom De Waele* concludeert dat in bepaalde gevallen, als de restwaarde zeer gering is, het verschil tussen aankoop en planschadevergoeding klein wordt.

### 3.7. Vergelijking met andere landen

Met de andere eigendomsstructuur in de omringende landen heeft de taskforce volgens *Jan Bouckaert* geen rekening gehouden. Dat is ook zeer moeilijk. Naast de specificiteit van de common law bestaat in het Verenigd Koninkrijk voor ruraal bezit nog het eerstgeboorterecht, wat in Vlaanderen al sinds Napoleon afgeschaft is. De eigendomsstructuur van Frankrijk, Nederland, Duitsland en België is wel vergelijkbaar want ze hebben allemaal de napoleontische Code Civil als rechtsbasis, die op zijn beurt gebaseerd is op het Romeinse recht. Op het continent heerst de Latijnse traditie, in het Verenigd Koninkrijk niet. Voor de vergoedingen heeft dat op zich niet zo'n grote invloed, tenzij misschien als de factor tijd toegepast wordt. Voor

het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden moet een hele procedure gevolgd worden, dus de stilstand is niet noodzakelijk het gevolg van de luiheid of onzorgvuldigheid van de eigenaar. Misschien is hij gebotst op een gemeentelijke beslissing. De zaak der wegen is een ideale methode om elke ontwikkeling lam te leggen. Misschien is er nooit een principieel akkoord geweest. Bij nieuwe plannen kan de factor tijd zonder problemen toegepast worden. Ook het rechtsbestel en de manier van ontwikkeling in Frankrijk en België zijn vergelijkbaar.

### 3.8. Dertien criteria

*Mieke Paelinck* zegt dat als de nieuwe decretale regeling niet meer sturing geeft aan de dertien criteria, door bijvoorbeeld een rangorde en een berekeningswijze vast te leggen, ze minder rechtszeker is dan het huidige planschadesysteem. De taskforce heeft geen rekening gehouden met het type eigenaar, maar dat zou een terechte correctie kunnen zijn.

*Tom De Waele* vindt een andere vergoeding naargelang het type eigenaar een interessante kwestie, vergelijkbaar met de rechtspraak van het Vlaamse Handhavingscollege dat milieu-inbreuken behandelt en bij het bepalen van de hoogte van de boete rekening houdt met de financiële draagkracht van de overtreder. Grote bedrijven betalen meer dan particulieren.

*Jan Bouckaert* zegt dat de kleur van het bloed in geen geval in rekening kan worden gebracht. Een progressief systeem dat rekening houdt met het aantal m<sup>2</sup> dat een eigenaar bezit, is wel denkbaar; uiteindelijk zijn de belastingen ook progressief. Het moet wel proportioneel blijven. Bij de venale waarde wordt ook rekening gehouden met de oppervlakte: hoe groter een perceel, hoe lager de gemiddelde prijs. Een forfaitair systeem met schijven is een andere mogelijkheid. De decreetgever heeft veel mogelijkheden, maar mag het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel niet schenden.

Hoewel stilstand een buitenbeentje is in de criteria van het ontwerp van Instrumentendecreet, is, aldus *Mieke Paelinck*, de taskforce er voorstander van. In een schattingsverslag op marktwaarde wordt de tijdsfactor niet in rekening gebracht. Het is dus atypisch voor marktwaarde, maar niet voor de berekening van de planschade. In andere landen wordt de inactiviteit van de eigenaar, los van de oorzaken, wel in rekening gebracht.

Experts vinden dat de marktwaarde hoort te worden bepaald aan de hand van een niet-limitatieve lijst van waardebepalende factoren. Het ontwerp van Instrumentendecreet koppelt de venale waarde aan een limitatieve lijst van dertien factoren. Het is beter een van beide te kiezen: een venale waarde gekoppeld aan factoren om de budgettaire impact te beperken of een vergoeding gebaseerd op dertien factoren, waarvan sommige een hogere prioriteit hebben dan andere.

*Jan Bouckaert* vult aan dat in het ontwerp van Instrumentendecreet de verwervingswaarde en de indexering spelen, wat niet combineerbaar is met een aanpak via de venale waarde.

### 3.9. Staatssteun?

Een weging van de parameters en geüniformeerde parameters nemen volgens *Mieke Paelinck* het risico op een beschuldiging van staatssteun weg. Het bedrag van 30 miljard euro staat in het rapport omdat eerdere studies, bijvoorbeeld de Stecstudie, de eenheidsprijzen per m<sup>2</sup> per bestemmingscategorieën als basis nemen. Dat is een worstcasescenario, maar als ook nog rekening gehouden wordt met de ligging zal de totale kostprijs eerder in de richting van de 19,5 miljard euro gaan.

Een rangorde aanbrenge in de criteria kan een goed denkspoor zijn. Het financiële cascadesysteem dat de taskforce voorstelt, biedt al enige rangorde met als eerste criterium de locatie. Een suggestie is om het ontwikkelperspectief dat volgens het ontwerp van decreet enkel gebruikt wordt om woonuitbreidingsgebieden te taxeren, uit te breiden tot alle bestemmingscategorieën. Dat noopt tot het sturen en uniformiseren van de weging van de diverse parameters.

Volgens *Jan Bouckaert* is staatssteun een zeer ruim begrip. Uit de beschikkingspraktijk van de Europese Commissie blijkt dat verkooptransacties door de overheid die niet aan marktwaarde gebeuren, als staatssteun worden gezien. Voor de privatisering van de luchthaven zijn er om die reden fairnessopinions gevraagd. De taskforce heeft niet gezegd dat de voorliggende planschaderegeling sowieso als staatssteun zal worden gekwalificeerd, maar enkel als de toepassing van de criteria tot een hogere vergoeding leidt dan wat redelijkerwijze de marktwaarde zou zijn.

### 3.10. Bouwshiftfonds

*Tom De Waele* zegt dat de taskforce niet geconsulteerd is over de recente voorstellen van minister Bart Somers. De taskforce is immers eind november ontbonden. Uiteraard is er dus niet over gedebatteerd. De voorstellen staan trouwens niet op papier, dus is het moeilijk daar een gefundeerde reactie op te geven.

*Mieke Paelinck* wijst op het verschil in oppervlakte: minister Bart Somers heeft het over 12.000 hectare, de taskforce over 9300 hectare woonuitbreidingsgebied. Dat komt door het verschil in wat in aanmerking genomen is, de ruimtelijke uitvoeringsplannen versus het ruimtebeslagrisico. Met meer informatie kunnen de experts wel de berekeningen maken.

### 3.11. Bouwshiftregio's

*Hans Tindemans* vindt ook dat een nieuwe structuur te vermijden is. Net daarom zijn de bouwshiftregio's dezelfde als de referentieregio's. Die referentieregio's zullen in de eerste plaats een impact hebben op de werking van de Vlaamse overheid en niet zozeer op de lokale besturen. Ook lokale besturen zijn vragende partij om de ruimtelijke opgaven op een bovenlokaal niveau af te stemmen. Voor de bouwshift moeten heel veel gronden bekeken worden, ongeacht de criteria of het scenario dat gekozen wordt. Een aantal kan op Vlaams niveau aangepakt worden, maar voor heel wat andere moet er op regionaal schaalniveau bekeken worden welke het meest geschikt zijn voor welke functie. Zo kunnen industriegebieden geschrapt worden als er elders in de regio betere ontwikkelmogelijkheden zijn. Dat op het grondgebied van één gemeente regelen, is onhaalbaar. Door verschillende uitdagingen eraan te koppelen, is het mogelijk van de bouwshift een positief verhaal te maken. Hoe dat moet verlopen, heeft de taskforce niet bekeken. Dat valt onder het interbestuurlijk overleg, eventueel begeleid door een intendant.

*Tom De Waele* zegt dat een bouwshiftregio er ook voor moet zorgen dat gemeenten niet de kat uit de boom kijken of zich achter acties van nabijgelegen gemeenten verschuilen.

### 3.12. Drempels voor schadeclaim

*Mieke Paelinck* zegt dat er in de berekeningen geen rekening gehouden is met eigenaars die geen schadevergoeding aanvragen, of misschien heel indirect met het in rekening brengen van de normale inname van 39 procent voor wonen.

*Jan Bouckaert* vermoedt dat de administratieve procedure, maar ook het schrappen van de vereiste van een verworpen omgevingsvergunningsaanvraag, belangrijke stappen zijn om het aanvragen van een planschadevergoeding te vergemakkelijken.

*Tom De Waele* wijst erop dat de administratieve procedure al in het ontwerp van Instrumentendecreet staat.

*Steven Coenegrachts* wil weten of er bij de berekening van de kostprijs volgens de huidige procedure, dus via de gerechtelijke weg, geraamd op 5,5 miljard euro, van uitgegaan wordt dat elke gedupeerde planschade krijgt, of dat er een percentage van mensen die geen schadeclaim indient, van afgetrokken is.

*Mieke Paelinck* zegt dat daar geen rekening mee gehouden is. Uit enquêtes van het Departement Omgeving blijkt trouwens dat de laatste tien jaar de helft van de gemeenten geen planschadevorderingen ontving.

*Tom De Waele* zegt dat er cijfers zijn over de huidige planschadeprocedures. Hij verwijst naar de parlementaire vragen daarover. De jaarlijkse bedragen die de gemeenten en de Vlaamse overheid betalen, zijn verwaarloosbaar, ook omdat de procedures uitgesmeerd worden over decennia.

### 3.13. Repercussies op de betaalbaarheid

*Peter Lacoere* benadrukt dat de kwalitatieve neutralisatie betekent dat de gronden met de grootste bodemwaarde, maar ook de laagste vastgoedwaarde, geneutraliseerd worden. In de simulaties worden percelen die goedgelegen zijn in de kernen, de kleine invulpercelen en percelen die deel uitmaken van vergunde verkavelingen niet in aanmerking genomen voor neutralisatie. Dat zijn ook de duurste percelen. Door te focussen op gronden die verafgelegen zijn, die uitgestrekt zijn, die slecht gelegen zijn voor ontwikkelen, wordt de prijs ook gedrukt.

Betaalbaarheid is vooral een kwestie in de steden, en wordt eerder beïnvloed door de capaciteit van ontwikkeling dan door het grondbeleid. Vooral de steden van de Vlaamse ruit moeten voldoende woningen produceren om de betaalbaarheid onder controle te houden. Besturen kunnen daar dus het best de bouwproductie faciliteren. Gemiddeld zal er per Vlaamse gemeente ongeveer 100 hectare geneutraliseerd worden, maar de onderlinge verschillen zijn groot, mede afhankelijk van hoeveel gronden er in de jaren zeventig en tachtig een bestemming kregen. Over de invloed van neutralisatie op de betaalbaarheid is nog geen verder onderzoek uitgevoerd, maar de vraag is in ieder geval zeer relevant.

*Hans Tindemans* zegt dat de impulsgebieden net voorgesteld worden wegens de betaalbaarheidskwestie, dus om extra aanbod te genereren voor specifieke doelgroepen op plaatsen die gegeerd zijn. Aangezien de vastgoedmarkt vraagvolgend is, volgt ze de sociaaleconomische evoluties. Ze is dus minder afhankelijk van het aanbod. Ook zonder bouwshift zijn de prijzen in de stad hoog, omdat veel mensen in of nabij de stad willen wonen. Het risico dat de bouwshift een invloed heeft op die woningen is klein.

### 3.14. Stolp woonreservegebieden

*Jan Bouckaert* zegt dat een stolp op de woonreservegebieden kan bijdragen tot de bouwshift, maar de afstemming op de einddatum van 2040 en dus een termijn van twintig jaar vindt de spreker als justificatie gewaagd. Eigenlijk wordt de eigenaar gedurende twintig jaar handelingsonbekwaam gemaakt. Hij geeft het voorstel 50 procent kans om een geding voor het Grondwettelijke Hof te doorstaan. Hij verwijst opnieuw naar het arrest van de Raad van State in de zaak-Patrilam in West-Vlaanderen. Aan het ruimtelijke uitvoeringsplan was een uitgebreide studie van de woonbehoeften voorafgegaan, waaruit bleek dat er eigenlijk geen vraag was naar een invulling van het gebied getroffen door de plannen. Bij een stolp is er geen planologische afweging per gebied gemaakt. Daarenboven zal dat niet volstaan voor een daling van het ruimtebeslag tot 3 hectare tegen 2025, of nul tot 2040.

*Tom De Waele* treedt de vorige spreker bij. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft wel al een advies uitgebracht over het geheel van het ontwerp van decreet, maar niet over deze deelkwestie. De afdeling Bestuursrechtspraak heeft dat wel beoordeeld in het dossier-Kuurne, maar daar was al duidelijk dat er tot 2040 in de gemeente geen woonbehoefte was.

*Jan Bouckaert* suggereert het parlement alsnog het advies van de afdeling Wetgeving te vragen over de termijn.

### 3.15. Inactiviteit van nieuwe eigenaar

*Tom De Waele* zegt dat bij een eigendomsoverdracht het recht op planschade binnen de vijf jaar moet gevorderd worden.

### 3.16. Volgorde beleidskaders Beleidsplan Ruimte Vlaanderen/ontwerp van Instrumentendecreet

Volgens *Tom De Waele* is er al een voorontwerp van beleidskader met de naam Bouwshift.

*Peter Lacoere* stelt dat de taskforce niet gesproken heeft over wat eerst moet komen: de beleidskaders Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het Instrumentendecreet. Wel heeft de taskforce veel tijd besteed aan discussies over werkbare instrumenten. Naast het juridisch correct omschrijven ervan is het simuleren van de effectiviteit en financiële repercussies voorafgaand aan de goedkeuring van een aangepaste planschaderegeling essentieel. Het huidige instrumentarium is traag en stroef. Er zijn weinig beleidsdomeinen die werken met plannen van een halve eeuw oud. Hij acht een nieuw tijdperk van ruimtelijke planning nodig, met begrenzing, dus meer op minder ruimte, waarbij bijbestemmen moet combineerbaar zijn met afwaarderen. De ruimtelijke planning moet vlotter en sneller aanpasbaar zijn aan nieuwe behoeften, ecologisch, economisch enzovoort. Eigenlijk zou er bijna een aparte taskforce moeten komen voor werkbare instrumenten, inclusief een werkbaar compensatiesysteem.

### 3.17. Generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan

*Jan Bouckaert* legt uit dat de taskforce met een generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan een herziening van de bestemming van alle Vlaamse woonreserveregebieden bedoelt, met een beperking aan de ontwikkeling ervan gedurende een bepaalde termijn. Een generiek gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan is maar één mogelijke techniek om de stolp op te leggen. Een andere, betere werkwijze is volgens de spreker een decreet. Dat gaat sneller en houdt minder risico's in. Volgens *Tom De Waele* is het een generiek thematisch ruimtelijk uitvoeringsplan.

### 3.18. Kwalitatief en kwantitatief meer compenseren

*Peter Lacoere* zegt dat de taskforce de compensatie van harde bestemmingen door zachte momenteel louter kwantitatief bekeken heeft. Het klopt dat er kwalitatieve verschillen zijn tussen terreinen. Zo heeft een bodem die decennialang verhard is, niet dezelfde kwaliteit als open terreinen. Eén studie zegt dat een compensatiesysteem dat de kwaliteit van de bodem in rekening brengt, een factor 2,2 oplevert: dus harde bestemmingen moeten worden gecompenseerd door 2,2 keer meer terrein te ontharden en herstellen. De Europese grondstrategie brengt ook de bodemkwaliteit in rekening. Ook bij natuurcompensaties en boscompensaties is niet onmiddellijk hersteld wat verloren gegaan is, ook al blijft de oppervlakte dezelfde.

### 3.19. Vergunningsplicht voor het aanleggen van tuin in agrarisch gebied

*Tom De Waele* ziet als nut van een vergunningsplicht voor het aanleggen van een tuin in agrarisch gebied dat die geweigerd wordt.

*Peter Lacoere* beaamt dat doel. Met een vergunningsplicht kan de overheid minstens nagaan of de omzetting beperkt is en aanpalend aan de woning, of groot-schalig. Om het ruimtebeslag onder controle te krijgen, moet het vergunningsstelsel sowieso aangepast worden. Ook bepaalde andere vormen van nieuw ruimtebeslag zijn nu niet onderhevig aan de vergunningsplicht, bijvoorbeeld sommige verhardingen door de landbouwsector.

*Jan Bouckaert* zegt dat als er een bestemmingstoets wordt toegepast, tuin in agrarisch gebied nooit vergunbaar is. Het doel van de bouwshift is het vrijwaren van de open ruimte voor landbouw, bosbouw en natuur; een tuin brengt die functies in het gedrang.

*Tom De Waele* vult aan dat een tuin daarenboven private open ruimte is.

*Mieke Schauvliege* wil weten welk bestuur bereid zal zijn om de vergunning voor een tuin te weigeren. *Tom De Waele* antwoordt dat elk bestuur dat zijn werk goed doet, een tuin in agrarisch gebied moet weigeren, tenzij er nieuwe afwijkingsmogelijkheden komen voor tuinen, wat de taskforce in geen geval voorstelt.

### 3.20. Brakel 0-300 euro/m<sup>2</sup>

*Mieke Paelinck* heeft de casus Brakel gebruikt om het verschil aan te tonen tussen het vergoeden van alle m<sup>2</sup> ten opzichte van enkel de eerste vijftig meter vanaf de uitgeruste weg, maar ook om op de nefaste financiële gevolgen te wijzen van creatieve manoeuvres waarbij de zones buiten de vijftigmetergrens herbestemd en dus vergoed worden en de andere delen van het perceel hun oorspronkelijke bestemming mogen behouden. Volgens het cascadesysteem voor woonuitbreidingsgebied fluctueert de prijs van 90 tot 2,86 euro/m<sup>2</sup>. Het geeft gewoon de brede interpretatiemarge weer.

### 3.21. Sociale lasten

*Tom De Waele* wijst erop dat het systeem van de sociale lasten door het Grondwettelijk Hof vernietigd is, maar het bindend sociaal objectief niet.

*Jan Bouckaert* zegt dat de taskforce zich daar niet over uitgesproken heeft. Voor de noodzakelijke sociale woningbouw kan de overheid nog altijd werken met doelstellingen, sociale objectieven en lasten, maar ze moet rekening houden met het vernietigingsarrest.

### 3.22. Woonreservegebieden van woonmaatschappijen

*Peter Lacoere* schat dat de woonmaatschappijen ongeveer 700 hectare in woonreservegebieden in eigendom hebben. De mate waarin de woonmaatschappijen getroffen worden door de neutralisatie was een van de vragen voor de taskforce. De 700 hectare, voornamelijk gronden van het historische patrimonium, zijn vaak niet goed gelegen. Hoewel er een oplossing voor gevonden moet worden, is een speciaal regime niet aangewezen omdat het overheidsgronden zijn. De overheid moet een voorbeeldrol spelen. Anderzijds moeten woonmaatschappijen ruimte krijgen om in de kernen te blijven bouwen, net waar de prijzen het hoogst zijn. De kwestie is dus of ze voldoende gelijkaardige capaciteit in kernen krijgen voor de gronden die ze verliezen op slechter gelegen plaatsen. Dat moet met de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen bestudeerd worden.

### 3.23. Invloed van dralen op de kostprijs

*Tom De Waele* denkt dat de stijgende grond- en onroerendgoedprijzen inderdaad een reden zijn om snel te handelen.

*Jan Bouckaert* ziet het als een bijkomende reden om de termijn van twintig jaar naar beneden te brengen.

### 3.24. Bindende adviezen

*Peter Lacoere* zegt dat de taskforce enkel adviseert om de ambtelijke adviezen over de meest kwetsbare en belangrijke terreinen opnieuw bindend te maken. Het doel is te voorkomen dat er frictie ontstaat tussen een advies van de Vlaamse overheid en acties van een provincie of gemeente. Die adviezen zijn immers met veel kennis van zaken geschreven. Een stolp op de prioritaire gebieden is een andere mogelijke werkwijze voor een bewarende maatregel in afwachting van een herbestemming van de meest waardevolle terreinen op het vlak van erfgoed-, landbouw- en natuurwaarde.

*Tom De Waele* vult aan dat het al zou helpen als de overheidsinstanties meer gefundeerde adviezen verlenen en niet, zoals nu soms het geval is, bij gebrek aan mankracht en tijd verzuimen een advies te verlenen.

### 3.25. Gemeentefonds/Openruimtefonds

*Hans Tindemans* zegt dat de taskforce ook gezocht heeft naar financiële hefboomen. Het klopt dat het Openruimtefonds momenteel beperkt is, maar blijkbaar wordt er gezocht naar manieren om het anders te oriënteren. In deze regeerperiode kon elke gemeente er naar believen over beschikken, het was niet gebonden aan open ruimte. De taskforce suggereert om de middelen te koppelen aan doelstellingen zoals bouwshift, biodiversiteit en CO<sub>2</sub>. In de andere gesuggereerde financiële hefboomen kunnen allicht wel meer middelen en daadkracht gevonden worden.

### 3.26. Zonevreemde functiewijzigingen

*Tom De Waele* herinnert zich dat in vorige versies van de wet letterlijk stond dat het niet verlenen van een afwijking geen recht creëerde op een vergoeding, dus ook voor het weigeren van zonevreemde functiewijzigingen. *Jan Bouckaert* denkt dat dat nog altijd in de codex staat. Daar is geen planschadevergoeding voor verschuldigd.

### 3.27. Experimentele en innovatieve woonvormen

*Hans Tindemans* zegt dat de experimentele en innovatieve woonvormen geen onderdeel vormden van het onderzoek. Daarvoor was er onvoldoende tijd. Omdat verdichting maatwerk vergt, zijn algemene uitspraken over de kernversterking moeilijk. Het overleg tussen architecten, projectontwikkelaars en gemeenten waar hij in zijn toelichting voor pleitte, moet innovatie en maatwerk, niet alleen voor de projectsite zelf maar ook voor de omgeving, mogelijk maken. Dat kan de vrees voor verdichting wegnemen, maar ook het aantal juridische procedures terugbrengen. De taskforce is het dus met *Gweny De Vroe* eens dat er de komende tijd veel meer op moet worden ingezet.

*Gweny De Vroe* legt uit dat haar conceptnota zorgwonen uitbreidt tot gemeenschappelijk wonen.



#### 4. Aanvullende vragen en antwoorden

*Leo Pieters* vraagt of de bouwshift volledig onder de Vlaamse bevoegdheid valt. Hij informeert voorts naar het prijsverschil tussen de planschadevergoeding volgens het marktwaardeprincipe en de aankoop van de grond. Als de overheid de grond in eigendom heeft, kan ze daarover beschikken om andere doelstellingen te bereiken.

*Jan Bouckaert* zegt dat geen enkel van de voorstellen van de taskforce in federaal vaarwater ligt. Dat is trouwens de reden waarom er niets gezegd wordt over de onroerende voorheffing of andere fiscale instrumenten. Alle voorstellen vallen onder de bevoegdheid van de Vlaamse overheid.

*Hans Tindemans* ziet wel enkele financiële en fiscale aspecten op het vlak van wonen, mobiliteit en energie die onder het federale niveau vallen en kunnen helpen bij de kernversterking. De taskforce heeft zich daar evenwel niet over uitgesproken, net omdat het geen Vlaamse bevoegdheden zijn.

Indien de vergoedingswaarde van de grond zeer dicht de aankoopwaarde benadert, is aankopen zeker te overwegen, aldus *Peter Lacoere*, ten minste als de gronden bruikbaar zijn in het natuur-, landbouw- of ander beleid. De Vlaamse overheid heeft dat trouwens al gedaan, bijvoorbeeld toen bij betwistingen over duin- of parkgebieden de vergoeding dusdanig hoog werd dat ze de aankoopprijs benaderde.

*Steven Coenegrachts* weet dat de Raad van State zich voorzichtig kritisch uitliet over de termijn in het ontwerp van decreet op de woonreservegebieden. De terreinen zijn al veertig jaar bestemd. Waarom is het nu een probleem om daar een termijn van twintig jaar op te plakken? Waarom hoort de inschatting van de marktwaarde voor de bouwshift niet tot de expertise van de Vlaamse Landmaatschappij? Wat maakt die inschatting zo anders dan voor het onteigeningen van huizen of gronden? Tot slot wijst hij erop dat in het ontwerp van decreet staat dat de venale waarde de marktwaarde is "onder andere" bepaald door dertien criteria.

*Sam Van Rooy* blijft op zijn honger zitten. Dat ze in omringende landen kleiner wonen – er is dus nog marge om kleiner te gaan wonen – doet vele Vlamingen gruwen. Daarenboven is het niet duidelijk wanneer de grens bereikt is. Steeds meer geld levert steeds minder m<sup>2</sup> op. Hij vreest dat die tendens alleen maar zal worden versterkt door een bouwstop zonder enig demografisch beleid. Een stijgend bevolkingsaantal en een kleiner wordende bouwruimte is een recept voor onbetaalbare woningprijzen.

*Mieke Schauvliege* heeft begrepen dat het volgens de taskforce nodig is de dertien criteria strikt te definiëren om rechtszekerheid te garanderen. Als "onder andere" in het ontwerp van Instrumentendecreet staat, zorgt dat voor extra rechtsonzekerheid. Dat moet er dus volgens de taskforce zeker uit.

*Mieke Paelinck* antwoordt dat een billijke vergoedingsregeling inderdaad voorspelbaar, rechtszeker en beheersbaar is. Dat kan alleen maar als de decreetgever de waardebepalende factoren stuurt. Waarde bepalen op basis van een limitatieve lijst van factoren, waarbij de marktwaarde het uitgangspunt is, is iets anders dan de marktwaarde, want die staat los van een limitatieve lijst van criteria.

*Jan Bouckaert* zegt dat het ontwerp van decreet eigenlijk de criteria opsomt die elke schatter gebruikt om goed te waarderen. Juridisch-technisch is dat niet zinvol.

De suggestie van Mieke Schauvliege om de bestaande regeling te behouden maar dan met een administratieve procedure, bestempelt *Jan Bouckaert* als een louter procedurele kwestie, los van inhoudelijke criteria.

*Hans Tindemans* denkt dat de vrees voor te kleine woonruimtes onterecht is. Gemeenten kunnen er via hun vergunningensysteem op toezien dat dat niet gebeurt.

*Jan Bouckaert* zegt dat de voorbije veertig jaar de ontwikkeling misschien wel aan voorwaarden gebonden was, maar niet onder een stolp zat. Met het voorstel over de woonreservegebieden wordt de ontwikkeling gedurende twintig jaar bevroren, dus beperkt tot het bestaande gebruik, in afwachting van een planinitiatief dat de bestemming herziet. Als dat er niet komt, heeft de Vlaamse overheid daarenboven nog drie jaar tijd om zelf het initiatief te nemen. Hij vindt die termijn te lang voor een juridische beperking op de handelingsbekwaamheid. Als er inderdaad een maatschappelijke urgentie bestaat om de open ruimte te bewaren, moeten plannen niet twintig jaar op zich laten wachten.

Gwenny DE VROE,  
voorzitter

Stijn DE ROO  
Leo PIETERS,  
verslaggevers

**Gebruikte afkortingen**

BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
DRUM	Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit
GBOL	gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten
GIS	geografisch informatiesysteem
HOGent	Hogeschool Gent
RUP	ruimtelijk uitvoeringsplan
UGent	Universiteit Gent
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst
Voka	Vlaams netwerk van ondernemingen
VUB	Vrije Universiteit Brussel