



**Provincie  
Antwerpen**

**RAPPORT**

# **INSTRUMENTARIUM VOOR EEN BOUW- SHIFT IN FUNCTIE VAN KERNVERSTERKIN- GEN VRIJWARING VAN OPEN RUIJTE**

**Juridische, ruimtelijke en economische be-  
nadering**

## Colofon



### **Opdrachtgever:**

Provincie Antwerpen  
Dienst Ruimtelijke Planning  
Koningin Elisabethlei 22, 2000 Antwerpen  
tel.: 03 240 66 00 fax: 03 240 66 79

### **Opdrachtnemer:**

Isabelle Larmuseau (LDR)  
Barbara Morisse (Rebel)  
Johan Van Reeth (BUUR)  
Tom Coppens (Universiteit Antwerpen)

met medewerking van:

Pieter-Jan Defoort (LDR)  
Matthias Strubbe (LDR)  
Heleen Vandermeersch (LDR)  
Evelien De Taeye (LDR)  
Pieter Staelens (Rebel)  
Beatrice Flauto (BUUR)  
Jiska Gysels (BUUR)

1	MANAGEMENTSAMENVATTING .....	3
2	PROBLEEMSTELLING .....	13
3	JURIDISCHE BENADERING .....	16
3.1	Instrumentenkoffer 1: De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningaanpak.....	16
3.1.1	Concept van instrumentenkoffer 1.....	16
3.1.2	Instrumenten uit instrumentenkoffer 1.....	16
3.1.3	Sterktes en kansen van instrumentenkoffer 1.....	21
3.1.4	Zwaktes en bedreigingen van instrumentenkoffer 1.....	22
3.2	Instrumentenkoffer 2: de marktaanpak.....	25
3.2.1	Concept van instrumentenkoffer 2.....	25
3.2.2	Instrumenten uit instrumentenkoffer 2.....	25
3.2.3	Sterktes en kansen van instrumentenkoffer 2.....	28
3.2.4	Zwaktes en bedreigingen van instrumentenkoffer 2.....	28
3.3	Instrumentenkoffer 3: de geïntegreerde complexe projectenaanpak.....	29
3.3.1	Concept van instrumentenkoffer 3.....	29
3.3.2	Instrumenten uit instrumentenkoffer 3.....	30
3.3.3	Sterktes en kansen van instrumentenkoffer 3.....	43
3.3.4	Zwaktes en bedreigingen van instrumentenkoffer 3.....	44
3.4	Instrumentenkoffer 4: het actief grondbeleid.....	45
3.4.1	Concept van instrumentenkoffer 4.....	45
3.4.2	Instrumenten uit instrumentenkoffer 4.....	45
3.4.3	Sterktes en kansen van instrumentenkoffer 4.....	45
3.4.4	Zwaktes en bedreigingen van instrumentenkoffer 4.....	46
4	NOOD AAN FLANKERENDE MAATREGELEN .....	47
5	INZETBAARHEID VAN DE VIER JURIDISCHE INSTRUMENTENKOFFERS.....	52
6	CASESTUDIE ALS TOETSSTEEN.....	57
7	RUIMTELIJKE BENADERING .....	64
7.1	Ruimtelijke evaluatie van de vier juridische instrumentenkoffers.....	64
7.2	Acht conclusies uit het ruimtelijk onderzoek .....	66
8	ECONOMISCHE BENADERING .....	75
8.1	Financiële evaluatie van de vier instrumentenkoffers .....	75
8.1.1	Onderlinge gelijkenissen en verschillen van de vier instrumentenkoffers .....	75
8.1.2	Financiële evaluatie van Instrumentenkoffer 1 .....	76
8.1.3	Financiële evaluatie van Instrumentenkoffer 2 .....	77
8.1.4	Financiële evaluatie van Instrumentenkoffer 3 .....	78
8.1.5	Financiële evaluatie van Instrumentenkoffer 4 .....	79
8.2	Benadering vanuit collectief perspectief.....	79
8.3	Benadering vanuit overheidsperspectief .....	80
8.4	Benadering vanuit individueel perspectief.....	83
8.5	Zendende sites: impact van het juridisch instrumentarium en van de tijd op de compensatievergoeding .....	83
8.5.1	Impact van het juridisch instrumentarium .....	83
8.5.2	Impact van de tijd .....	85
8.6	Ontvangende sites : De afroming van baten ontstaan uit het verhogen van bouwrechten .....	86
8.6.1	Baatafoming in de praktijk .....	86
8.6.2	Kritische succesfactoren voor baatafoming .....	87
8.7	Conclusies inzake de financiële aspecten van een kernversterkend beleid.....	88
9	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	90
9.1	Rol van de provincies.....	90
9.2	Conclusies en aanbevelingen .....	91

# 1 MANAGEMENTSAMENVATTING

## Inleiding

De ruimtelijke ordening in Vlaanderen lijkt toe aan een grondige hervorming. De bebouwde ruimte wordt gekenmerkt door een extreme verspreiding en een zeer hoog ruimtegebruik per inwoner. In een Europees vergelijkende studie over sprawl is België zelfs de koploper binnen Europa. Het is reeds lang gekend dat een zeer verspreide bebouwde structuur hoge maatschappelijke kosten kent. Volgens het Europees Milieuagentschap draagt sprawl bij tot hogere infrastructuurkosten, een grotere automobiliteit, een daling van de ecosysteemdiensten van open ruimte en biodiversiteit en een lagere sociale cohesie. Recente studies in Vlaanderen tonen aan dat de maatschappelijke kosten van sprawl ook in de toekomst nog hoog zullen oplopen. In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen werd daarom de ambitie geformuleerd om tegen 2040 de netto-toename van het ruimtebeslag in Vlaanderen niet meer te laten toenemen.

Deze ambities staan in schril contrast met de feitelijke evoluties, waarin het ruimtebeslag toeneemt met ongeveer 6 ha per dag. Recente cijfers tonen de laatste jaren zelfs een stijging van de inname van open ruimte tot 7,3 ha per dag. Die ruimte-inname in Vlaanderen wordt sterk bepaald door het nog beschikbare juridische aanbod aan bebouwbare gronden. Schattingen geven aan dat er nog ongeveer 40.000 ha onbebouwde percelen zijn in Vlaanderen binnen de bestemde woongebieden op de gewestplannen. Tegen richtdichtheden van 15 à 25 woningen per hectare betekent dit minstens nog 600 000 tot 1 000 000 bouwmogelijkheden. Een aanzienlijk deel van deze gronden ligt echter buiten de kernen in linten of verspreide bebouwing, waardoor het beleidsmatig niet gewenst is deze in ontwikkeling te brengen.

Indien er tegen 2040 geen netto-inname van open ruimte wenselijk is, zal naar schatting meer dan de helft van het huidige juridische aanbod herbestemd moeten worden naar een openruimtefunctie. Gezien de huidige eigenaars van deze gronden bij een herbestemming recht hebben op een compensatie, kan de kostprijs erg hoog oplopen. Tegelijk is er nood aan verdichting binnen het bestaande ruimtebeslag om de toekomstige noden op te vangen.

Ook de provincie Antwerpen wil inzetten op een meer efficiënt ruimtegebruik door verdichting en verweving van functies. De realisatie van deze doelstellingen vereist een bouwshift, waarbij verspreide ontwikkelingen worden tegengegaan en verdichting wordt gestimuleerd. De noodzakelijke verdichting is gekoppeld aan de ontsnippering van de open ruimte. Door het toekennen van hogere ontwikkelingsmogelijkheden in de kernen wordt er immers een belangrijke meerwaarde gecreëerd. Indien de overheid deze meerwaarde kan afroemen, kunnen de inkomsten worden gebruikt voor de bekostiging van de herbestemmingen in de open ruimte. Hoewel de koppeling tussen enerzijds verdichting en anderzijds ontsnippering theoretisch voor de hand ligt, is de praktische realisatie allerm minst evident. Lokale en provinciale besturen in Vlaanderen worstelen dan ook met de vraag via welke instrumenten dit kan worden gerealiseerd.

In voorliggende studie wenst de provincie een overzicht te krijgen van de inzetbaarheid van de bestaande instrumenten binnen het huidig regelgevend kader van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor het realiseren van de bouwshift. Het Vlaamse planningsstelsel kent een systeem van compensatievergoedingen en vormen van baatafoming. Er bestaat echter geen specifiek instrumentarium rond verevening, waarbij compensaties voor eigenaars worden gekoppeld aan baatafoming voor eigenaars op andere locaties. In functie van de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen keurde de Vlaamse regering op 20 juli 2018 wel het voorontwerp van instrumentendecreet principieel goed. Het doel van het instrumentendecreet is om het bestaande instrumentarium te optimaliseren, en anderzijds een aantal nieuwe instrumenten te ontwikkelen in functie van gebiedsgerichte realisaties. Zo voorziet het voorontwerp van decreet onder meer in een wettelijk kader voor verhandelbare ontwikkelingsrechten.

## Instrumenten voor de bouwshift

De bouwshift impliceert een ruimtelijke herverdeling van ontwikkelingsmogelijkheden van de open ruimte naar multimodaal ontsloten kernen met goede voorzieningen. In deze studie wordt een onderscheid gemaakt tussen de zendende gebieden en de ontvangende gebieden. De 'zendende' gebieden zijn die gebieden waar omwille van de ruimtelijke karakteristieken geen bijkomende ontwikkelingen gewenst zijn. In de 'ontvangende' gebieden wordt gestreefd naar bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden door verdichting of herbestemming. Op basis van welke inhoudelijke criteria de zendende gebieden en de ontvangende gebieden worden afgebakend, valt buiten de beschouwing van de studie.



Ontwikkelingsmogelijkheden worden in Vlaanderen in eerste instantie bepaald op basis van de voorschriften in bestemmingsplannen en op basis van stedenbouwkundige verordeningen. De gewestplannen zijn in Vlaanderen veruit de meest bepalende bestemmingsplannen. Naast de gewestplannen zijn er in Vlaanderen ook algemene plannen van aanleg, bijzondere plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen, die vaak meer gedetailleerde inrichtingsvoorschriften kennen. Ontwikkelingsmogelijkheden kunnen ook gebonden zijn aan verkavelingsvoorschriften uit goedgekeurde verkavelingen. Bestemmingen geven echter geen absoluut recht op ontwikkelingsmogelijkheden. Bij de vergunningsaanvraag dient steeds voldaan te worden aan het criterium van de goede plaatselijke ordening, dat tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoort. In sommige gevallen kan de overheid ook afwijken van bestemmingsplannen. Tegelijk dient de vergunning getoetst te worden aan andere belendende regelgeving met ruimtelijke impact, zoals de regelgeving inzake milieu, natuur, bossen, monumentenzorg en archeologie en de regelgeving inzake wegen. Tot slot kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden voor eigenaars ook beperkt zijn door erfdienstbaarheden en zakelijke rechten.

In deze studie worden vier mogelijke instrumentenkoffers voor de bouwshift beschreven en vergeleken. Elke 'instrumentenkoffer' bevat juridische mogelijkheden om de dichtheden te wijzigen in zowel de zendende als de ontvangende gebieden, alsook compensatiemechanismen en instrumenten voor baatafoming.

Een eerste instrumentenkoffer omvat mogelijkheden binnen de bestaande ruimtelijke ordeningsregelgeving en wordt de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak genoemd. Een tweede instrumentenkoffer omvat de verhandelbare ontwikkelingsrechten zoals omschreven in het voorontwerp instrumentendecreet en wordt de marktaanpak genoemd. Een derde instrumentenkoffer is de geïntegreerde complexe projectenaanpak, gebaseerd op het decreet complexe projecten. De vierde instrumentenkoffer maakt gebruik van de mogelijkheden van steden en gemeenten om een actief grondbeleid te voeren.

### **Instrumentenkoffer 1: de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak**

Het 'klassieke' planningsinstrumentarium voor het wijzigen van de bouwdichtheden omvat de ruimtelijke beleidsplannen, de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de stedenbouwkundige verordeningen. De compensatiemechanismen worden bepaald door onder meer de regelgeving inzake planschade. Baatafoming is mogelijk via planbaten of via lasten en voorwaarden in het kader van de omgevingsvergunningverlening. Met de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil biedt het decreet landinrichting een mogelijk vereveningsmechanisme.

### **Ruimtelijke beleids- en bestemmingsplannen en verordeningen**

Via de ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen de vigerende bestemmingen en voorschriften worden gewijzigd. Zo kan in de zendende gebieden de bestemming worden gewijzigd van woongebied naar een openruimtebestemming, of kunnen inrichtingsvoorschriften worden opgemaakt die de maximale dichtheden beperken. In de ontvangende gebieden kunnen nieuwe gebieden worden bestemd voor woningbouw of kunnen hogere dichtheden worden opgelegd. Zowel het Vlaams gewest, de provincie als de gemeente zijn bevoegd voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, al dan niet gebaseerd op een voorafgaand ruimtelijk structuurplan of beleidsplan.

De opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen is onderworpen aan vaste procedures die vrij veel tijd in beslag nemen. Een gemeentelijk uitvoeringsplan neemt aanvang met een startnota die ter advies wordt voorgelegd aan verschillende instanties. Na de adviesnota wordt een scopingnota opgemaakt en een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Het voorontwerp wordt eveneens onderworpen aan verschillende adviezen tijdens de plenaire vergadering. Na goedkeuring wordt het uitvoeringsplan voorlopig vastgesteld en wordt een openbaar onderzoek georganiseerd. De bezwaarschriften uit het openbaar onderzoek worden vervolgens door de gemeentelijke commissie van advies behandeld. De gemeenteraad stelt binnen de 180 dagen na het einde van het openbaar onderzoek het uitvoeringsplan vast. De vaststelling kan tot slot nog binnen een termijn van 45 dagen geschorst of vernietigd worden door de hogere overheden. Ruimtelijke uitvoeringsplannen moeten desgevallend ook worden onderworpen aan een milieueffectenrapportage. Ze moeten bovendien kaderen binnen het richtinggevend of bindend gedeelte van een goedgekeurd ruimtelijk structuurplan of beleidsplan. Indien het ruimtelijk uitvoeringsplan niet kan worden gemotiveerd op basis van een goedgekeurd structuurplan, dient het structuurplan in

herziening te worden gesteld. De decretale procedure voor de opmaak of herziening van een ruimtelijk structuurplan is dezelfde, waardoor de overheid ervoor kan opteren om meteen een nieuw ruimtelijk beleidsplan op te maken.

Naast de ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen de stedenbouwkundige verordeningen een belangrijk instrument zijn voor de bouwshift. Deze kennen een minder zware procedure dan de uitvoeringsplannen, maar zijn eveneens onderworpen aan adviezen en een openbaar onderzoek en ook aan een mogelijke milieueffectenrapportage. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen stedenbouwkundige voorschriften bevatten, maar geen bestemmingsvoorschriften. In functie van de bouwshift kunnen verordeningen voorschriften bevatten die in een territoriale differentiatie voorzien. Zo kunnen verordeningen bijvoorbeeld bepalen dat bepaalde woningtypes (zoals meergezinswoningen) in bepaalde gebieden (bijvoorbeeld zendende gebieden) zijn uitgesloten. Het bepalen van minimale of maximale dichtheden in de verschillende types van gebieden via verordeningen is niet uitgesloten, maar ligt juridisch minder voor de hand. Zo bepaalde de wetgever dat substantiële ordeningsmaatregelen zoals dichtheden veeleer thuis horen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat overlap met het instrument van de verordening wordt vermeden.

### **Compensatiemechanismen in de zendende gebieden**

Voor gronden die omwille van een ruimtelijk uitvoeringsplan onbebouwbaar worden, heeft men recht op planschadevergoeding. Daarvoor moet dan wel zijn voldaan aan de volgende criteria: het perceel moet liggen aan een voldoende uitgeruste weg, het perceel moet bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen, het perceel moet gelegen zijn in een bebouwbare zone, en indien het perceel gelegen is in woongebied, komen enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade. Binnen de huidige regelgeving hebben de eigenaars recht op 80% van de geactualiseerde verwervingswaarde van de gronden, wanneer zij geen bouwvergunning of verkavelingsvergunning meer kunnen verkrijgen voor hun eigendom.

Voor stedenbouwkundige verordeningen is er in principe geen planschadevergoeding vereist. Toch moet worden opgemerkt dat benadeelde eigenaars zich ook kunnen beroepen op het zogenaamde 'GBOL-beginsel', het principe van gelijkheid van de burger voor openbare lasten. Volgens dit beginsel kan de overheid niet zomaar, zonder compensatievoorziening, eigendomsbeperkingen opleggen, die groter zijn dan de lasten die een persoon in het algemeen belang moet dragen. Indien een bouwperceel door een stedenbouwkundige verordening onbebouwbaar zou worden, kan de eigenaar dus nog steeds via de rechtbank een schadevergoeding proberen bekomen voor de door hem geleden 'disproportionele' schade.

Het voorontwerp Instrumentendecreet voorziet enkele belangrijke wijzigingen inzake planschadevergoeding. Vooreerst wordt voorzien in een overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure. Daarnaast wenst de decreetgever de vergoeding op te trekken van 80% naar 100% op basis van de geschatte marktwaarde, waarbij het volledige perceel in aanmerking zou komen in plaats van de eerste 50 meter.

### **Instrumenten voor baatafoming in de ontvangende gebieden**

Binnen de huidige regelgeving zijn planbaten en lasten en voorwaarden opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening mogelijke instrumenten voor baatafoming.

Planbaten worden berekend op basis van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging op basis van decretaal vastgelegde forfaitaire bedragen. Het heffingspercentage loopt progressief op basis van de totale geschatte meerwaarde en bedraagt maximaal 30% bij bedragen hoger dan 500.000 Euro. Het voorontwerp instrumentendecreet voorziet enkele belangrijke wijzigingen in de planbatenregeling. Ten eerste zullen planbaten voortaan ook verschuldigd zijn indien er door een planwijziging een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of bouwdiepte mogelijk wordt. Ten tweede wordt het bedrag opgetrokken naar 50% van de geschatte meerwaarde. De schatting zal niet langer afhangen van vaste richtcijfers, maar zal worden opgemaakt door de bevoegde landcommissie.

Daarnaast kunnen ook lasten en voorwaarden worden opgelegd in het kader van een individuele omgevingsvergunning. Voor een vergunningverlenende overheid lijkt het interessant om bij het verlenen van omgevingsvergunningen in de ontvangende gebieden, het schrappen van bouw mogelijkheden in de zendende gebieden als last of voorwaarde te kunnen opleggen aan

de vergunningsaanvrager. Dit is juridisch evenwel niet mogelijk. Het instrument van de 'last' is aan strikte voorwaarden verbonden. Lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit de vergunning haalt (eerste criterium) en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (tweede criterium). De lasten moeten steeds deze dubbele finaliteit respecteren. De lasten kunnen worden opgelegd in natura of als een financiële geldsom. De werken in natura moeten steeds in verband staan met de omgevingsvergunning, ze moeten kunnen worden gerealiseerd door de vergunningsaanvrager en mogen geen bijkomende beoordeling van de overheid vereisen. Dit laatste betekent onder meer dat voor de uitvoering van de lasten geen bijkomende omgevingsvergunning mag zijn vereist. Het schrappen van bouwmogelijkheden of het afbreken van woningen in de zendende gebieden kan daarom moeilijk als last worden opgelegd aan de aanvrager van een bouwproject in de ontvangende gebieden. De vergunningverlenende overheid kan evenmin de doelstelling van ontlinting en kernversterking realiseren door lasten op te leggen onder de vorm van een financiële geldsom. Het is vereist dat de financiële last verband houdt met en evenredig is aan de geleverde prestatie die volgt uit de uitvoering van de omgevingsvergunning. De vergunninghouder van een kernversterkend project mag geen financiële last worden opgelegd voor het spijzen van bijvoorbeeld een gemeentelijk fonds dat moet inzetten op het onteigenen van te slopen lintbebouwing of voor bijvoorbeeld een gemeentelijk planschadevergoedingsfonds. Dergelijke financiële lasten kwalificeren als verdoken belastingen die niet legitiem als last in het kader van een omgevingsvergunning kunnen worden opgelegd. Hoewel het voorontwerp instrumentendecreet het instrument van de lasten in het kader van omgevingsvergunningen en stedenbouwkundige verordeningen beoogt te optimaliseren, wordt dit doel niet bereikt, door het enkele feit dat niets wordt gewijzigd aan de specifieke finaliteit van lasten noch aan de vereisten inzake evenredigheid en uitvoerbaarheid.

### **Vereveningsmechanismen bij het klassieke planningsinstrumentarium**

In functie van de verevening kan worden vastgesteld dat er een belangrijke asymmetrie bestaat tussen enerzijds de planschade en anderzijds de planbaten. In de huidige regelgeving bedraagt de planschadevergoeding 80% van de geactualiseerde waarde, terwijl de planbaten maximaal 30% bedraagt van de gerealiseerde meerwaarde bij bestemmingswijzigingen.

Binnen de huidige regelgeving kan de overheid ook planschade en planbaten proberen te vermijden via het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. Dit instrument uit het decreet landinrichting laat toe om een planologische ruil te koppelen aan een eigendomsruil. Zo kan een slecht gelegen bouwperceel worden herbestemd naar een openruimtefunctie, terwijl een ander perceel van een openruimtefunctie naar een woonfunctie wordt herbestemd.

Bij het instrument moeten drie documenten worden opgemaakt: een inrichtingsnota, een ruimtelijk uitvoeringsplan en een grondruilplan. De inrichtingsnota bevat de doelen die men wil bereiken in het gebied, de instrumenten die daarvoor kunnen worden ingezet en een financierings- en uitvoeringsprogramma. Daarnaast moet een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt, dat de reguliere procedure inclusief eventuele milieueffectenrapportage moet doorlopen. Het grondruilplan bevat de eigendoms- en gebruiksruil en de financiële afrekening met inbreng en toedeling van de gronden. De landcommissie is bevoegd voor de opmaak van het grondruilplan.

De herverkaveling uit kracht van wet is een relatief nieuw instrument voor de ruimtelijke planning. Enkele pilootprojecten tonen echter aan dat het een bijzonder complex en tijdsintensief instrument is, dat slechts in zeer specifieke gevallen kans heeft op slagen. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp instrumentendecreet blijkt de wens van de Vlaamse regering om het instrument breder toepasbaar te maken en de naamgeving te veranderen naar 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan'.

De herverkaveling uit kracht van wet schakelt de planbaten- en planschaderegeling uit en voorziet in een eigen mechanisme van compensatievergoedingen in natura. Door de koppeling van bestemmingsruil en eigendomsruil is er een duidelijk vereveningsmechanisme dat voor de overheid in principe budgetneutraal is. De eigenaars en de gebruikers in de zendende gebieden worden vergoed door middel van een perceel in het ontvangende gebied dat een gelijke ruilwaarde heeft. Wanneer dit niet geheel overstemt, wordt een bijkomende financiële vergoeding voorzien die door de eigenaars zelf wordt betaald. De landcommissie staat in voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden. De ruil is dus een gedwongen ruil, tenzij de financiële min- of meerwaarde van de geruilde percelen meer dan 5% bedraagt. In dat geval is er toestemming nodig van de eigenaars.

### **Instrumentenkoffer 2: de marktaanpak**

Het voorontwerp instrumentendecreet bevat ook enkele nieuwe instrumenten. Specifiek voor de realisatie van de bouwshift bevat het een kader voor de invoering van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR). Het instrument heeft als doel om een markt op te zetten van ontwikkelingsrechten, waarbij bestaande bouwrechten uit de zendende gebieden kunnen worden overgezet naar de ontvangende gebieden. Het voorontwerp stelt dat dit instrument kan worden ingezet voor een regionaal project, waarbij een ruimtelijk uitvoeringsplan en een ontwikkelingsrechtenplan moet worden opgemaakt van de zendende en de ontvangende gebieden met bijhorende referentiedichtheden. Een regionaal project wordt voorafgegaan door het afsluiten van een convenant tussen de projectpartijen met een omschrijving van de projectregio en de doelstellingen van het project en de krijtlijnen van het VOR-systeem.

Een VOR-systeem biedt wel een rechtstreekse koppeling tussen de meerwaarden van verdichting en de kosten voor de ontsnippering. Eigenaars in de zendende gebieden die niet meer kunnen bouwen, kunnen hun ontwikkelingsrecht verhandelen. Kandidaat-bouwers in de ontvangende gebieden kunnen vervolgens worden opgelegd om verhandelbare ontwikkelingsrechten in te zetten bij de omgevingsvergunningsaanvraag voor verdichtingsprojecten boven bepaalde referentiedichtheden. Het instrumentendecreet voorziet zowel dwingende als facultatieve zendende en ontvangende gebieden. In de dwingende gebieden zijn de nieuwe richtdichtheden verplicht, terwijl in de facultatieve gebieden de eigenaars alsnog kunnen ontwikkelen volgens de voorheen geldende dichtheden. De verhandeling van ontwikkelingsrechten gebeurt via een rechtenbank. De overheid kan in het ontwikkelingsrechtenplan de modaliteiten van de verhandelbare ontwikkelingsrechten verder specificeren. De opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en ontwikkelingsrechtenplan schakelt bovendien de planschade- en planbatenregeling voor een periode van tien jaar uit. Hierdoor kunnen besturen de financiële lasten van de herbestemming proberen te ontwijken.

### **Instrumentenkoffer 3: de geïntegreerde complexe projectenaanpak**

De geïntegreerde complexe projectenaanpak is gebaseerd op het decreet complexe projecten. Een complex project is een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces. De realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van open ruimte kwalificeert onmiskenbaar als een complex project. Hoewel het decreet complexe projecten op zich geen instrumenten voor de realisatie van een bouwshift bevat, biedt de complexe projectenprocedure wel een aantal voordelen. Na een informele verkenningsfase, idealiter gepaard gaand met een ruime publieke participatie, neemt de Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad een startbeslissing tot het onderzoek van een loutere 'probleemstelling'. De startbeslissing wordt gevolgd door een onderzoeksfase, die start met een ruime publieke participatie, volgens de principes van co-creatie en 'joint fact finding'. In het kader van het alternatievenonderzoek wordt een geïntegreerde effectenbeoordeling uitgevoerd, die naast het ruimtelijk ontwerpend onderzoek ook een milieueffectenrapportage en een maatschappelijke kostenbatenanalyse omvat. Na het openbaar onderzoek wordt het voorkeursalternatief vastgeklikt in een voorkeursbesluit. Op basis van dit 'planbesluit' kunnen in de loop van de volgende decennia een veelvoud aan 'projectbesluiten' worden genomen voor alle locaties waar concreet een bouwshift moet worden gerealiseerd. Een projectbesluit is de verzamelterm voor alle mogelijke vergunningen en machtigingen die nodig zijn om een project te realiseren. Ook de projectbesluiten worden telkens voorafgegaan door een alternatievenonderzoek en een geïntegreerde effectenbeoordeling, inclusief maatschappelijke kostenbatenanalyse.

Naast de grote aandacht voor de maatschappelijke gedragenheid van de tussen te komen voorkeurs- en projectbesluiten, heeft de complexe projectenprocedure als bijkomend voordeel dat een juridische microkosmos wordt gecreëerd, waarbinnen kan worden afgeweken van onder meer de bestemmingsplannen. Tegelijk kunnen tal van flankerende maatregelen worden opgenomen in het voorkeursbesluit en het projectbesluit in functie van de realisatie van een bouwshift. Een aanpak via de complexe projecten kan hierdoor een eigen gebiedsgericht instrumentarium ontwikkelen.

### **Instrumentenkoffer 4: de aanpak via een actief grond- en pandenbeleid**

Tot slot is er ook een aanpak mogelijk waarbij de overheid een actief grondbeleid voert. De overheid kan slecht gelegen gronden proberen te verwerven via onderhandeling met de grondeigenaars. In specifieke gevallen, zoals in de watergevoelige gebieden of bij leegstand, kan de overheid gebruik maken van het voorkooprecht. Tegelijk kan de overheid

strategisch gelegen gronden in der minne verwerven in de kernen in functie van verdichtings- en verwevingsprojecten. De overheid kan al dan niet de bestemmingsvoorschriften aanpassen of gebruik maken van de mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften van verkavelingen en bestemmingsplannen of de vereenvoudigde procedure volgen om inrichtingsvoorschriften te wijzigen waardoor hogere dichtheden mogelijk worden. In specifieke gevallen kunnen eveneens herbestemmingen worden overwogen. Door zelf eigenaar te worden van de gronden kan de overheid een meerwaarde realiseren door de bijkomende verdichtingsmogelijkheden. De overheid kan vervolgens de gronden terug op de markt aanbieden en zo de meerwaarde ten gelde maken. Een gemeentelijke overheid kan opteren om dit grondbeleid op te dragen aan een autonoom gemeentebedrijf of een intercommunale.

### **Inzetbaarheid van de vier instrumentenkoffers**

De inzetbaarheid van de vier instrumentenkoffers voor de realisatie van een bouwshift hangt van verschillende factoren af. In de studie werd een ex-ante evaluatie uitgevoerd aan de hand van volgende criteria: doelmatigheid, efficiëntie, financiële haalbaarheid, maatschappelijke en politieke haalbaarheid. De toetsing aan de criteria berust op het expertenoordeel van de onderzoekers en op de resultaten van een casestudie in het gebied Heist-op-den-berg, Hulshout en Herselt.

### **Doelmatigheid**

Doelmatigheid wordt in deze studie beschouwd als de mate waarin het instrument de ruimtelijke doelstellingen in functie van de bouwshift kan realiseren. In concreto betekent dit het neutraliseren van aanbod in de zendende gebieden en het verhogen van de dichtheden in de ontvangende gebieden. Doelmatigheid impliceert tegelijk dat de bouwshift ook doorwerkt in het vergunningenbeleid en de bouwpraktijk.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak en de geïntegreerde complexe projectenaanpak behalen een hoge doelmatigheid. Wanneer de overheid een bestemmingsplan, een stedenbouwkundige verordening, een herverkaveling of een voorkeursbesluit goedkeurt, wordt er een beleidsmatige en juridische bestendige zekerheid gecreëerd, zowel in de zendende als ontvangende gebieden. Deze overheidsbesluiten grijpen immers rechtstreeks in op het vergunningenbeleid en zijn daarom afdwingbaar door de overheid.

De complexe projectenaanpak biedt door de afwijkingsmogelijkheden nieuwe opportuniteiten ten opzichte van de reguliere aanpak. Aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit kunnen bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld. Zo kan het voorkeursbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden in gebieden die op het grafische plan zijn afgebakend. Op basis van een voorkeursbesluit kunnen daarmee onverenigbare vergunningsaanvragen worden geweigerd. Ook kan een recht van voorkoop worden gekoppeld aan een voorkeursbesluit. Aan het als ruimtelijk uitvoeringsplan geldende deel van een projectbesluit kan onder meer een rooilijnplan en grondruilplan worden gekoppeld. Indien bepaalde beschermingen van onroerende goederen de realisatie van het voorkeursbesluit in het gedrang brengen, kunnen ze worden uitgesloten. Tot slot kunnen er ook onteigeningen worden uitgevoerd in functie van het projectbesluit.

Een aanpak met ontwikkelingsrechten lijkt minder doelmatig, zeker wanneer de gebieden als facultatief worden aangeduid. Een ontwikkelingsrechtenplan geeft wel duidelijk de beleidsdoelstellingen weer, maar voor de uitvoering hangt de overheid af van de marktwerking van ontwikkelingsrechten. Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen succesvol zijn wanneer er een grote vraag is naar ontwikkelingsrechten in de ontvangende gebieden. Tegelijk is het instrument niet gericht. Vermits het afhankelijk is van de marktwerking kan men niet bepalen welke gebieden prioritair dienen te verdichten of te ontlichten. De analyse van het casestudiegebied toont aan dat het aanbod de vraag ruimschoots overtreft, zeker indien de ontvangende gebieden sterk worden verdicht.

Een aanpak via een grondbeleid lijkt het minst doelmatig, omdat men voor de verwerving van gronden sterk afhankelijk is van opportuniteiten en operationele budgetten. Tegelijk is een actief grondbeleid niet juridisch dwingend voor de overheid, waardoor de uitvoering van de bouwshift louter afhangt van de welwillendheid van het beleid.

Het valt op te merken dat de doelmatigheid van het instrumentarium ook sterk samenhangt met de bestaande generieke regelgeving. Een aantal bestaande afwijkingsmogelijkheden in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kunnen de doelmatigheid van de ingezette instrumenten sterk ondermijnen. Zo kunnen de bepalingen in verband met de

afwerkingsregel, de handelingen van algemeen belang, de handelingen vallend onder voorschriften van een bijzonder plan van aanleg ouder van 15 jaar, en de vele bepalingen inzake de basisrechten van zonevreedde constructies en zonevreedde functiewijzigingen leiden tot bijkomende bouwmogelijkheden in de zendende gebieden, waarop de beschreven instrumentenkoffers geen vat hebben. Het zou bijvoorbeeld merkwaardig overkomen wanneer een overheid een perceel herbestemt tot een openruimtefunctie, dat vervolgens door de afwerkingsregel terug kan worden bebouwd. Evenzeer is het naar maatschappelijk draagvlak toe moeilijk te verantwoorden dat de zonevreedde basisrechten in de zendende gebieden zouden blijven bestaan.

## **Efficiëntie**

Efficiëntie wordt in deze studie beschouwd als de complexiteit van het instrument samen met de kost en middelen die nodig zijn om het instrument in te zetten. In het bijzonder voor kleinere gemeenten is dat een belangrijk criterium, gezien de kostprijs van planningsprocessen zwaar kan doorwegen in de begroting.

Helaas zijn de meest doelmatige aanpakken tegelijk ook de minst efficiënte. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bijvoorbeeld vereist een zware procedure, die gerekend vanaf de plenaire vergadering gemiddeld anderhalf jaar in beslag neemt, maar sterk kan uitlopen. Ook de complexe projectenaanpak is gestoeld op een zwaar en langdurig proces, met een verwachte doorlooptijd van vier jaar. Het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet kent bovenop het ruimtelijk uitvoeringsplan nog bijkomende formele procedures zoals de inrichtingsnota en het grondruilplan, waardoor de complexiteit verder toeneemt. Bovendien is de bepaling van de ruilwaarden vaak een zeer complexe en tijdrovende opdracht. Wat betreft de verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn er momenteel nog geen projecten in opmaak, maar de procedure uit het voorontwerp instrumentendecreet is complexer dan de procedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Naast de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan is immers ook een convenant regionale ontwikkelingsrechten vereist en een ontwikkelingsrechtenplan met de oprichting van een rechtenbank. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp instrumentendecreet blijkt dat de adviserende instanties vragen hebben bij de complexiteit en het tijdsintensieve karakter van de procedure.

Een aanpak via grondbeleid lijkt het meest efficiënt, omdat er geen bestemmingswijzingen nodig zijn en dus ook geen procedures moeten worden doorlopen. De aankoop kan afhankelijk van de eigen context verlopen via de gemeente, een autonoom gemeentebedrijf of een intercommunale. Het ontwikkelen van verdichtingsprojecten via publiek-private projecten vereist wel enige kennis en knowhow, die de gemeentelijke diensten vaak overstijgen.

## **Financiële haalbaarheid**

Het realiseren van een bouwshift heeft belangrijke financiële implicaties voor de overheid en de eigenaars van de betrokken zendende en ontvangende gebieden. Er werd reeds aangetoond dat een bouwshift in Vlaanderen een aanzienlijke besparing zou kunnen opleveren aan de maatschappij. Zo gaat verspreide bebouwing gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Stec Groep berekende dat het schrappen van 20.000 ha slecht gelegen aanbod voor Vlaanderen via de opmaak van bestemmingsplannen weliswaar zo'n 5 miljard euro zou kosten, maar de gemeenschap 12 miljard euro zou besparen ten opzicht van het *business as usual*-scenario tegen 2040. Deze berekening gaat uit van de huidige regeling van de planschade. Bij een berekening aan de nieuwe regeling voor de planschade uit het voorontwerp instrumentendecreet zou de besparing nog slechts 5 miljard euro bedragen ten opzichte van het referentiescenario. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er een hoge mate van onzekerheid is over de aannames die aan de grondslag liggen van deze studie. Kleine verschillen in de initiële aannames, zoals bijvoorbeeld het percentage van eigenaars waar planschade moet betaald worden, kunnen leiden tot grote verschillen in de uitkomst.

Hoewel dergelijke berekeningen misschien overtuigend zijn op een geaggregeerd Vlaams niveau, zijn ze dat niet noodzakelijk op een lokaal beleidsniveau. De financiële impact van de bouwshift is immers erg verschillend voor gemeenten in groeigebieden en krimpggebieden. Gemeenten in krimpggebieden zullen doorgaans hoge kosten hebben voor de compensatie van een geneutraliseerd juridisch aanbod, en slechts beperkte inkomsten uit baatafoming van verdichtingsprojecten. Tegelijk dreigen gemeenten in krimpggebieden ook op langere termijn inkomsten uit het gemeentefonds te missen, omdat de financiering van de gemeenten in grote mate afhankelijk is van het aantal inwoners en bedrijven. Een samenwerkingsverband

tussen krimp- en groeigemeenten kan een oplossing bieden. Dat zou vereisen dat er een vereveningsmechanisme en solidariteitsmechanismen bestaat tussen de gemeenten, wat op zijn beurt evenmin evident is.

Een tweede probleem is dat de bouwshift zeer hoge upfront-kosten heeft die een directe impact hebben op de begroting, terwijl de baten voornamelijk op langere termijn liggen en zowel een directe als indirecte impact hebben op de begroting. De kosten ontstaan voornamelijk door de compensaties aan de eigenaars. De directe baten betreffen de mogelijkheden tot afromen bij verdichtingsprojecten, terwijl de indirecte baten worden gegenereerd uit de verminderde uitgaven. De betaalbaarheid van de bouwshift hangt samen met de mogelijkheden om de kosten voor compensaties te spreiden in de tijd, waarbij inkomsten en uitgaven op elk tijdstip in balans zijn.

Een derde probleem ligt in de asymmetrie tussen de uitgaven voor compensaties en inkomsten uit de baatafoming, waardoor de verevening haast nooit kostenneutraal voor de overheid kan zijn. Zelfs na de invoering van het instrumentendecreet zal de planschade 100% bedragen, terwijl de planbaten slechts de helft bedraagt. Zelfs wanneer planbaten en planschade volledig symmetrisch zouden zijn, is de kans op een budgetneutrale verevening erg klein. De inkomsten als gevolg van verdichting op één perceel met een woonunit zijn doorgaans veel kleiner dan de uitgaven voor het onbebouwbaar maken van een ander perceel waar één woonunit was toegestaan. Terwijl de grondwaarde bij verdichting slechts licht stijgt, daalt de grondwaarde bij het onbebouwbaar maken substantieel. Dit betekent dat voor een budgetneutrale verevening er veel meer woningen moeten worden bijgecreëerd in de ontvangende gebieden, dan er verdwijnen in de zendende gebieden. Uit het casestudiegebied blijkt alvast dat deze vraag er momenteel niet is.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak en de geïntegreerde complexe projectenaanpak lijken op financieel vlak het meest problematisch. In principe laat de complexe-projecten-aanpak fasering toe, waardoor de compensaties kunnen worden gespreid in de tijd, maar de fasering is niet helemaal waterdicht. In het voorkeursbesluit zal een grafisch plan worden toegevoegd, met de gewenste dichtheden in de zendende en ontvangende gebieden. Vanaf dan is in principe duidelijk welke percelen bouwrechten zullen verliezen. Aan een voorkeursbesluit kunnen tijdelijk reeds bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld, zoals het instellen van een bouwverbod of bouwbeperkingen. Met het voorkeursbesluit onverenigbare vergunningen kunnen worden geweigerd. Het is momenteel nog onduidelijk welke gevolgen dit zal hebben op de compensatieregeling voor de eigenaars, maar vast staat dat bij de weigering van een vergunning een schadevergoeding kan verschuldigd zijn op basis van het GBOL-beginsel. Een voorkeursbesluit leidt bovendien tot één of meerdere projectbesluiten die gelden als ruimtelijke uitvoeringsplannen, in het kader waarvan sowieso de reguliere bepalingen inzake planschade en planbaten gelden.

De aanpak via herverkaveling uit kracht van wet en de aanpak via verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn in principe kostenneutraal voor de overheid en scoren daarom het best op dit criterium. Nochtans dient opgemerkt te worden dat het weinig waarschijnlijk is dat een VOR-systeem tot een budgetneutrale verevening kan leiden. Uit het casestudiegebied blijkt alvast dat de bijkomende mogelijkheden via verhandelbare ontwikkelingsrechten onvoldoende groot zijn om de ontwikkelingsmogelijkheden in de zendende gebieden te compenseren. Percelen uit de zendende gebieden waarvan de ontwikkelingsrechten niet werden opgekocht zullen bovendien na het project alsnog moeten worden gecompenseerd op basis van de planschaderegeling.

Een aanpak via een actief grondbeleid laat toe om de uitgaven voor de overheid gecontroleerd te doseren. Er ontstaat ook geen 'schade' wanneer de overheid gronden poogt te verwerven in der minne. Anderzijds zijn de mogelijkheden om baten te heffen in de ontvangende gebieden eerder beperkt.

### **Maatschappelijke en politieke haalbaarheid**

De bouwshift creëert maatschappelijke winnaars en verliezers. In het kamp van de verliezers zitten de grondeigenaars van de zendende gebieden en burens van verdichtingsprojecten in de ontvangende gebieden. De herbestemming van een eigendom om voorheen bestaande bouwrechten te neutraliseren kan een zware financiële impact hebben op de grondeigenaars, zeker wanneer de compensatie beneden de marktwaarde van de eigendom zou liggen. Hoewel het voorontwerp instrumentendecreet de compensatie wil optrekken naar 100% van de marktwaarde, kan een gedwongen afstand van de bouwrechten nog steeds als ingrijpend worden ervaren. Ook de beoogde verdichting in de ontvangende gebieden kan tot maatschappelijk protest leiden. De winnaars van de bouwshift zijn op korte termijn de individuele grondeigenaars in de

ontvangende gebieden en ontwikkelaars die mogelijk een financiële meerwaarde bekomen. Op langere termijn levert de bouwshift uiteraard voordelen op voor de hele samenleving en de toekomstige generaties.

In het licht hiervan lijkt de aanpak via verhandelbare ontwikkelingsrechten minder slaagkans te hebben. Door een grootschalige en gelijktijdige schrapping van ontwikkelingsrechten in de zendende gebieden en een verdichtingsbeleid in de kern ontstaat er immers een grote groep van individuen die zich mogelijk mobiliseren tegen het beleid en politieke actie zullen voeren om het planningsinitiatief ongedaan te maken.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningaanpak laten een meer gefaseerde aanpak toe, waardoor de proportie van 'verliezers' steeds onder controle kan worden gehouden. Maar ook hier bestaan aanzienlijke risico's op maatschappelijk verzet, dat in een lokale politieke strijd kan uitmonden.

De geïntegreerde complexe projectenaanpak biedt op dit punt enig perspectief: deze procedure vertrekt immers niet van een concreet project, maar van een probleemstelling en laat de burgers via een ruime publieke participatie toe om mee na te denken over alle mogelijke oplossingsrichtingen en alternatieven. Het geïntegreerd effectenonderzoek in het kader van deze procedure omvat bovendien een milieueffectenbeoordeling en een maatschappelijke kostenbatenanalyse van de verschillende mogelijke alternatieven. Het einddoel bestaat erin om als overheid samen met de burger te komen tot perfect uitgebalanceerde en maatschappelijk gedragen voorkeursbesluiten en projectbesluiten. Daarbij moet wel een kanttekening worden gemaakt: waar de gemeente het perfecte niveau 'dicht bij de burger' lijkt, voor een geslaagde publieke participatie en dus een geslaagde complexe projectenaanpak, leert de ervaring met de eerste complexe projecten dat het bereiken van een consensus op gemeentelijk niveau geen sinecure is.

Ook de aanpak via een actief grondbeleid scoort goed, omdat de verkoop steeds op vrijwillige basis en incrementeel verloopt. Bij verdichtingsprojecten kan de overheid de regie sterk in handen houden, waardoor lokale belangen en behoeften voldoende worden geïntegreerd. De proportie van mogelijke 'verliezers' is binnen deze aanpak dus zeer klein en voldoende controleerbaar.

## **Besluit**

Samenvattend lijkt er geen 'ideaal' instrumentarium te bestaan om de bouwshift te realiseren via verevening. De vier instrumentenkoffers scoren immers uiteenlopend op de criteria doelmatigheid, efficiëntie, financiële haalbaarheid en maatschappelijke en politieke haalbaarheid.

Een eerste vaststelling is dat eigenaars in de zendende gebieden onafhankelijk van het gekozen instrument zullen moeten worden gecompenseerd voor het waardeverlies van hun eigendommen. Het lijkt aantrekkelijk voor besturen om de planschadevergoeding te proberen vermijden door andere instrumenten te hanteren dan de herbestemming, zoals het opleggen van extreem lage dichtheden, compensaties in natura of verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het uitschakelen van de planschaderegeling betekent echter niet dat de overheid niet gebonden is aan een billijke vergoeding van de eigenaars. Volgens het GBOL-principe moet het dragen van openbare lasten evenredig en gelijk te zijn, ongeacht via welk instrument de last tot stand komt. Eigenaars kunnen zich op basis hiervan steeds tot een rechtbank richten om schadevergoeding te proberen bekomen.

Een tweede vaststelling is dat een budgetneutrale verevening niet haalbaar is. De baatafroming bij verdichting is onvoldoende om de compensaties te kunnen dekken, en kan bovendien ook contraproductief werken. Twee factoren spelen daarbij een essentiële rol. Ten eerste is er het juridische (over)aanbod ten opzichte van de te verwachten vraag naar bijkomende woningen. De druk op verdichting is dus onvoldoende groot om baatafroming effectief te maken. Ten tweede is er de sterke asymmetrie tussen de kosten voor het onbebouwbaar maken en de baten die volgen uit verdichting. Om tot een budgetneutrale verevening te komen, moeten er in de ontvangende gebieden veel meer bouw mogelijkheden bij komen dan er verdwijnen buiten de kernen en in de linten. De benodigde verdichting overtreft vele malen de toekomstige vraag.

Een derde vaststelling is dat de instrumenten die alternatieven proberen te bieden voor de planschaderegeling een zeer grote complexiteit kennen. Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is slechts toepasbaar voor regionale projecten, vereist een zeer omslachtige procedure en heeft een grote 'overhead' kost. De planologische ruil is mogelijk



interessant voor zeer specifieke projecten en kent ook een grote complexiteit. De complexiteit van beide instrumenten overstijgt ook vaak de bestuurlijke capaciteit van de gemeente.

Een vierde vaststelling is dat de meest effectieve instrumenten niet per se haalbaar zijn op financieel en maatschappelijk vlak. Een aanpak via bestemmingsplanning biedt het meeste beleidszekerheid naar implementatie, maar kan financiële en maatschappelijke problemen opleveren. De geïntegreerde complexe projectenaanpak biedt op dit punt meer perspectief, door de grote klemtoon op publieke participatie en op de nood aan maatschappelijke gedragenheid van het voorkeursbesluit en de projectbesluiten, die onder meer ook goed moeten scoren op het vlak van een vergelijkende maatschappelijke kostenbatenanalyse.

Financieel en maatschappelijk haalbaar is ook de piste van het actief grondbeleid. Een dergelijke aanpak is evenwel sterk afhankelijk van een niet met de burger doorgesproken en niet op milieueffecten en maatschappelijke kosten en baten afgewogen toekomstige politieke prioriteiten en opportuniteiten.

Tot slot kan worden vastgesteld dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heel wat afwijkingsbepalingen heeft, waardoor de doelmatigheid van alle instrumentenkoffers wordt ondermijnd. Door deze afwijkingsbepalingen lijkt de bouwshift wel op dweilen met de kraan open. Terwijl het erg moeilijk is om bouwmogelijkheden te onttrekken uit de zendende gebieden, maken afwijkingsbepalingen het erg makkelijk om nieuwe bouwmogelijkheden bij te creëren.

In het licht van deze 'ambivalente' vaststellingen zou de vraag kunnen worden gesteld of het streven naar een grootschalige bouwshift via verevening überhaupt een wenselijke doelstelling is. Hoewel het schrappen van bouwmogelijkheden in zeer specifieke gevallen gerechtvaardigd kan zijn, moet dit mogelijk niet noodgedwongen worden uitgewerkt in een algemene regeling voor een ruimer gebied. Bij grootschalige operaties bestaat immers het risico dat de doelstellingen niet geheel worden gehaald. Hierdoor zal de overheid na aanzienlijke uitgaven nog steeds opkijken tegen een verspreide bebouwing en verdwijnen de maatschappelijke kosten niet. Tenslotte dreigt de operatie erg veel overheidsmiddelen te vereisen, die niet kunnen worden besteed aan andere overheidsdoelen. Deze middelen zullen vooral ten goede komen van de grondeigenaars in de zendende gebieden. De opportuniteitskost van deze besteding is erg groot. Zo kan de baatafoming die gebruikt wordt voor het onbebouwbaar maken van een perceel in de zendende gebieden niet meer worden aangewend voor een kwaliteitsverbetering van het publieke domein in de ontvangende gebieden. Bovendien lijkt het erop dat de woonvraag in de toekomst ook drastisch zal wijzigen. Door de voortschrijdende gezinsverdunding zal de vraag naar kleinere woningunits verder toenemen en zal de markt automatisch tot verdere verdichting leiden. Gezien deze te verwachten evolutie is het mogelijk meer zinvol om de publieke budgetten aan te wenden voor een kwalitatieve kernversterking eerder dan voor de uitbetaling van compensatievergoedingen aan grondeigenaars.

## 2 PROBLEEMSTELLING

### Periferisering houdt aan

De bebouwde structuur van Vlaanderen behoort tot de meeste verspreide in West-Europa (Carruthers & Ulfarsson, 2002) en heeft een kenmerkende historisch gegroeide lint-bebouwing (Verbeek, Boussauw & Pisman, 2014). Er is een sterke wetenschappelijke consensus dat een verspreide bebouwde structuur hoge maatschappelijke kosten heeft en daarom ook ongewenst is. Ook beleidsmatig onderschrijft men in het algemeen de stelling dat een meer compacte ruimtelijke structuur te verkiezen is. Het beleid op het vlak van ruimtelijke ordening heeft de laatste decennia echter geen of nauwelijks kentering kunnen brengen in de uitgroei van perifere ontwikkelingen. De inname van open ruimte ligt sinds enige tijd op gemiddeld 6 hectare per dag (Departement Omgeving, 2017), en steeg significant gedurende de laatste jaren tot ongeveer 7,3 hectare per dag. Ook neemt het ruimtegebruik per inwoner systematisch toe (Natuurpunt, 2018). We gebruiken dus steeds meer ruimte met minder inwoners.

### Groeiend overaanbod aan ongeschikte gronden en woningen

De ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen wordt in grote mate gestuurd door de bestaande bestemmingsplannen, waarvan het gewestplan veruit de grootste impact heeft. De gewestplannen werden opgemaakt in de jaren 1970 en voorzagen in een zeer ruim juridisch aanbod voor het wonen in de woongebieden en de woonuitbreidingsgebieden en reservegebieden. Dat aanbod is tot op heden nog erg groot. Op Vlaams niveau zouden er naar schatting 41.000 ha onbebouwde percelen zijn, waarvan 10.000 ha of ongeveer 65.000 percelen in de provincie Antwerpen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2017). Het bestaande aanbod biedt daarmee ruimte voor tussen de 150.000 tot 250.000 nieuwe woningen, aan een trendmatige dichtheid van 15 tot 25 woningen per hectare. Volgens de Nota Ruimte verwacht de provincie Antwerpen echter slechts 75.000 nieuwe gezinnen voor de periode tot 2030. Het aanbod overtreft dus ruimschoots de vraag op korte termijn (2030).

Tegelijk is de groei van de huishoudens vooral het gevolg van de aanhoudende gezinsverdunding, die wordt veroorzaakt door de sterke vergrijzing van de bevolking. De toename zit vooral in de één- en tweepersoonsgezinnen. Met de gezinsverdunding is de vraag naar kleine woonunits sterk gestegen. Gemiddeld ongeveer 2/3 van het nieuwe woningaanbod zijn daarom ook appartementen, terwijl in de grote steden zoals de stad Antwerpen nog haast uitsluitend appartementen worden bijgebouwd. Terwijl de vraag naar kleine woonunits sterk is toegenomen, is de vraag naar vrijstaande eengezinswoningen sterk gedaald. Door de vergrijzing en de gezinsverdunding komen er steeds meer vrijstaande eengezinswoningen op de markt, die in sommige gemeenten haast niet meer verkocht geraken. De doelgroep van kapitaalkrachtige grote gezinnen voor grotere en dure vrijstaande woningen wordt ook steeds kleiner.

De vraag naar kleinere units en de snelle demografische veranderingen staan wars op het bestaande woningaanbod dat slechts zeer langzaam getransformeerd wordt. In Vlaanderen worden jaarlijks tussen de 40.000 tot 50.000 woningen gebouwd, op een totaal woningbestand van ongeveer 2,6 miljoen woningen.

Het grootste deel van dit woningbestand bestaat uit woningen die opgetrokken werden in de naoorlogse periode van de vorige eeuw en werden gebouwd voor grotere gezinnen. Het stijgende ruimtegebruik is dan ook vooral het gevolg van een stijgende onderbewoning in grote woningen door gezinsverdunding.

De demografische veranderingen en de transitie binnen de woningmarkt naar kleinere units maken het zeer onwaarschijnlijk dat al de beschikbare gronden nog zullen worden aangesneden in de komende decennia. Nochtans blijven de grondprijzen vrij stabiel tot zelfs stijgend. De grondeigenaars brengen deze gronden immers maar zeer gedoseerd op de markt waardoor er een kunstmatige schaarste is en de prijzen toch op peil blijven.

Het overaanbod aan juridisch bebouwbare gronden en woningen werd de laatste jaren nog een stuk opgedreven door een aantal decreetswijzigingen, die vaak goedbedoeld zijn, maar op het terrein vaak een averechts effect hebben. Vloebergh en Coppens telden sinds 1997 ongeveer 35 wijzigingen die via uitzonderingsmaatregelen de bouw mogelijkheden hebben opgedreven (Coppens & Vloebergh, 2016) en die inspelen op de belangen van de grondeigenaars. Een aantal van die uitzonderingsregels zijn:

- de afwerkingsregel die toelaat om een woning te bouwen tegen een wachtgevel buiten de woongebieden;
- de basisrechten voor zonevreemde woningen en constructies;
- de mogelijkheid om woningen op te splitsen in functie van zorgwonen;
- het verval van verkavelingsvoorschriften ouder dan 15 jaar;
- de mogelijkheid om af te wijken van bijzondere plannen van aanleg ouder dan 15 jaar;
- de uitzonderingsmaatregelen voor tuincentra in het agrarisch gebied;
- de regelgeving rond de convenanten in het agrarisch gebied.

Deze uitzonderingsregels worden door grondeigenaars dan ook aangegrepen om ontwikkelingen te realiseren op locaties die vanuit een beleidsmatig oogpunt ongewenst zijn.

### **Nood aan kernversterking**

In lijn met internationale ambities en ontwikkelingen delen het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de Nota Ruimte van de provincie de ambitie om de verdere aansnijding van open ruimte op slecht ontsloten locaties te stoppen. In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen wordt de ambitie geformuleerd om tegen 2040 geen open ruimte meer in te nemen voor bebouwing, en tegelijk de nieuwe ontwikkelingen te situeren in kernen die goed ontsloten zijn via het openbaar vervoer en een goed voorzieningenniveau kennen door het ruimtelijk rendement te verhogen. De provincie Antwerpen wenst een selectieve verdichting te stimuleren en te evolueren van versnippering naar bundeling, waarbij ontwikkelings-mogelijkheden afhangen van de multimodale ontsluiting. Met 'kernversterking' maken we kernachtig duidelijk dat de afbouw van het perifere woonaanbod uiteindelijk ten goede moet komen aan alle kernen: zowel de hoogwaardig openbaar vervoer-kernen als de andere dorpskernen. 'Selectief' slaat op het feit dat de effecten niet voor alle kernen dezelfde is. Multimodale bereikbaarheid zal inderdaad een rol spelen, net als voorzieningenniveau en ruimtelijke context.

Kernversterking gaat om méér dan louter het verdichten van de bouw mogelijkheden. In de meeste kernen met een aanvaardbaar voorzieningenniveau is kernversterking aangewezen, om de huidige en de toekomstige inwoners een behoorlijk leefcomfort te bieden. Dit impliceert in de kleine kernen een belangrijke aangroei van het woningbestand, om de gezinsverdunding op te vangen. De beperkte dynamiek die dit creëert kan worden ingezet om bijvoorbeeld voorzieningen of publieke ruimte op te waarderen. In de goed ontsloten kernen moet een veel grotere groei worden voorzien, om de bevolkingsaangroei te kunnen opvangen.

De vrijwaring van de open ruimte vereist een afbouw van het woonaanbod. Deze aanvulling is minder triviaal dan ze lijkt. De vrijwaring van de open ruimte zal mee bepalen welke gebieden prioritair in aanmerking komen bij het afbouwen van het woonaanbod, in de wetenschap dat dit onmogelijk overal tegelijk of in dezelfde mate kan gebeuren. De aanvullende doelstelling genereert ook nieuwe hefboomen om deerschikking van het aanbod mogelijk te maken (zie verder). Het genereert bijkomende juridische en financiële instrumenten én extra belanghebbende stakeholders.

Met de vrijwaring van de open ruimte krijgt de afbouw van het woonaanbod meteen ook een positief, maatschappelijk wervend doel. De link met natuurontwikkeling, water, infrastructuurafbouw, energie, landbouw, beleving is gemaakt.

Kernversterking en vrijwaring van de open ruimte zijn twee doelstellingen die elkaar versterken. Deze BRV-proeftuin focust niet alleen op de afbouw van slecht gelegen bouwgronden, maar ook op de relocalisatie van de slecht gelegen woningen.

### **Kernversterking: complex vraagstuk**

De argumenten voor een meer compact ruimtelijk beleid zijn wetenschappelijk goed onderbouwd in tal van empirische studies: een verspreide ruimtelijke structuur heeft een hogere kost inzake infrastructuur en infrastructuuronderhoud, kent een hoger energieverbruik, leidt tot meer auto-gerelateerde verplaatsingen en een grotere uitstoot van broeikasgassen,

heeft een negatief effect op de biodiversiteit en de natuurlijke structuur, heeft een grotere kwetsbaarheid inzake klimaatwijziging en kan tot sociale segregatie leiden (Carruthers & Ulfarsson, 2003; European Environment Agency, 2006; Wiewel & Persky, 2015). In eerdere studies werd aangetoond dat het business as usual-scenario voor Vlaanderen tot erg hoge maatschappelijke kosten zal leiden (Stec Group, i.s.m. De Zwarte Hond en Zjak consult, 2018).

Anderzijds zijn er vaak negatieve gevolgen voor individuele eigenaars. Het voeren van een kernversterkend beleid heeft vanzelfsprekend een grote impact op de huidige bestemmingen, voorschriften en verordeningen zoals vastgelegd in de verkavelingsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, algemene en bijzondere plannen van aanleg en het gewestplan. Er is met andere woorden steeds een wijziging van het juridisch kader noodzakelijk, waarbij enerzijds bouwbeperkingen worden opgelegd in de zendende gebieden en anderzijds bijkomende bouw mogelijkheden worden gecreëerd in de ontvangende gebieden.

Het wijzigen van het juridische kader heeft belangrijke financiële implicaties. Onderzoek van Dugernier en collega's (Dugernier, De Nocker, Broeckx & Bosmans, 2014) toonde aan dat de grond-waarde in grote mate wordt bepaald door de ontwikkelingsmogelijkheden. Een kernversterkend beleid leidt tot een financiële meerwaarde voor grondeigenaars in de ontvangende gebieden, maar tot financiële verliezen bij grondeigenaars in de zendende gebieden. Het beleid creëert daarmee winnaars en verliezers. De geschiedenis van de ruimtelijke planning, meer specifiek van de zonevreemde gebouwen en constructies, leert dat het bijzonder moeilijk is om een volgehouden maatschappelijk draagvlak te vinden voor het afbouwen van ontwikkelingen op ruimtelijk ongewenste locaties. In de loop van de planningsgeschiedenis zijn pogingen om bijvoorbeeld zonevreemde woningen en constructies te laten uitdoven steeds mislukt.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat een kernversterkend beleid enerzijds publieke baten oplevert, maar dat die baten diffuus zijn verspreid over de hele samenleving en pas zichtbaar worden op lange termijn. De kosten van een kernversterkend beleid liggen echter bij de groep eigenaars in de zendende gebieden. Deze zijn direct en geconcentreerd op een deel van de bevolking. De tragedie van de commons bestaat er in dat hoewel in de toekomst iedereen beter af zou zijn met een kernversterkend beleid, individuele belangen op korte termijn een kernversterkend beleid zullen trachten tegen te houden. Bovendien heeft een kleine, maar sterk benadeelde groep vaak een grotere impact op het beleid dan een grote (licht) bevoordeelde groep. Deze 'tragedie' kan enkel worden doorbroken door een beleid dat als billijk en rechtvaardig wordt ervaren, waarbij iedereen wint. Dit betekent dat de zoektocht naar instrumenten voor een kernversterkend beleid geen loutere juridische en technische oefening is, maar gebaat is bij een multidisciplinaire benadering.

### **Nood aan instrumentarium voor de realisatie van een bouwshift**

In het licht van het bovenstaande wenst de provincie Antwerpen zich te richten op zuinig ruimtegebruik en een veerkrachtige ruimte, met kernversterking als uitgangspunt. In het kader van deze nieuwe ruimtelijke visie wil de provincie Antwerpen de gemeenten binnen haar grondgebied sensibiliseren om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte. Concreet wil de provincie Antwerpen aan de gemeenten binnen haar grondgebied een instrumentarium aanbieden om deze bouwshift te realiseren.

### 3 JURIDISCHE BENADERING

In deze studie worden vier juridische instrumentenkoffers onderscheiden om een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte te bereiken:

- Instrumentenkoffer 1: de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak
- Instrumentenkoffer 2: de marktaanpak
- Instrumentenkoffer 3: de geïntegreerde complexe projecteraanpak
- Instrumentenkoffer 4: het actief grondbeleid

Het concept en de concrete instrumenten in deze vier instrumentenkoffers worden hierna toegelicht, met afrondend een evaluatie van de sterktes en kansen versus zwaktes en bedreigingen van elke instrumentenkoffer.

#### 3.1 Instrumentenkoffer 1: De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak

##### 3.1.1 CONCEPT VAN INSTRUMENTENKOFFER 1

Kiezen voor de instrumentenkoffer van de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak, impliceert dat de provincie of gemeente kiest voor de 'traditionele' plannings- en vergunningsinstrumenten die van oudsher zijn opgenomen in de ruimtelijke ordeningsregelgeving.

##### 3.1.2 INSTRUMENTEN UIT INSTRUMENTENKOFFER 1

#### 1° De opmaak van ruimtelijke beleidsplannen met beleidskaders voor de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte

De vroegere ruimtelijke structuurplannen en de toekomstige ruimtelijke beleidsplannen zijn gericht tot de overheid en schetsen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied. Ze geven een **langetermijnvisie** op die ruimtelijke ontwikkeling, bevatten een geïntegreerde visie op de ruimtelijke behoeften van andere beleidsdomeinen en zijn gericht op het brengen van samenhang in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.

Op 5 mei 2018 is de nieuwe regelgeving inzake de ruimtelijke beleidsplannen in werking getreden voor het gewestelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau. Er is een ruime overgangperiode voorzien om bestaande gewestelijke, provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen nog geheel of gedeeltelijk te herzien; er is geen verplichte datum bepaald om een ruimtelijk beleidsplan op te maken.

Een ruimtelijk beleidsplan bestaat uit een **strategische visie** en één of meer **beleidskaders**. De strategische visie omvat de langetermijnvisie voor de ruimtelijke ontwikkeling. De beleidskaders omvatten de operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Zij beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd en geven zo richting aan de strategische visie. Een strategische visie kan geheel of gedeeltelijk worden herzien, maar nooit geheel worden opgeheven. Een beleidskader kan worden gewijzigd of geheel opgeheven.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan verhoudt zich tot het 'nieuw' ruimtelijk beleidsplan, zoals het zich verhoudt tot het 'oud' ruimtelijk structuurplan: ook zonder een specifiek beleidskader kan een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgemaakt. Een ruimtelijk beleidsplan is dus geen instrument waarmee men de problematiek helemaal kan regelen noch is het een noodzakelijke premisse. **Het ruimtelijk beleidsplan kan hoogstens dienen om een beleidsvisie in uit te werken.** Die beleidsvisie moet dan nog worden doorvertaald in verordenende instrumenten. De beleidskaders opgenomen in het ruimtelijk beleidsplan werken immers niet rechtstreeks door naar omgevingsvergunningen; zij kunnen enkel als leidraad dienen voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een stedenbouwkundige verordening.

### Actiepunt 1

De provincie of gemeente kan in nieuw op te maken provinciale of gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen één of meerdere beleidskaders opnemen met het oog op de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

### 2° De opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen

Het gewest, de provincie en de gemeente zijn alle drie bevoegd om ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken. Ruimtelijke uitvoeringsplannen concretiseren het beleid uit de vroegere ruimtelijke structuurplannen en de toekomstige ruimtelijke beleidsplannen, door voor de betrokken delen van het grondgebied de bestemming aan te geven (grafisch plan) en stedenbouwkundige voorschriften vast te leggen (tekst).

Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn dus zogenaamde 'bodembestemmingsplannen'. Via de stedenbouwkundige voorschriften wordt de bestemming, de inrichting en het beheer van het betrokken gebied vastgelegd: **bestemmingsvoorschriften** hebben betrekking op het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied; **inrichtingsvoorschriften** leggen de concrete ordening vast van een bepaald gebied (bijvoorbeeld kavelgrootte, bebouwingsvrije zones, buffering) of de morfologie en het uitzicht ervan (bijvoorbeeld bebouwingsvoorschriften); **beheervoorschriften** zijn de ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van de toegelaten functies en activiteiten (bijvoorbeeld voorschriften die het behoud van het landschappelijk karakter of bepaalde natuurwaarden waarborgen).

Decretaal is een zekere vrijheid en flexibiliteit ingebouwd met betrekking tot de doelstellingen en aard van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit maakt het voor de provincie en/of de gemeente mogelijk om **strategische ruimtelijke uitvoeringsplannen** op te maken, waarbij een selectie van thema's en doelstellingen aan de orde is. Zo kan de provincie en/of de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaken met uitsluitend de aanduiding van een zone met een verbod tot oprichting van meergezinswoningen. Aan het andere eind van het spectrum situeren zich de **gebiedsgerichte en veelomvattende ruimtelijke uitvoeringsplannen**, bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan voor een binnenstad.

Om te komen tot een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, is het mogelijk om door de opmaak van één of meerdere ruimtelijke uitvoeringsplannen meerdere gronden van bestemming te wisselen; dit is de zogenaamde '**planologische ruil**'.

Ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een verordenend karakter en vormen een **toetsingsgrond voor omgevingsvergunningaanvragen**. Hoewel de bepalingen van een ruimtelijk uitvoeringsplan uit zichzelf toepasbaar zijn, worden zij pas via het omgevingsvergunningenbeleid concreet verwezenlijkt.

### Actiepunt 2

Aansluitend op de nieuw op te maken provinciale of gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen met het oog op de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, kan de provincie of de gemeente provinciale of gemeentelijke, strategische of gebiedsgerichte, ruimtelijke uitvoeringsplannen opmaken, met bestemmingswijzigingen en stedenbouwkundige voorschriften gericht op de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

### 3° De opmaak van stedenbouwkundige verordeningen

De ruimtelijke ordening van het gewest, de provincie en de gemeente wordt vastgelegd in ruimtelijke beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Stedenbouwkundige verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen. Substantiële ordeningsmaatregelen horen thuis in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen onder meer het volgende regelen:

- een verbod op bepaalde functiewijzigingen;
- het onderwerpen van bepaalde functiewijzigingen aan voorwaarden;
- normen inzake het wijzigen van het aantal wooneenheden in een gebouw;
- normen inzake de oppervlakte van functies;
- normen inzake de afmetingen van gebouwen en constructies.

Wat aan bod kan komen in een stedenbouwkundige verordening, kan overlappen met de stedenbouwkundige voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Een stedenbouwkundige verordening kan evenwel **geen bestemmingsvoorschriften** vaststellen.

Dat belet niet dat een stedenbouwkundige verordening voorschriften kan bevatten die in een **territoriale differentiatie** voorzien, nu een stedenbouwkundige verordening kan worden vastgesteld voor een deel van het grondgebied. Zo is het mogelijk om in een stedenbouwkundige verordening een **verbod op meergezinswoningen in het buitengebied** vast te leggen. Een dergelijk verbod is immers geen bestemmingsvoorschrift. Er kunnen in het woongebied nog steeds woningen worden gebouwd; enkel een bepaalde typologie (meergezinswoningen) wordt uitgesloten. De territoriale differentiatie moet uiteraard wel worden gemotiveerd.

#### Actiepunt 3

De provincie of de gemeente kan via provinciale of gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen gericht op de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, in een territoriale differentiatie voorzien voor haar grondgebied, waarbij zones worden afgebakend waarbinnen enkel nog bepaalde bebouwingmogelijkheden zijn toegelaten, zoals bijvoorbeeld meergezinswoningen, een bepaald aantal bouwlagen, een bepaalde oppervlakte.

### 4° De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil

De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is een instrument voorzien in het decreet landinrichting. Bij een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt de eigendom en het gebruik van percelen geruild en wordt de gebiedsbestemming van de betrokken percelen gewisseld, om een optimaler en evenwichtiger grondgebruik te bekomen.

De provincie of de gemeente moet daartoe drie documenten opmaken:

- 1) een inrichtingsnota waarin wordt aangegeven waarom voor de realisatie van het voorgenomen plan/project het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is vereist. Naast de instrumentenafweging wordt ook het financierings- en uitvoeringsprogramma vastgelegd.
- 2) een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin het gebied wordt aangeduid dat in aanmerking komt voor planologische ruil en dat hiervoor het ruimtelijk kader biedt. De herverkaveling uit kracht van wet wordt geïntegreerd in de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.
- 3) een grondruilplan waarin de eigendoms- en gebruiksruil is opgenomen en waarin de financiële afrekening wordt gemaakt. De landcommissie staat in voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden. De waarde van de inbreng en toedeling moet vergelijkbaar zijn. De eventuele verschillen in waardebepaling tussen de gronden die ingebracht worden en de gronden na de herverkaveling worden verrekend op basis van het decreet landinrichting.

#### Actiepunt 4

Waar het op provinciaal of gemeentelijk niveau wenselijk is om **lokaal twee gebieden (een 'goede locatie' en een 'slechte locatie') van bestemming en van eigendom te doen wisselen**, kan de provincie of de gemeente kiezen voor het instrument van de **herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil** en daartoe een inrichtingsnota, een ruimtelijk uitvoeringsplan en een grondruilplan opmaken.

#### 5° Het opleggen van lasten bij de omgevingsvergunningverlening

'Lasten' kunnen enkel worden opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening. Het betreft dus géén instrument dat op generieke wijze kan worden ingezet op provinciaal of op gemeentelijk niveau.

De **in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid** voor het opleggen van 'lasten' in het kader van een omgevingsvergunning voor de uitvoering van stedenbouwkundige handelingen als afbraak of bouw van woonentiteiten, is het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente**, tenzij de omgevingsvergunningsaanvraag zich uitstrekt over het grondgebied van twee gemeenten van eenzelfde provincie of de gemeente de initiatiefnemer en aanvrager is van een project-mer-plichtig project waarvoor geen mer-ontheffing werd verleend. In die gevallen is de **deputatie** van de provincie de in eerste administratieve aanleg bevoegde overheid voor het opleggen van 'lasten' in het kader van de omgevingsvergunning.

Lasten die in een omgevingsvergunning worden opgelegd, moeten een dubbele finaliteit respecteren. Ze vinden hun oorsprong in het **voordeel** dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt (*eerste criterium*), en in de **bijkomende taken** die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (*tweede criterium*). De lasten zijn dus het 'prijskaartje' voor het bekomen van de omgevingsvergunning: ze vormen een 'maatschappelijke compensatie' voor de meerwaarde die de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid met belastinggeld op zich neemt. Het verlenen van een vergunning genereert voor het plaatselijk bestuur nieuwe taken en opdrachten (parkeerproblemen, verkeersafwikkeling, afvoer van afvalwater, waterzuivering, bijkomende behoefte aan woningen, sociale voorzieningen). Het is precies dit element dat het opleggen van de last rechtvaardigt.

Met die dubbele finaliteit voor ogen, moeten 'lasten' **evenredig** zijn. Het volstaat dus niet dat de last enkel in verhouding is tot de meerwaarde. Evengoed is vereist dat de last in verhouding staat tot de bijkomende bestuurstaken die de overheid door de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning opgelegd krijgt. Deze evenredigheidseis is een niet evidente feitenkwestie en de rechtspraak hierover is schaars.

Lasten kunnen enkel worden opgelegd **indien ze kunnen worden verwezenlijkt door de vergunningaanvrager**. De aanvrager moet zelf stappen kunnen ondernemen om de lasten uit te voeren. Het vervullen van de lasten kan niet louter aan de wil van 'derden' worden overgelaten. De decreetgever geeft wel aan dat het van een aanvrager mag worden verwacht dat hij een overeenkomst sluit met een derde om een last te kunnen realiseren.

Het opleggen van lasten mag de uitvoering van de vergunde handeling **niet afhankelijk stellen van een bijkomende beoordeling door de overheid**. Lasten mogen geen afbreuk doen aan het feit dat de omgevingsvergunning op zich, zonder voorbehoud, de uitvoering van de vergunde handelingen mogelijk moet maken.

Het omgevingsvergunningsdecreet bepaalt **welke soort lasten** kunnen worden opgelegd. Buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, kunnen lasten onder meer betrekking hebben op de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, het aan de overheid gratis, vrij en onbelast overdragen van de eigendom van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare werken, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

Lasten die worden opgelegd tot het **uitvoeren van werken in natura**, zoals het slopen van een aantal woonentiteiten in een lintbebouwing, in het kader van een omgevingsvergunning voor een kernversterkend project, moeten worden **bepert tot het projectgebied van de omgevingsvergunningsaanvraag**. Dit is decretaal voorgeschreven ten aanzien van de last van gratis



grondafstand, en vloeit voort uit de voorwaarde dat geen last kan worden opgelegd voor het uitvoeren van werken waarvoor nog een omgevingsvergunning moet worden verleend. Wanneer een last wordt opgelegd voor de realisatie van werken die nog niet zijn vergund, strijdt deze last met de decretale eis dat de last verwezenlijkt moet kunnen worden door toedoen van de aanvrager en géén bijkomende beoordeling mag inhouden van de overheid. Wanneer de wettelijke uitvoering van de last bij gebrek aan omgevingsvergunning nog onzeker is, is deze last (nog) niet realiseerbaar.

Daarnaast kan een stedenbouwkundige last ook als een **financiële geldsom** worden opgelegd. Dit kan op twee manieren. De vergunningverlenende overheid kan de vergunninghouder hetzij discretionair en individueel, hetzij op grond van een eventuele gemeentelijke verordening, verzoeken om een geldsom te betalen die het de overheid moet mogelijk maken om bepaalde taken uit te voeren. Zo'n financiële last kan niet willekeurig worden opgelegd. De financiële geldsom moet steeds in relatie staan met het uitvoeren van de werken die overeenkomstig het omgevingsvergunningsdecreet als lasten kunnen worden opgelegd. Dit is expliciet voorzien met betrekking tot lasten opgelegd in stedenbouwkundige verordeningen, maar geldt ook voor financiële lasten die individueel, buiten een gemeentelijke verordening om, worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Hiervoor gelden opnieuw dezelfde principes als hoger uiteengezet.

Een financiële last kan niet worden opgelegd als een verdoken (gemeente)belasting voor eender welke (niet stedenbouwkundige) gemeentelijke kost. Alle type lasten die kunnen worden opgelegd, hetzij financiële lasten, hetzij lasten in natura, hetzij de last van gratis grondafstand, moeten steeds voldoen aan de decretale voorwaarden voor 'lasten'.

Lasten opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening zijn dan ook zeer moeilijk inzetbaar als provinciaal of gemeentelijk instrument om specifiek, laat staan generiek, een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte. Een last moet immers redelijk zijn en getoetst worden vanuit de decretaal verankerde dubbele finaliteit, rekening houdende met de meerwaarde voor de vergunninghouder, en rekening houdende met de bijkomende uitvoeringstaken die voortvloeien voor de overheid door de uitvoering van de verleende omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning voor een kernversterkend project kan niet als last opleggen dat de vergunninghouder moet voorzien in de sloop van een lintbebouwing in de onmiddellijke of ruimere omgeving van het projectgebied. Dergelijke last staat niet in functie van nieuwe taken en opdrachten voor de overheid die het vergunde project met zich meebrengt. Dergelijke last is ook een last die steeds een ongerechtvaardigde bijkomende beoordeling zal inhouden door een andere, dan wel dezelfde vergunningverlenende overheid, nu het slopen van constructies in principe ook omgevingsvergunningsplichtig is.

De provincie of gemeente kan evenmin de beoogde bouwshift realiseren door lasten op te leggen onder de vorm van een financiële geldsom. Het is vereist dat de financiële last verband houdt met de geleverde prestatie die volgt uit de uitvoering van de omgevingsvergunning en waarvan het evenredigheidsbeginsel geldt bij het bepalen van het bedrag. De vergunninghouder van een kernversterkend project mag geen financiële last opgelegd krijgen voor het spijzen van bijvoorbeeld een gemeentelijk fonds dat moet inzetten op het onteigenen van te slopen lintbebouwing of voor bijvoorbeeld een gemeentelijk planschadevergoedingsfonds. Dergelijke financiële lasten kwalificeren als verdoken belastingen die niet legitiem kunnen worden opgelegd als 'last' in een omgevingsvergunning.

#### **Actiepunt 5**

Het is quasi onmogelijk voor de provincie of de gemeente om het instrument van 'lasten' opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening legaal in te zetten om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte. Wenst de provincie of gemeente hier toch toe over te gaan, dan dient voorafgaandelijk steeds een doorgedreven wettigheidstoets te worden uitgevoerd.

## 6° Het opleggen van voorwaarden bij de omgevingsvergunningverlening

‘Voorwaarden’ kunnen enkel worden opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening. Het betreft dus géén instrument dat op generieke wijze kan worden ingezet op provinciaal of op gemeentelijk niveau. De finaliteit van ‘voorwaarden’ opgelegd bij de omgevingsvergunningverlening verschilt bovendien wezenlijk van deze van ‘lasten’.

In tegenstelling tot wat geldt voor ‘lasten’, worden ‘voorwaarden’ opgelegd **om het aangevraagde vergunbaar te maken**. Zonder het naleven van de door de bevoegde vergunningverlenende overheid opgelegde voorwaarden kan een project vanuit wettigheids oogpunt en vanuit de goede ruimtelijke ordening niet worden vergund. De voorwaarden zijn essentieel voor de vergunbaarheid van het project. Hieruit volgt dat een ‘voorwaarde’ nooit kan bestaan uit het betalen van een geldsom. Een geldsom is geen oplossing voor de goede ruimtelijke ordening.

‘Voorwaarden’ moeten **voldoende precies** zijn en **redelijk in verhouding** staan tot het vergunde project. Ook moeten zij **kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant**.

In het licht van deze kenmerken, is het relatief ondenkbaar dat het instrument van ‘voorwaarden’ bij de omgevingsvergunningverlening nuttig kan worden ingezet om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

Bij de omgevingsvergunningverlening voor een kernversterkend project zal de zone waar parallel een ontlinting wordt beoogd in principe buiten de beoordeling vallen van de plaatselijke goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke ordening moet in eerste instantie immers worden beoordeeld aan de hand van de kenmerken van de **onmiddellijke omgeving**. Nu **de kern en de woonlinten veelal ver van elkaar verwijderd zullen liggen**, kan een dergelijke voorwaarde niet legitiem worden opgelegd. Een dergelijke voorwaarde is er namelijk niet op gericht om het aangevraagde verenigbaar te maken met het recht of de goede ruimtelijke ordening. Een omgevingsvergunning die verdichting/bebouwing in de kern vergunt kan niet legitiem de sloop opleggen van een buiten de kern gelegen lintbebouwing in openruimtegebied. Zo’n stedenbouwkundige voorwaarde dreigt bovendien in strijd te zijn met de vereiste dat deze voorwaarde moet kunnen worden verwezenlijkt door de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant. Een dergelijke voorwaarde dreigt onuitvoerbaar te zijn wanneer ze nog een nieuwe beoordeling vereist door dezelfde of een andere overheid.

### Actiepunt 6

Het is quasi onmogelijk voor de provincie of de gemeente om het instrument van ‘voorwaarden’ opgelegd in het kader van de omgevingsvergunningverlening legaal in te zetten om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte. Wenst de provincie of gemeente hier toch toe over te gaan, dan dient voorafgaandelijk steeds een doorgedreven wettigheidsstoets te worden uitgevoerd.

### 3.1.3 STERKTES EN KANSEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 1

Waarom zou de provincie of de gemeente voor de ‘sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak’ moeten kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

- 1° De provincie en de gemeenten zijn **vertrouwd** met een **sequentieel** plannings- en vergunningsinstrumentarium, zoals dit van oudsher is opgenomen in de ruimtelijke ordeningsregelgeving.
- 2° Het plannings- en vergunningsinstrumentarium uit de ruimtelijke ordeningsregelgeving is **inzetbaar op zowel het provinciale als het gemeentelijke bestuursniveau**.
- 3° Ruimtelijke uitvoeringsplannen zijn duidelijk en transparant voor grondeigenaars en bieden daardoor **‘beleidsstabiliteit’**: er is een duidelijke doorwerking van de ruimtelijke uitvoeringsplannen naar het omgevingsvergunningenbeleid.

4° Een planbatenheffing is krachtens artikel 2.6.4 VCRO verschuldigd in de gevallen dat een in werking getreden RUP of BPA op een perceel een **bestemmingswijziging impliceert, waarbij dit de eigenaar van dit perceel een voordeel verschaft**. De concrete bestemmingswijzigingen die onder het toepassingsgebied van de planbatenheffing vallen, worden in dit artikel opgesomd: het gaat vooral over groenbestemmingen of landbouwgebieden die landbouw-, industrie- of woongebied worden. De bouwmogelijkheden nemen in deze gevallen aanzienlijk toe.

Andere overheidsmaatregelen geven géén aanleiding tot een planbatenheffing. Ook RUP's die niet de bestemming wijzigen, maar wel de bouwmogelijkheden, geven géén aanleiding tot een planbatenheffing. De regeling voorziet een aantal uitzonderingen, vrijstellingen en opschortingsgronden.

De planbatenheffing wordt berekend per kadastraal perceel. Hierbij wordt er voor de hele berekening rekening gehouden met de oppervlakte van het perceel. De oppervlakte van het perceel is de bij het kadaster gekende oppervlakte. Voor de berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage. De vermoede meerwaarde van een perceel wordt berekend overeenkomstig de tabel uit art. 2.6.10. § 2 VCRO.

**Uit het Voorontwerp Instrumentendecreet blijkt evenwel dat in de toekomst ook een planbatenheffing zal zijn verschuldigd bij bepaalde verhogingen van de ontwikkelingsmogelijkheden. Een bestemmings-wijziging is dus niet langer een noodzaak.** Specifiek zal de heffing verschuldigd zijn indien een RUP (of herziening of opheffing van een RUP) een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte met zich meebrengt. Het Voorontwerp Instrumentendecreet verlaat bovendien de idee dat de planbatenheffing wordt bepaald aan de hand van een vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup> die voor het hele Vlaamse Gewest gelijk is. De vermoede meerwaarde zou in de toekomst per plan worden bepaald. Ook de tarieven van de heffing worden aangepast, waarbij er nog maar twee schijven (25% en 50%) van toepassing zouden zijn. Tot op heden wordt de meerwaarde progressief belast aan de hand van meerdere schijven.

#### 3.1.4 ZWAKTES EN BEDREIGINGEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 1

Waarom doet de provincie of de gemeente er goed aan om voor een andere dan de 'sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak' te kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

1° De **doorlooptijd** van een sequentieel plannings- en omgevingsvergunningstraject is erg lang.

2° Een sequentieel plannings- en omgevingsvergunningstraject wordt doorkruist door een **veelheid aan administratieve en jurisdictionele beroepsprocedures**.

3° Het gevoel van vertrouwdheid met het 'gebruikelijke' plannings- en vergunningsinstrumentarium is vals, nu de procedure voor de ruimtelijke beleidsplanning, de procedure voor de ruimtelijke uitvoeringsplanning en de procedure voor de omgevingsvergunningverlening **recent volledig zijn vernieuwd** is en de ervaring hiermee nog steeds heel beperkt is.

4° De juridische robuustheid van het 'gebruikelijke' plannings- en omgevingsvergunningsinstrumentarium is betwistbaar ingevolge de **latente onwettigheid** van de ruimtelijke structuurplannen uit het verleden en de ruimtelijke beleidsplannen van de toekomst, om reden van het **gebrek aan plan-milieueffectrapportageplicht** voor deze plannen. De voor deze plannen geldende plan-milieueffectrapportageplicht wordt traditioneel ontkend door erop te wijzen dat deze plannen geen toetsingsgrond vormen voor vergunningen. Nochtans moet worden vastgesteld dat ruimtelijke structuurplannen/beleidsplannen wel degelijk aan bod komen bij de opportuniteitsbeoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen. Bovendien vormen de niet-plan-mer-plichtige ruimtelijke structuurplannen/ beleidsplannen de basis voor wél plan-mer-plichtige ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit heeft onwenselijke implicaties voor het alternatievenonderzoek: alternatieven die zijn uitgesloten door de bindende bepalingen van niet aan milieueffectrapportage onderworpen ruimtelijke structuurplannen/beleidsplannen worden niet langer onderzocht, **wat een uitholling impliceert van de plan-mer-plicht van ruimtelijke uitvoeringsplannen**.

5° **Ruimtelijke uitvoeringsplannen wijzigen de eigendomssituatie niet:** om het geplande afbraakbeleid in ongewenste woonlinten te kunnen realiseren, zal **grondverwerving** vereist zijn of een eigendomswissel. Dit zal in eerste instantie minnelijk moeten worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan moet het perceel door rechterlijke tussenkomst worden **onteigend**. De vergoeding bij onteigening voortvloeiend uit een ruimtelijk uitvoeringsplan is gebaseerd op de planologische neutraliteit, waardoor **men geen rekening mag houden met eventuele waardeverminderingen die uit het plan zelf voortkomen**. De plannende overheid moet dus onteigenen aan de waarde die de grond had voordat het ruimtelijk uitvoeringsplan van kracht werd.

6° De inzet van het instrument van de ruimtelijke uitvoeringsplannen is niet budgetneutraal voor de provincie of de gemeente: de plannende overheid moet **planschadevergoeding** betalen wanneer zij de bestemming wijzigt van een harde bestemming (bijvoorbeeld wonen) naar een zachte bestemming (bijvoorbeeld groengebied). Hoewel ruimtelijke uitvoeringsplannen erfdiensbaarheden van openbaar nut kunnen doen ontstaan en eigendomsbeperkingen kunnen inhouden, kan een bouw- of verkavelingsverbod aanleiding geven tot een planschadevergoeding. De planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een bouw- of verkavelingsvergunning, terwijl het de dag voorafgaandelijk aan de inwerkingtreding van het definitieve plan daarvoor wel in aanmerking kwam. Tevens moet zijn voldaan aan volgende decretale voorwaarden: het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg, het perceel moet bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen, het perceel moet gelegen zijn in een bebouwbare zone, en indien het perceel is gelegen in woongebied, komen enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade.

In enkele decretaal bepaalde uitzonderingsgevallen is geen planschadevergoeding verschuldigd, zoals onder meer:

- bij een verbod te bouwen of te verkavelen als gevolg van een vastgestelde en, in voorkomend geval, goedgekeurde onteigeningsbeslissing;
- bij een verbod een grotere oppervlakte van een perceel te bebouwen dan het ruimtelijk uitvoeringsplan toelaat, of bij een verkaveling de door het plan bepaalde bebouwingsdichtheid te overschrijden;
- bij een verbod te bouwen op een stuk grond dat de minimumafmetingen, vastgesteld in een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet heeft;
- bij een verbod te bouwen of te verkavelen buiten de bebouwde kernen wegens de dwingende eisen van de verkeersveiligheid;
- bij weigering van een aanvraag om de functie van een gebouw te wijzigen;
- wanneer de berekende waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, niet meer bedraagt dan twintig ten honderd van de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op vergoeding en verhoogd met de lasten en kosten;
- als het perceel is opgenomen in een grondruilplan als vermeld in het decreet landinrichting.

Artikel 2.6.2 VCRO bepaalt hoe de waardevermindering die voor de planschadevergoeding in aanmerking komt, wordt geraamd. Samengevat bedraagt de **planschadevergoeding 80% van de waardevermindering van de grond als gevolg van de bestemmingswijziging**. Een volledige vergoeding op grond van de planschaderegeling is dus niet mogelijk. De waardevermindering is het verschil tussen de oorspronkelijke verwervingsprijs (geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, meer de lasten en kosten) vóór de inwerkingtreding van het RUP en de waarde op het ogenblik dat het recht op planschadevergoeding ontstaat na de inwerkingtreding van dat RUP. Een planschadevergoeding wordt niet automatisch toegekend. Eenieder die meent recht te hebben op deze vergoeding moet zelf een vordering hiertoe instellen bij de rechtbank van eerste aanleg. Het is de rechtbank die oordeelt of er aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan en een deskundige aanstelt om een raming te maken van de waardevermindering.

Het Voorontwerp Instrumentendecreet voorziet enkele belangrijke wijzigingen inzake planschadevergoeding. Vooreerst wordt voorzien in een overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure. Daarnaast wordt een wijziging van artikel 2.6.2, § 2 VCRO beoogd. **Daar waar de planschadevergoeding nu 80% van de waardevermindering voorziet, zal men in de toekomst voor 100% worden vergoed.**

7° Géén planschadevergoeding is verschuldigd wanneer de bestemming behouden blijft, maar de stedenbouwkundige voorschriften worden gewijzigd om het bebouwingsprogramma van de betrokken gronden te beperken. Een ruimtelijk uitvoeringsplan waarin voor slecht gelegen locaties in het buitengebied een verbod wordt ingeschreven op meergezinswoningen of een maximale woningdichtheid geldt, is immers géén bestemmingsvoorschrift. De onderliggende bestemming wordt niet gewijzigd: in het woongebied kunnen nog steeds woningen worden gebouwd; enkel een bepaalde typologie (meergezinswoningen) wordt uitgesloten of een maximale dichtheid wordt bepaald.

Er zijn dus manieren te bedenken om via een ruimtelijk uitvoeringsplan de bouwmogelijkheden te verminderen, bijvoorbeeld door een beperking van de bebouwbare oppervlakte per perceel, een maximale bouwdichtheid bij verkavelingen, een bouwverbod op 'kleine' percelen, een waardevermindering van minder dan 20 %.

Wanneer de provincie of de gemeenten ervoor zouden opteren om te werken met een ruimtelijk uitvoeringsplan **zonder formele bestemmingswijziging of zonder absoluut bouw- of verkavelingsverbod**, of met een stedenbouwkundige verordening in plaats van met een ruimtelijk uitvoeringsplan, **om te ontsnappen aan een planschadevergoeding**, valt evenwel niet uit te sluiten dat de getroffen eigenaar via een andere rechtsgrond aanspraak kan maken op een (schade)vergoeding.

Een RUP dat zo zou worden opgesteld dat het enkel nog symbolische bouwmogelijkheden overhoudt, met als enige bedoeling te ontsnappen aan een planschadevergoeding, dreigt onwettig te zijn wegens **schending van de beginselen van behoorlijk bestuur**.

De rechtspraak aanvaardt bovendien sinds kort het zogenaamde '**beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten**', afgekort het '**GBOL-beginsel**', als **rechtsgrond voor foutloze aansprakelijkheid**. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 132/2015 van 1 oktober 2015 dat, hoewel er in beginsel geen recht op vergoeding bestaat bij gebruiksbeperkingen in het algemeen belang, er wel een vergoeding vereist is indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdienstbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep burgers of instellingen de last te boven gaat die in het algemeen belang aan een particulier kan worden opgelegd. Volgens het 'GBOL-beginsel' **kan de overheid niet zomaar zonder compensatievoorziening lasten opleggen die groter zijn dan de lasten die een persoon in het algemeen belang moet dragen**.

Wanneer de ontwikkelingsmogelijkheden van een eigendom dermate worden beperkt dat er de facto een onteigening is, is voor deze '**quasi-onteygening**' mogelijk een **schadevergoeding** verschuldigd. Om toepassing te kunnen maken van de figuur van de quasi-onteygening, vereist het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat alle attributen van het eigendomsrecht volledig en definitief zijn ontnomen. Dit is meestal niet het geval bij een gebruiksbeperking.

8° Kiest de provincie en/of de gemeente voor de **herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil**, dan is er **geen planschadevergoeding** vereist en is er ook een oplossing voor de eigendomssituatie. De herverkaveling uit kracht van wet kan nuttig zijn voor een specifieke lokale problematiek, waarbij het wenselijk is dat twee gebieden van bestemming en eigendom worden gewisseld (grond A met een goede locatie wordt gewisseld van bestemming en eigendom met grond B met een slechte locatie).

De **doorlooptijd** van een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil dreigt evenwel lang te zijn, ingevolge de **grote planlast** (opmaak van een inrichtingsnota én een ruimtelijk uitvoeringsplan), de **moeilijke taak van de landcommissie**, die de ruilgronden in kaart moet brengen, concrete grondruilen moet voorstellen en de waarde van de gronden moet bepalen, en de **rechterlijke tussenkomst bij betwisting**.

Eerste praktijkervaringen tonen aan dat het in de realiteit bijna nooit gaat om een zuivere ruil van bestemmingen en van eigenaars/gebruikers. Enerzijds leidt dit niet altijd tot de gewenste eindsituatie en anderzijds kan de ruimtelijke context zo zijn dat de gewenste situaties geen simpele omwisseling van bestemmingen inhoudt. Daarom **voorziet het Voorontwerp Instrumentendecreet in een wijziging voor dit instrument**. De benaming, definitie en toepassingsgebied van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt aangepast en verduidelijkt. Het gaat dan over 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan', waarbij het gaat om de gelijktijdige

aanpassing (in plaats van ‘omwisseling’) van de stedenbouwkundige voorschriften (in plaats van ‘bestemmingsgebieden’) en van de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden (in plaats van ‘de betrokken eigenaars en gebruikers’).

De generieke regeling rond planbaten/planschade uit de VCRO en de kapitaalschade en gebruikerscompensatie uit het grond- en pandendecreet, die voortvloeit uit de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, wordt hierbij uitgeschakeld, nu deze reeds is vervat in de specifieke regeling rond de **herverkaveling uit kracht van wet**. Deze uitschakeling neemt niet weg dat elke rechthebbende bij de vrederechter het volgende kan betwisten: de ruilwaarde of gebruikswaarde van zijn vroegere percelen; de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van zijn nieuwe percelen; de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding. Als de rechter de betwistingen over de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de vroegere percelen of de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de nieuwe percelen gegrond vindt, kan een schadevergoeding worden toegekend naast de financiële compensatie van de eigenaar en de vruchtgebruiker of naast de gebruikersvergoeding van de gebruiker. De schadevergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering. Als de rechter de betwistingen over de financiële compensatie van de eigenaar en vruchtgebruiker of de gebruikersvergoeding gegrond vindt, verbetert hij de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding. Het verschil tussen de oorspronkelijke en de verbeterde financiële compensatie of gebruikersvergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering.

9° Hoewel met het Voorontwerp Instrumentendecreet onder meer ook wordt **beoogd om het instrument van de ‘lasten’ in het kader van de omgevingsvergunningverlening te optimaliseren**, wordt dit doel niet bereikt. De Vlaamse decreetgever beoogt, volgens de Memorie van Toelichting, te verduidelijken dat een last ook in de vorm van een financiële bijdrage kan worden opgelegd voor zover de vergoeding bestemd is voor de uitvoering van werken die corresponderen met de mogelijke lasten in natura, en dat lasten zich in de nabijheid moeten bevinden van het vergunde project. Daarnaast legt het nieuwe tekstvoorstel de vergunningverlenende overheid de verplichting of de mogelijkheid op om in specifieke gevallen een last op te leggen. Ook wordt in het Instrumentendecreet vooropgesteld dat financiële lasten niet enkel in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening zullen kunnen worden vastgelegd, maar ook in provinciale of gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen.

Belangrijk is evenwel dat het **Voorontwerp Instrumentendecreet niets wijzigt aan de specifieke finaliteit van lasten noch aan de vereisten inzake evenredigheid en uitvoerbaarheid**, wat maakt dat de provincie of gemeente ook in de toekomst niet in de mogelijkheid zal zijn om de beoogde bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte legaal via het instrument van de ‘lasten’ te realiseren.

### 3.2 Instrumentenkoffer 2: de marktaanpak

#### 3.2.1 CONCEPT VAN INSTRUMENTENKOFFER 2

Kiezen voor de marktaanpak impliceert dat de provincie of gemeente kiest voor de methodiek van ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’ en die op provinciaal of gemeentelijk niveau implementeert om zo een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

#### 3.2.2 INSTRUMENTEN UIT INSTRUMENTENKOFFER 2

Als onderdeel van de door de Vlaamse Regering aangekondigde ‘betonstop’ wordt het nieuwe instrument van de ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’ (afgekort VOR) geïntroduceerd. Het systeem bestaat op vandaag nog niet, maar zit **vervat in het Voorontwerp Instrumentendecreet**. Het wordt momenteel enkel voorzien voor regionale projecten, en dus **niet voor lokale initiatieven**.

Samengevat komt het ‘VOR-concept’ hierop neer dat ontwikkelingsrechten op slecht gelegen gronden (*sending sites*) kunnen worden geruild voor ontwikkelingsrechten op beter geschikte gronden (*receiving sites*). Het VOR-systeem moet overheden in staat stellen om toekomstige ontwikkelingen van gronden te sturen, zodat ze zich verwijderen van de open ruimte, richting de stads- en dorpskernen.

Artikel 72 Voorontwerp Instrumentendecreet omschrijft een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten als een gebiedsgericht project waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd. Dat wordt gedaan **door de opmaak van een of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overdracht van ontwikkelingsrechten**. De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van het bestaande bestemde aanbod wordt daarbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten. De inzet van ontwikkelingsrechten is vereist voor ontwikkeling van gronden die nog niet tot het bestaande bestemde aanbod behoorden en voor meer intense ontwikkeling van gronden die al tot het bestaande bestemde aanbod behoorden. **De ontwikkelingsrechten worden overgedragen via de rechtenbank.**

Samengevat worden de ontwikkelingsmogelijkheden op de zendende locaties (*sending sites*) vrijwillig of dwingend beperkt, bijvoorbeeld door een bouwverbod of een vermindering van het bouwvolume. De betrokken landeigenaren ontvangen een compensatie voor deze waardedaling in de vorm van 'ontwikkelingsrechten'. Dit zijn extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden, zoals meer bouwlagen, voor de ontvangende locaties (*receiving sites*). De ontwikkelingsrechten kunnen tegen vergoeding worden overgedragen aan grondeigenaars en projectontwikkelaars van ontvangende locaties. Ontwikkelingsrechten zijn te onderscheiden van grondeigendom. De verkoper van de ontwikkelingsrechten blijft eigenaar van de zendende locatie. Bovendien is niet vereist dat de eigenaars van de zendende en de ontvangende locatie verschillende personen zijn.

De reden waarom **enkel in een regionaal systeem wordt voorzien**, wordt in de parlementaire voorbereiding toegelicht. In eerste instantie wordt aangegeven dat een **generiek systeem voor het hele Vlaamse grondgebied niet wenselijk en/of haalbaar** is, vermits er nood is aan voldoende geografische nabijheid tussen zendende en ontvangende locaties. Een gedetailleerde opvolging van de verschillende locaties op een Vlaamse schaal is bovendien moeilijk beheersbaar. Tot slot zou een overaanbod op Vlaams niveau een goede VOR-marktwerking op die schaal verhinderen. Een VOR-systeem kan dan ook het planschade- en planbatensysteem niet vervangen.

Daarnaast wordt gesteld dat **ook het lokale niveau niet geschikt** is, bij gebrek aan voldoende volume aan aanbieders en vragers van ontwikkelingsrechten om van het tot stand komen van een 'markt' of van 'verhandeling' te spreken. Op lokaal niveau zijn overigens andere instrumenten inzetbaar, zoals herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. **De regionale schaal laat toe dat het VOR-systeem aansluit bij de regionale woningmarkten**. Die regionale woningmarkten zijn woningmarkten met een eigen demografische en woondynamiek waarbinnen het gros van de verhuisbewegingen plaatsvinden. Een regionale woningmarkt overstijgt in de meeste gevallen de gemeentegrenzen.

De betrokken overheid zal volledig vrij kunnen kiezen door welk marktmodel zij de waarde van de ontwikkelingsrechten laat bepalen. Artikel 84, § 1, 4° Voorontwerp Instrumentendecreet legt geen verplichtingen op aan de overheden om voor een bepaalde wijze van prijsbepaling te kiezen. Bij een model met vrije prijsonderhandeling zijn het de eigenaars van de zendende en ontvangende locaties zelf, die over de prijs van een ontwikkelingsrecht onderhandelen.

De marktwaarde blijft sterk afhankelijk van het kader dat door de overheid wordt bepaald. Het is namelijk de overheid die bepaalt hoeveel zendende en hoeveel ontvangende locaties er zijn (zij regelt dus vraag en aanbod), wat één VOR concreet is (bijvoorbeeld twee of vier extra bouwlagen, een aantal m<sup>2</sup> aan (bijkomende) bebouwbare oppervlakte) en de duur van de verhandelingstermijn. Bij een model met vaste prijs bepaalt de overheid zelf de prijs voor de verkoop van een VOR tussen particulieren. De marktwerking wordt binnen dit systeem sterk ingeperkt. Deze regeling sluit het meest aan bij de bestaande regeling voor planschade. Ongeacht het model zal de overheid sowieso het gekozen marktmodel voortdurend moeten bijsturen.

Het instellen van een regionaal VOR-systeem wordt verplicht voorafgegaan door een **voortraject** dat leidt tot een convenant, met een grondige voorbereiding en afweging, zodat het grootste deel is uitgewerkt voordat dit verankerd wordt in een reglementair kader, met name het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan. Concreet moeten dus volgende documenten worden opgemaakt in het kader van de toepassing van het VOR-instrument:

## 1) Convenant regionale ontwikkelingsrechten

Een 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' wordt onderhandeld tussen de betrokken lokale overheden en de Vlaamse overheid. Volgens artikel 74 Voorontwerp Instrumentendecreet dient de Vlaamse Regering op eigen initiatief dan wel op gemotiveerd verzoek van de gemeenten, al dan niet in samenwerking met een of meer provincies, onderhandelingen aan te gaan omtrent het afsluiten van een convenant. Het gemotiveerd verzoek moet uitgaan van de betrokken gemeenten. Bovendien kan de Vlaamse Regering pas een convenant sluiten zodra een aantal zaken op kennelijk voldoende wijze zijn onderbouwd en onderzocht. Het gaat onder meer om de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor de functie waarop het systeem betrekking heeft, de inschatting van de ruimtebehoefte voor die functie, een analyse van de bestaande voorraad en aanbod, de confrontatie van de ruimtebehoefte. De lat voor het afsluiten van een convenant ligt zeer hoog. Daarbij blijft het de Vlaamse overheid die als mede-contracterende partij uiteindelijk beslist of er tot de volgende reglementaire stap wordt overgegaan.

## 2) Ruimtelijk uitvoeringsplan

Vervolgens vertaalt een ruimtelijk uitvoeringsplan de afspraken van het 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' planologisch. Een goede werking van de VOR-regeling vereist dat de kandidaat-ontwikkelaars geen andere manier hebben om tot een méér-ontwikkeling van hun grond te komen. Het verkrijgen of inzetten van ontwikkelingsrechten is verbonden met een beperking of verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden. Een gedetailleerde beschrijving van de stedenbouwkundige mogelijkheden met en zonder VOR is dus noodzakelijk. Bovendien wordt door de keuze voor het systeem van RUP zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande juridisch kader.

## 3) Ontwikkelingsrechtenplan

Tot slot vinden de VOR hun concrete toepassing in een nieuwe bijlage bij een ruimtelijk uitvoeringsplan, namelijk het 'ontwikkelingsrechtenplan'. Artikel 84 Voorontwerp Instrumentendecreet somt de minimale inhoud op van een ontwikkelingsrechtenplan. Onder meer moet een grafisch plan met aanduiding van zendende en ontvangende locaties zijn opgenomen (met een specificatie of het gaat om facultatieve dan wel dwingende zendende of ontvangende locaties, en met een perceels- of oppervlaktegebonden gebiedsgerichte aanduiding van de bestaande ontwikkelingsrechten), de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten (met een maximum van tien jaar voor de verkoop van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties).

Van een aantal voorwaarden kan niet worden afgeweken, waaronder de maximale verkoopstermijn van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties. Deze en andere randvoorwaarden zijn ingegeven door motieven van rechtsbescherming. Door afloop van de maximale verkoopstermijn kunnen de eigenaars van zendende locaties die met een bouwverbod worden geconfronteerd, alsnog beroep doen op de planschaderegeling.

Bovendien voorziet de VOR-regeling in **informatieplichten**. Op die manier zal bij verkoop van onroerende goederen die in het VOR-systeem betrokken zijn, de koper niet alleen op de hoogte zijn van de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook van de clausules uit het ontwikkelingsrechtenplan.

Het ontwikkelingsrechtenplan kan bepalen dat alle ontwikkelingsrechten verplicht via een 'rechtenbank' overgedragen worden en dat de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten aankoopt, anders bepaald wordt dan of verschilt van de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten verkoopt. **Een rechtenbank is volgens de Memorie van Toelichting essentieel voor de levensvatbaarheid van een VOR-project.** Aldus is de instelling van een rechtenbank sowieso verplicht. Dit hoeft niet te betekenen dat de rechtenbank de enige is die kan aankopen en verkopen. Ontwikkelingsrechten zouden ook rechtstreeks tussen personen kunnen worden verhandeld. Maar in dat geval moet de overdracht nog wel apart worden geregistreerd. Dat elke overdracht



gebeurt 'via' de rechtenbank betekent dus dat de rechtenbank formeel betrokken wordt bij de overdracht. Reden hiervoor is de onvoorspelbare marktwerking in Vlaanderen. Een rechtenbank biedt meer zekerheid en kan ingrijpen in de marktwerking indien dit nodig blijkt. Op die manier kan gegarandeerd worden dat eigenaars van zendende locaties billijk worden vergoed. De rechtenbank wordt opgevat als een Vlaams instantie. **De oprichting van deze rechtenbank heeft een afzonderlijk decretaal initiatief.**

#### Actiepunt 1

Eens het instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten decretaal zal zijn geregeld, moet de provincie of gemeente zich beraden over de identificatie van een 'regionale woonmarkt', waarvoor een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zinvol kan worden uitgewerkt.

#### Actiepunt 2

Eens het instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten en de rechtenbank decretaal is geregeld, moet de provincie of gemeente, voorafgaandelijk aan het kunnen laten instellen van een regionaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten, meewerken aan een voortraject dat leidt tot een convenant tussen de betrokken lokale overheden en de Vlaamse overheid, waarvan de afspraken planologisch moeten worden vertaald in een ruimtelijk uitvoeringsplan en in een ontwikkelingsrechtenplan.

### 3.2.3 STERKTES EN KANSEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 2

Waarom zou de provincie of de gemeente voor de marktaanpak moeten kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

1° Hoewel het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten op vandaag nog niet in de regelgeving is opgenomen, heeft het **onmiskenbaar potentie om een bouwshift te realiseren**: via dit instrument kan de overheid toekomstige ontwikkelingen van gronden sturen, zodat deze zich verwijderen van de open ruimte, richting de stads- en dorpskernen.

2° **De traditionele vergoedingsmechanismen** vallen weg en worden vervangen door een systeem waarbij de eigenaars van de zendende locaties geen vergoeding krijgen, maar een verhandelbaar ontwikkelingsrecht. Op die manier hoeft de provinciale of gemeentelijke overheid in beginsel geen vergoeding te betalen en is deze aanpak **min of meer budgetneutraal**.

3° Het systeem van de verhandelbare ontwikkelingsrechten is een **incrementeel systeem**: de uitbetaling van de rechten kan worden gespreid in de tijd.

### 3.2.4 ZWAKTES EN BEDREIGINGEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 2

Waarom doet de provincie of de gemeente er goed aan om voor een andere aanpak dan de marktaanpak te kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

1° Hoewel het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten op papier de perfecte oplossing lijkt, bestaat het op vandaag nog niet en is het **vraag hoe de uiteindelijke regelgeving over de VOR er zal uitzien**. Zo wordt de erfdiensbaarheid overwogen als juridische basis voor het VOR-systeem, maar hierbij rijzen al meteen enkele problemen. Hoewel de wettelijke erfdiensbaarheid van openbaar nut een geschikte rechtsfiguur kan zijn voor de verplichte gebruiksbeperkingen, is dit voor facultatieve gebruiksbeperkingen niet het geval. Wettelijke erfdiensbaarheden van algemeen nut worden via een eenzijdige beslissing van de wet- of regelgever gevestigd. Een facultatieve gebruiksbeperking daarentegen is ook afhankelijk van de wil van de eigenaar van de zendende locatie. Ook de gemeenrechtelijke erfdiensbaarheden bieden in dit opzicht geen oplossing, nu zij als doel hebben het grondgebruik van een specifiek heersend erf mogelijk of efficiënter te maken door bezwaring van een specifiek lijdend erf. Een VOR-systeem daarentegen moet op verschillende locaties inzetbaar zijn en de open ruimte die door de VOR wordt gecreëerd, dient in hoofdzaak niet de belangen van een bepaald privaat erf, maar van het algemeen belang. Bovendien kent men op het ogenblik van het ontstaan van de gebruiksbeperking op het zendende erf niet

noodzakelijk de concrete ontvangende locatie. De conventionele erfdiensbaarheid vereist bovendien dat het heersend en lijdend erf twee verschillende eigenaars hebben, wat bij VOR niet noodzakelijk het geval is. **In de Adviesnota VOR wordt een decretale basis overwogen voor een nieuw soort erfdiensbaarheid, met name een ‘conventionele erfdiensbaarheid van openbaar nut’.** Dit zou een overeenkomst zijn tussen de overheid en een particulier in het voordeel van het algemeen belang.

2° Het VOR-systeem oogt **complex en tijdrovend**, en de vraag rijst of het in de praktijk daadwerkelijk tot een bouwshift zal leiden. Uit de memorie van toelichting bij het Voorontwerp Instrumentendecreet blijkt dat de adviserende instanties fundamentele bedenkingen hebben bij het VOR-systeem. Zo wordt letterlijk gesteld dat het complex en tijdsintensief is om hier als gemeente of groep van gemeenten aan te beginnen en dat verschillende elementen van het VOR-systeem nog onderzocht of uitgewerkt moeten worden. De gemeenten formuleren daarom de suggestie dat Vlaanderen de eerste tientallen projecten zeer intensief begeleidt om hen enthousiast te maken, hieruit te leren en de resultaten ervan te delen. Aldus zullen in de eerstvolgende jaren in het beste geval slechts enkele pilootprojecten worden opgestart.

3° **De uitschakeling van de planschaderegeling geldt slechts voor een bepaalde periode:** vanaf de inwerkingtreding van het systeem en voor de duur van de verhandelingstermijn (met een maximum van 10 jaar voor dwingende zendende locaties) van de ontwikkelingsrechten, wordt de toepassing van planschade uitgeschakeld in dwingende zendende locaties. Hoewel het bouwverbod na deze verhandelingstermijn in dwingende zendende locaties blijft gelden, **herleeft het recht op planschadevergoeding.** Het is onduidelijk hoeveel planschade er zal zijn na het verstrijken van de verhandelingstermijn. In principe zal het verlies van bouwrechten reeds gecompenseerd zijn door de verkoop van de ontwikkelingsrechten.

4° Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten **kan niet worden ingezet voor een louter lokale problematiek:** als het Instrumentendecreet definitief wordt goedgekeurd, zal het systeem enkel toepasbaar zijn op een bovenlokaal schaalniveau.

5° Bij een ontoereikende vraag in de ontvangende gebieden, dreigt het systeem **niet financieel sluitend te zijn.**

6° Bij een ontoereikende vraag in de ontvangende gebieden **dreigt te worden ontwikkeld onder de richtdichtheden** en zonder inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten.

7° De regeling voor regionale VOR-projecten **sluit de toepassing van ‘lasten’ in het kader van de omgevingsvergunningverlening niet uit.**

8° De **politieke haalbaarheid** zal mogelijk beperkt zijn wanneer gemeentelijke overheden ontwikkelingsrechten moeten afstaan, zonder daarvoor enige compensatie te ontvangen in relatie tot de fiscale inkomsten.

### 3.3 Instrumentenkoffer 3: de geïntegreerde complexe projectenaanpak

#### 3.3.1 CONCEPT VAN INSTRUMENTENKOFFER 3

Via de geïntegreerde complexe-projectenaanpak start de provincie of gemeente met het formuleren van de probleemstelling, met name de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte. Na het nemen van een startbeslissing door de provincieraad of gemeenteraad, wordt een alternatievenonderzoeksnota opgemaakt, die de basis vormt voor een geïntegreerd effectenonderzoek van elk van de alternatieven die na de publieke participatie over de alternatievenonderzoeksnota werden weerhouden. Afhankelijk van de resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek, uitgevoerd op elk van de weerhouden alternatieven, moet door de provincieraad of gemeenteraad een voorkeursbesluit worden genomen, waarbij een alternatief als voorkeursalternatief wordt vastgeklikt. Dit voorkeursbesluit kan in een later stadium gepaard gaan met een wijziging van bodembestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften. Op basis van dit voorkeursbesluit kunnen vervolgens in de loop van de volgende decennia een veelvoud aan projectbesluiten worden genomen voor alle locaties waar concreet een bouwshift moet worden gerealiseerd. Een projectbesluit is de verzamelterm voor alle mogelijke vergunningen en machtigingen die nodig zijn om een project te realiseren. Deze projectbesluiten worden telkens voorafgegaan door een alternatievenonderzoek en een geïntegreerd onderzoek van de effecten van elk van de weerhouden uitvoeringsalternatieven.

Samengevat moet de provincieraad of gemeenteraad in het kader van de geïntegreerde complexe projectenaanpak volgende stappen (laten) ondernemen:

- Formuleren van de probleemstelling 'realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte';
- Nemen van een startbeslissing waarin het voornemen wordt uitgedrukt om deze probleemstelling te laten onderzoeken;
- Opmaak van een alternatievenonderzoeksnota;
- Publieke participatie over de alternatievenonderzoeksnota;
- Geïntegreerd effectenonderzoek van elk van de weerhouden alternatieven;
- Openbaar onderzoek over het ontwerp-voorkeursbesluit en de resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek;
- Nemen van een voorkeursbesluit;
- Opmaak van een projectonderzoeksnota;
- Publieke participatie over de projectonderzoeksnota;
- Geïntegreerd effectenonderzoek van elk van de weerhouden uitvoeringsalternatieven;
- Openbaar onderzoek over het ontwerp-projectbesluit en de resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek;
- Nemen van een projectbesluit;
- Evaluatie of de voorspelde effecten zich meer of minder manifesteren;
- In gang zetten van eventuele extra acties.

### 3.3.2 INSTRUMENTEN UIT INSTRUMENTENKOFFER 3

In de onderstaande routeplanner worden alle actiepunten opgesomd voor de provincie of de gemeente in het kader van een geïntegreerde complexe-projectenaanpak.

#### **1° Kan men een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte kwalificeren als een complex project?**

Een complex project is een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces.

Wat specifiek moet worden verstaan onder een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, wordt decretaal verduidelijkt aan de hand van de volgende criteria:

- 1° de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen;
- 2° het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit;
- 3° bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent;
- 4° het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving;
- 5° het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieugerelateerde of verkeerskundige impact;
- 6° het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.'

Deze criteria kunnen op provinciaal of gemeentelijk niveau spelen, zowel ten aanzien van publieke als private projecten.

#### **Actiepunt 1**

Uitschrijven in welke mate de probleemstelling 'realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte' beantwoordt aan de decretale criteria voor een 'complex project' en in aanmerking kan komen voor een projectgedreven geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':

- ✓ Welke zijn de vaststellingen?
  - Ter vergelijking: op vandaag bestaat er reeds een Vlaams 'complex project kustvisie', terwijl een 'complex project' in principe niet eindigt met een '(beleids)plan' (kustvisie, verevening voor kernversterking), maar wel met concrete (mogelijk te faseren) vergunningsplichtige projecten: het gaat immers om een projectgedreven vergunningen- en ruimtelijk planproces.

## 2° Verkenningfase

De procedure voor complexe projecten start met een verkenningfase. Deze fase is bedoeld om vanuit een probleemstelling of opportuniteit de doelstellingen voor het project scherp te stellen. Daartoe kunnen voorafgaande onderzoeken nodig zijn, net als het betrekken van actoren, om voldoende gedragenheid te bekomen. Ook kan reeds een partnerschap worden opgezet en kan de bereidheid van de partners worden afgetoetst in functie van het uiteindelijke doel te zoeken naar de best mogelijke oplossing voor het probleem.

De verkenningfase is niet decretaal vastgelegd, omdat het decreet complexe projecten enkel het strikt noodzakelijke procedureel wil vastleggen. Informeel overleg met betrokken actoren kan nuttig zijn om de probleemformulering en projectdefinitie voldoende scherp te krijgen.

### Actiepunt 2

Vanuit de probleemstelling 'realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte' de verschillende factoren in kaart brengen die de situatie kenmerken en, eens de beleidsopgave is scherp gesteld, deze vertalen in geïntegreerde projectdoelstellingen.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Denk out of the box
  - ✓ Verricht deskwerk
  - ✓ Onderzoek de ruime omgeving
  - ✓ Spoor synergiën tijdig op
  - ✓ Focus op geïntegreerde doelstellingen

### Actiepunt 3

De processtructuur uittekenen in een procesnota.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Maak een stakeholderanalyse
  - ✓ Stel een multidisciplinair projectteam en stuurgroep samen
  - ✓ Kies een projectleider en een procesbegeleider
  - ✓ Maak de procesnota openbaar

#### Actiepunt 4

De ideeën en belangen van het publiek van bij het begin meenemen in het proces, via het organiseren van participatie.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Bepaal de krijtlijnen van de participatie
  - ✓ Bedoeld om de probleemstelling en de projectdoelstellingen scherp te krijgen
  - ✓ In deze fase nog niet over mogelijke oplossingen discussiëren
  - ✓ Informeel overleg, nog géén openbaar onderzoek
- Geef participatie een duidelijke plaats in het planningsproces
  - ✓ Zorg voor duidelijke spelregels (zie de code van goede praktijk participatie)
  - ✓ Ga in gesprek met de burger (informeel, raadpleging over de alternatievenonderzoeksnota (AON), openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit)
  - ✓ Ga in gesprek met de stakeholders en breng hun belangen in kaart
  - ✓ Ga in gesprek met de politieke overheden
  - ✓ Ga in gesprek met private partijen (bv. ontwikkelaars, bouwbedrijven, architecten, via marktverkenning)
- Kies voor een doelgerichte communicatie
- Maak publiek bekend wat met de inspraak gebeurt

#### Actiepunt 5

De budgettaire en andere middelen met betrekking tot het project en proces inschatten en nagaan in welke mate en met wie samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gesloten.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Raming van de middelen met betrekking tot het proces
    - Kostprijs van de participatiemomenten (inclusief opmaak brochure en projectwebsite), van de studiebureaus die de onderzoeken zullen uitvoeren en van de mankracht die zal instaan voor de opvolging van het complex project
  - ✓ Raming van de middelen met betrekking tot de uitvoering
    - Wat is de globale kostprijs van de uitvoering van een gemeentelijk complex project 'verevening voor kernversterking'?
    - Mogelijkheden voor publiek-private samenwerking
    - Vroeg nadenken over de financiering van het complex project maakt het mogelijk om actief in te zetten op mogelijke synergieën die de globale rendabiliteit van het project kunnen verhogen

### 3° Welke overheid neemt de startbeslissing?

Net zoals een ruimtelijk planproces start zonder enige voorafgaande en formele 'administratieve rechtshandeling', gaat ook de procedure voor complexe projecten van start zodra de overheid het 'startschot' geeft. Omdat deze 'startbeslissing' nog geen rechtsgevolgen voor derden creëert, wordt zij niet beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling en kan hiertegen geen bestuurlijk of juridisch beroep worden ingesteld.

De overheid die de startbeslissing neemt, stuurt daarvan een afschrift aan de andere betrokken overheden, en maakt deze bekend op haar eigen website en op de website complexe projecten. In een evolutieve procesnota wordt toegelicht hoe het proces na de startbeslissing zal worden voortgezet.

De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit wordt aan één welbepaalde overheid toegewezen. Als potentieel bevoegde overheden worden de Vlaamse regering, de provincieraad en de gemeenteraad genoemd. Voor de startbeslissing wordt geen bevoegdheidsregeling bepaald; deze kan dus worden genomen op gemeentelijk of provinciaal niveau, zelfs indien het gaat om een project dat bij de verdere uitwerking onder de bevoegdheid van een ander niveau valt.

Wie van de drie politieke overheden finaal de ‘uniek bevoegde overheid’ wordt, zal van geval tot geval verschillen. Via het zogenaamde ‘concentratie-effect’ dat eigen is aan de regelgeving voor complexe projecten, hangt dit af van de feitelijke context, en tot voor kort ook van de bevoegdheidsregeling opgenomen in het omgevingsvergunningsdecreet. Dat voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit in eerste instantie werd teruggevallen op de bevoegdheidsregeling uit het omgevingsvergunningsdecreet, meer specifiek op de lijsten met Vlaamse en provinciale projecten, had te maken met het feit dat deze besluiten, ondanks hun ‘sui generis’-karakter, gericht zijn op de realisatie van een concreet project en er doorheen het proces slechts in die richting wordt gewerkt, namelijk daadwerkelijk op het terrein een project realiseren en zo het gestelde probleem oplossen of aan de opportuniteit een invulling geven.

Omdat de keuze van de bevoegde overheid bij een aantal pilootprojecten een ‘intens debat’ bleek, werd het noodzakelijk geacht om in het decreet een mogelijkheid in te schrijven die toelaat om op basis van een onderling akkoord tussen de betrokken bestuursniveaus de bevoegde overheid aan te duiden in afwijking van de Vlaamse en provinciale lijsten inzake de omgevingsvergunning. De bevoegde overheid kan nu zijn bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit/projectbesluit delegeren aan een ander bestuursniveau. Het delegatiebesluit moet worden opgenomen in het ontwerp van voorkeursbesluit/projectbesluit, na schriftelijke instemming van de betrokken bestuursniveaus. Het delegatiebesluit moet ook een motivering bevatten voor de delegatie van de bevoegdheid. Bij het verlenen van de delegatie kunnen de bestuursniveaus (bijvoorbeeld financiële) afspraken maken in verband met de opmaak van het voorkeursbesluit/projectbesluit. De bedoeling van deze wijziging is om van de procedure inzake complexe projecten ‘een zo flexibel mogelijk instrument’ te maken.

Sinds 22 februari 2017 geldt nog een andere belangrijke wijziging van de bevoegdheidsregeling, als gevolg van de omzetting van het nieuw artikel 9bis van de Europese Project-mer-Richtlijn, dat als ‘no conflict of interest’-bepaling werd ingevoegd door Richtlijn 2014/52/EU, aansluitend op het arrest van 29 oktober 2011 van het Europese Hof van Justitie in de zaak C-474/10. In een nieuw toegevoegd artikel 6/1 van het decreet is nu bepaald dat de bevoegde overheid haar taken voortvloeiende uit de Europese Project-mer-Richtlijn op objectieve wijze vervult en erop toeziet dat ze zich niet bevindt in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Opvallend daarbij is dat de inhoud van het nieuwe artikel 6/1 decreet complexe projecten veel minder concreet is dan wat in ditzelfde verband is opgenomen in het nieuw toegevoegde artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet. Daar wordt radicaal gesteld dat, als de gemeente dan wel de provincie initiatiefnemer is van een project en het project in kwestie project-mer-plichtig is, zij niet langer haar eigen project kan vergunnen. De bevoegde vergunningverlenende overheid wordt in dat geval een niveau hoger geplaatst.

Wanneer de inhoudelijke ‘logica’ van artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet – die dus verder reikt dan de inhoudelijke ‘logica’ van artikel 6/1 decreet complexe projecten – wordt doorgetrokken, rijst de vraag of de gemeenteraad resp. de provincieraad überhaupt nog aan zet kan zijn als bevoegde overheid voor een ‘gemeentelijk’ resp. ‘provinciaal’ complex project, nu élk complex project aan een geïntegreerd effectenonderzoek inclusief milieueffectrapportage wordt onderworpen.

Het antwoord op deze bevoegdheidsvraag is positief op voorwaarde dat de provincieraad en gemeenteraad nauwgezet uitvoering geven aan wat hen in artikel 6/1 decreet complexe projecten wordt opgedragen: de taken voortvloeiende uit de Europese Project-mer-Richtlijn moeten op objectieve wijze worden vervuld en de provincieraad en gemeenteraad moeten er actief op toezien dat ze zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Op dit punt kan de parallel worden getrokken met de argumentatie die ertoe heeft geleid dat het gewestelijke niveau zich krachtens artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet nooit in een situatie bevindt die tot een belangenconflict aanleiding geeft: eenzelfde ‘no conflict of interest’-argumentatie valt te ontwikkelen voor het provinciale en gemeentelijke niveau.

#### **Actiepunt 6**

Nagaan welk bevoegdheidsniveau het meest geschikt is voor het nemen van de startbeslissing voor het complex project ‘realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte’.

#### **4° Onderzoeksfase en voorkeursbesluit**

Het doel van de onderzoeksfase is om op een geïntegreerde wijze te komen tot een weloverwogen afweging van de verschillende alternatieven, die een voldoende oplossing kunnen geven aan de probleemstelling en de doelstellingen geformuleerd in de startbeslissing.

Het decreet voorziet daarbij in de mogelijkheid om af te wijken van ruimtelijke structuurplannen/beleidsplannen, plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen, mits hiervoor een schriftelijke instemming wordt verkregen van de hogere overheid van wiens plannen wordt afgeweken.

Bij de start van de onderzoeksfase wordt een alternatievenonderzoeksnota (AON) opgemaakt, met beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project, de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven, en de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.

De opmaak van de alternatievenonderzoeksnota gebeurt bij voorkeur via een participatief traject, maar om maatwerk mogelijk te maken, wordt dit niet decretaal vastgelegd.

Eens opgemaakt, wordt de alternatievenonderzoeksnota wel formeel voorgelegd aan het publiek en aan de adviesinstanties, waaronder de dienst Mer. De adviesverlening is geregeld in het uitvoeringsbesluit van 12 december 2014. Zoals bij het bepalen van de bevoegde overheid in het decreet, wordt ook bij het bepalen van de adviesinstanties het principe van 'concentreren' naar voor geschoven. Zo wordt niet langer een opsomming gemaakt van departementen, agentschappen, diensten of afdelingen binnen de Vlaamse overheid die advies verlenen, maar wordt gesproken van een beleidsdomein-gegeven advies. Dit advies wordt gevraagd aan de secretaris-generaal, die de adviesvraag aan de nodige instanties bezorgt en die het advies ook zelf verstrekt. Hij coördineert en integreert de diverse binnen het beleidsdomein verleende deeladviezen.

Het decreet bepaalt niet of en hoe de inspraakreacties van het publiek en de adviezen van de adviesinstanties concreet moeten worden verwerkt. In de routeplanner wordt wel aanbevolen dat het projectteam in dit verband een 'overwegingsdocument' opmaakt, waarin wordt aangegeven hoe met de binnengekomen adviezen en reacties is omgegaan.

Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek (idealiter verwerkt in het in de routeplanner genoemde 'overwegingsdocument') en de beslissing van de dienst Mer wordt een geïntegreerd effectenonderzoek uitgevoerd, dat minstens het ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op strategisch niveau omvat.

De resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek worden opgenomen in effectenonderzoeksrapporten. De resultaten van het milieugerelateerd effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp-MER. Indien er betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones kunnen zijn, wordt ook een passende beoordeling uitgevoerd. Deze passende beoordeling maakt een herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerd effectenonderzoek.

Op basis van de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, wordt een synthesenota en een voorontwerp van voorkeursbesluit opgesteld. Deze worden voorgelegd aan de adviesinstanties op een hiertoe voorziene adviesvergadering. Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het ontwerp van voorkeursbesluit vast. Tijdens het openbaar onderzoek wordt het ontwerp van voorkeursbesluit, de synthesenota en de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, ter inzage van het publiek gelegd.

Rekening houdend met de bezwaren uit het openbaar onderzoek, stelt de bevoegde overheid het voorkeursbesluit definitief vast, waarbij wordt gekozen voor één op strategisch niveau gekozen alternatief, dat verder zal worden uitgewerkt in functie van het projectbesluit. Dit definitief voorkeursbesluit, dat geldt als point of no return, wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Een afschrift van de beslissing wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties.

Tegen het voorkeursbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een juridisch beroep worden ingesteld bij de Raad van State.

#### **Actiepunt 7**

De onderzoeksfase 'informeel' starten met een reeks van onderzoeken, overlegmomenten en een breed participatietraject, nog vóór de opmaak van de alternatievenonderzoeksnota ('joint fact finding').

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De bekendmaking van de startbeslissing heeft als gevolg dat voor iedereen, zowel het publiek als de relevante actoren, duidelijk is dat de betrokken overheden het engagement opnemen om voor de probleemstelling 'realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte' een onderzoek naar een passende oplossing te voeren. Hierdoor kunnen publiek en relevante actoren inschatten of ze een inbreng in de onderzoeken of de procedure wensen te doen

#### **Actiepunt 8**

De redelijke alternatieven trechteren en een alternatievenonderzoeksnota opmaken, naar het voorbeeld van een kennisgevingsnota van een plan-MER, maar dan breder dan louter het milieuonderzoek.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Elementen die aan bod moeten komen in een alternatievenonderzoeksnota
  - ✓ Projectbeschrijving
  - ✓ Mogelijke alternatieve oplossingen voor de probleemstelling
  - ✓ Een kaart met het gebied waarover het gaat
  - ✓ De beschermingen die rusten op het gebied en zijn omgeving
  - ✓ Een overzicht van alle mogelijke ingrepen en effecten die het project zou kunnen hebben op de omgeving
  - ✓ De wijze waarop de effecten van het complexe project en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld
  - ✓ Uit de lange lijst van mogelijke effecten in het begin van de onderzoeksfase moet een lijst van 'meest relevante effecten' overblijven. Die selectie gebruik je om alternatieven af te bakenen en ze in aantal te beperken (trechteren van de redelijke alternatieven). De keuze voor de selectie moet worden gemotiveerd.
  - ✓ Het globale planproces, de manier waarop de verschillende onderzoeken op elkaar worden afgestemd en de manier waarop de resultaten van de onderzoeken tegen elkaar worden afgewogen op een globaal strategisch niveau
  - ✓ Een korte beschrijving van relevante gegevens uit andere reeds afgeronde studies
  - ✓ De samenstelling van het team van onderzoekers

#### **Actiepunt 9**

De alternatievenonderzoeksnota overmaken aan de adviesinstanties en ter inzage leggen van het publiek (30 dagen). De adviezen van adviesinstanties en de reacties van actoren en belanghebbenden verwerken. In een overwegingsdocument aangeven op welke manier wordt omgegaan met de reacties.



### Actiepunt 10

Op basis van de alternatievenonderzoeksnota en het overwegingsdocument het geïntegreerd onderzoek uitvoeren.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Op basis van de alternatievenonderzoeksnota kunnen alle effecten van de alternatieven geïntegreerd worden onderzocht. Dit wil zeggen dat de verschillende onderzoeken zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd en gelijktijdig worden uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken bepalen de verdere selectie van alternatieven.
  - ✓ Vertrek van een eenzelfde startbasis, duidelijk omschreven in de alternatievenonderzoeksnota
  - ✓ Zorg voor een constante uitwisseling van informatie over de onderzoeken (bv. mobiliteitscijfers die belangrijk zijn voor het milieuonderzoek, milieueffecten die van belang zijn voor de maatschappelijke kostenbatenanalyse)
  - ✓ Duid in het projectteam één deskundige aan per specifiek onderzoek
  - ✓ Betrek op tijd bepaalde instanties die onderzoeken (in)formeel valideren

### Actiepunt 11

Eens het geïntegreerd onderzoek is uitgevoerd, de synthesenota opmaken en een voorontwerp van voorkeursbesluit opmaken en aan de adviesinstanties bezorgen, die worden uitgenodigd op een adviesvergadering.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Alle adviesinstanties moeten ten laatste op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling advies uitbrengen. De bedoeling van de adviesvergadering is te komen tot een geïntegreerd advies.
  - ✓ Milderende maatregelen of een flankerend beleid kunnen een bepaalde oplossing versterken. Ze vloeien voort uit de gevoerde onderzoeken en het proces. Ze vormen een essentieel onderdeel van het voorontwerp van voorkeursbesluit. Die reeks van maatregelen is iets wat je zal bespreken op de adviesvergadering.

### Actiepunt 12

Komen tot een ontwerp van voorkeursbesluit, dat zich uitspreekt voor één duidelijk op strategisch niveau gekozen alternatief, weergegeven op een grafisch plan of tekstueel omschreven.

Bekomen van de voorafgaande instemming van het hogere bestuursniveau indien wordt afgeweken van ruimtelijke plannen van een hoger bestuursniveau.

Aanwijzen van de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad) voor het nemen van het voorkeursbesluit.

### Actiepunt 13

Organiseren van een openbaar onderzoek (60 dagen) over het ontwerp van voorkeursbesluit, de synthesesnota, de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het ontwerp-MER en de beslissing van de dienst Mer over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De inspraak gaat over het ontwerp van voorkeursbesluit en de elementen die dit ontwerp-voorkeursbesluit bevat, zoals het op strategisch niveau gekozen alternatief, maar ook monitoringsmaatregelen of flankerende maatregelen of mogelijke afwijkingen van ruimtelijke plannen.
  - ✓ De bevoegde overheid en de betrokken gemeenten bezorgen de uitgebrachte opmerkingen en bezwaren binnen 10 dagen na afloop van het openbaar onderzoek aan de procesverantwoordelijke. Het projectteam verwerkt vervolgens de inspraakreacties die tijdens het openbaar onderzoek zijn geformuleerd. Belangrijk is dat alle opmerkingen gemotiveerd worden beantwoord, bijvoorbeeld middels een 'antwoordennota'.
  - ✓ Na afloop van het openbaar onderzoek kan een informeel overleg met de betrokken actoren nuttig zijn om het voorkeursbesluit verder af te werken.
  - ✓ Eventuele wijzigingen moeten uit het openbaar onderzoek volgen en binnen de grenzen van de in de onderzoeksfase onderzochte alternatieven blijven. Eventueel kan/moet, aansluitend op de wijzigingen die worden aangebracht, een tweede openbaar onderzoek worden georganiseerd.

### Actiepunt 14

Schrijven van het voorkeursbesluit.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Een voorkeursbesluit bevat:
    - Een motivering van het complex project
    - De keuze van het voorkeursalternatief en de motivering hiervan
    - De motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid
    - Een omschrijving hoe is omgegaan met de onderzoeken en de inspraak
    - De ruimtelijke weergave van het project
    - Relatie met relevante beleidsplannen
    - Eventuele afwijkingen
    - Het actieprogramma met milderende maatregelen, flankerend beleid en monitoring
    - De juridische gevolgen van het voorkeursbesluit
    - De instrumenten die zullen worden ingezet voor het project

## 5° Uitwerkingsfase en projectbesluit

De uitwerkingsfase heeft tot doel om het voorkeursbesluit verder te concretiseren tot het niveau van een realiseerbaar project, inclusief alle bijhorende flankerende maatregelen die voortvloeien uit de realisatie van het project.

Het projectteam of de projectverantwoordelijke maakt op basis van de procesnota en het voorkeursbesluit en in functie van het verdere verloop van het proces een projectonderzoeksnota (PON) op. Deze nota omschrijft het project en de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het in het voorkeursbesluit gekozen alternatief zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij kan niet meer worden afgestapt van keuzes, vastgesteld in het voorkeursbesluit. Wanneer in de onderzoeksfase werd geoordeeld om bij de realisatie van het voorkeursbesluit in flankerende maatregelen te voorzien, dienen deze maatregelen eveneens te worden beschreven.

Het decreet voorziet niet in een formeel inspraakmoment bij de totstandkoming van de projectonderzoeksnota. Afhankelijk van het concrete complexe project kan het al dan niet aangewezen zijn om het publiek toch reeds informeel te informeren, dan wel te raadplegen over de projectonderzoeksnota. De initiatiefnemer heeft in dit verband een beoordelingsvrijheid.

De procesverantwoordelijke bezorgt de projectonderzoeksnota aan de adviesinstanties, waaronder de dienst Mer, die adviseren over de aanpak en het voorwerp van het onderzoek. Op de dienst Mer rust de taak om te beslissen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen, en dit in het licht van het te nemen projectbesluit. Hierbij houdt de dienst Mer rekening met de diverse uitgebrachte adviezen. De dienst Mer neemt geen beslissing over de volledige projectonderzoeksnota, die immers ruimer is dan de louter MER-gerelateerde elementen.

Op grond van de projectonderzoeksnota, de adviezen en de beslissing van de dienst Mer wordt een geïntegreerd effectenonderzoek uitgevoerd, dat minstens het ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op uitvoeringsniveau omvat. De resultaten van het milieugerelateerd effectenonderzoek worden in een ontwerp-MER vastgelegd. Indien er betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones kunnen zijn, wordt ook een passende beoordeling uitgevoerd. Deze passende beoordeling maakt een herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerd effectenonderzoek.

Het geïntegreerd effectenonderzoek resulteert in de opmaak van effectenonderzoeksrapporten, wat op zijn beurt leidt tot de opmaak van een synthesenota en een voorontwerp van projectbesluit. Deze worden voorgelegd aan de adviesinstanties op een hiertoe voorziene adviesvergadering. Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het ontwerp van projectbesluit vast.

In geval van afwijking van de voorschriften van een gewestelijk RUP moet de provincieraad of de gemeenteraad toestemming van de Vlaamse regering verkrijgen. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad indien afgeweken wordt van een provinciaal RUP.

Tijdens het openbaar onderzoek kunnen opmerkingen worden geformuleerd op het ontwerp van projectbesluit, de synthesenota en de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, waarop de synthesenota is gebaseerd. Bezwaren die betrekking hebben op het voorkeursbesluit zijn onontvankelijk.

Na afloop van het openbaar onderzoek wordt een definitief projectbesluit vastgesteld. Het projectbesluit is een beslissing van de bevoegde overheid over het geheel van vergunningen, machtigingen, bestemmingsplan en actieprogramma. Het projectbesluit omvat ook aspecten van beheer, monitoring en evaluatie. Parallel met het projectbesluit, kunnen overeenkomsten worden afgesloten inzake de verdere concrete uitwerking van specifieke aspecten.

Het is mogelijk dat op basis van een voorkeursbesluit het uiteindelijke project(gebied) in meerdere fasen zal worden ontwikkeld, of resulteert in verschillende concrete projecten. Per fase of per concreet project kan dan worden voorzien in een projectbesluit. Elk afzonderlijk projectbesluit zal ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit weergeven, alsook de stand van de andere projectbesluiten die aan dat voorkeursbesluit gekoppeld zijn.

Indien het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat geldt als RUP, vervangt dit, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij anders wordt bepaald. Het beginsel dat lagere RUP's niet mogen afwijken van hogere RUP's, wordt in het decreet buiten toepassing gelaten. Het afwijken van hogere RUP's speelt evenwel alleen binnen de planningsbevoegdheid van de lokale overheid. Wat de wijzigingen aan het RUP betreft, gelden de gewone bevoegdheidsregels overeenkomstig de VCRO.

Het projectbesluit wordt na de definitieve vaststelling minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Een afschrift van het projectbesluit wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties.

Tegen een projectbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een juridisch beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Daarbij kan niet meer worden ingegaan op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit.

Aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit kunnen bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld. Zo kan het voorkeursbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden in gebieden die op het grafisch plan zijn afgebakend. Op basis van een voorkeursbesluit kunnen daarmee onverenigbare vergunningsaanvragen worden geweigerd. Aan een voorkeursbesluit kan ook een recht van voorkoop gekoppeld worden. Aan het RUP-gedeelte van het projectbesluit kan onder meer een rooilijnplan en grondruilplan worden gekoppeld. Indien bepaalde beschermingen van onroerende goederen de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengen, kunnen zij worden uitgesloten.

Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, kan door onteigening voor het algemeen nut tot stand worden gebracht. De complexe-projecten-regelgeving werd op dit punt evenwel bijgestuurd door het latere onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. Daardoor is vanuit het 'complexe-projecten-proces' sprake van een zekere 'desintegratie'. Bij de redactie van het nieuwe onteigeningsdecreet wou men immers niet afwijken van de centrale optie om één Vlaamse onteigeningsprocedure te creëren. Wanneer de onteigeningsprocedure samenloopt met een 'ruimtelijke planningsprocedure' (onder meer een complexe-projecten-proces), wordt wel voorzien dat het openbaar onderzoek gealigneerd wordt op de logica van respectievelijk de opmaak van het voorkeurs- en projectbesluit. Tegelijk wordt gewaarschuwd om vooraf goed te onderzoeken wat de meerwaarde voor een samenlopende procedure is of kan zijn, nu de inhoudelijke afhandeling en de formele beslissingen (voorlopig en definitief) gescheiden lopen.

De rechtsgevolgen verbonden aan het voorkeursbesluit vervallen van rechtswege drie jaar na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit hetzij bij de inwerkingtreding van het projectbesluit hetzij bij verval van het voorkeursbesluit van rechtswege. De vervaltermijn kan door de bevoegde overheid met drie jaar worden verlengd. De vervaltermijn is geschorst zolang een beroep bij de Raad van State aanhangig is.

Het voorkeursbesluit vervalt van rechtswege indien binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld. Deze vervaltermijn wordt geschorst zolang een beroep aanhangig is bij de Raad van State.

Het projectbesluit vervalt als de verwezenlijking ervan niet start binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het projectbesluit of de werken gedurende meer dan drie opeenvolgende jaren onderbroken zijn. De bevoegde overheid kan deze vervaltermijn evenwel gemotiveerd verlengen, zonder dat daarbij in een maximumtermijn is voorzien. Ook hier worden de vervaltermijnen geschorst zolang een beroep aanhangig is bij de Raad van State. Het verval van het projectbesluit geldt niet voor het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP of het er aan gekoppelde rooilijnplan of grondruilplan.

Indien het besluit uitdrukkelijk vermeldt dat in verschillende fasen wordt gewerkt, gelden de termijnen voor elke fase afzonderlijk. Het verval geldt uiteraard enkel voor niet-afgewerkte delen van het project. Een deel wordt pas als afgewerkt beschouwd indien het een afzonderlijke constructie betreft, die voldoet aan de gebruikelijke bouwfysische vereisten.

### **Actiepunt 15**

Een projectonderzoeksnota opmaken, waarin wordt bepaald wat nog moet worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Elementen die aan bod moeten komen in een projectonderzoeksnota
  - Projectbeschrijving
  - De flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit en informatie over de samenhang van die maatregelen met het project
  - De op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het alternatief dat in het voorkeursbesluit gekozen werd, gerealiseerd zou kunnen worden
  - De wijze waarop de ingrepen en effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven/varianten zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit
  - Een kaart met het gebied waarover het gaat
  - De beschermingen die rusten op het gebied en zijn omgeving
  - Een overzicht van alle mogelijke ingrepen en effecten die het project zou kunnen hebben op de omgeving
  - De manier waarop de verschillende onderzoeken op elkaar worden afgestemd en de manier waarop de resultaten van de onderzoeken tegen elkaar worden afgewogen
  - Een korte beschrijving van relevante gegevens uit andere reeds afgeronde studies
  - De samenstelling van het team van onderzoekers

### **Actiepunt 16**

De projectonderzoeksnota bekend maken, ook al is er geen verplichting tot terinzagelegging. In een overwegingsdocument kan worden aangegeven op welke manier wordt omgegaan met de reacties op de projectonderzoeksnota.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Formeel moet de projectonderzoeksnota niet aan het publiek worden voorgelegd. Gezien de nadruk op participatie is het echter aangewezen te opteren voor een op maat gerichte aanpak richting betrokken lokale doelgroepen zoals omwonenden. De projectonderzoeksnota wordt sowieso bekend gemaakt op de specifieke projectwebsite en op de website van de dienst Mer.
  - ✓ De projectonderzoeksnota en het overwegingsdocument vormen samen het kader voor het geïntegreerd onderzoek.

### **Actiepunt 17**

Op basis van de alternatievenonderzoeksnota en het overwegingsdocument het geïntegreerd onderzoek uitvoeren.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De onderzoeken moeten de basis vormen voor het op te maken finale bouwontwerp en het uitgewerkte bestemmingsplan. Richt de onderzoeken dus op die finaliteit.

### **Actiepunt 18**

Het flankerend beleid actualiseren en activeren

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ In het voorkeursbesluit is een actieprogramma opgenomen. Een aantal maatregelen uit dit actieprogramma moeten wellicht gelijktijdig met (of voorafgaandelijk aan) de uitvoering van het eigenlijke project gerealiseerd worden. Houd hiermee rekening tijdens de uitwerkingsfase.
  - ✓ Het is mogelijk dat voor een aantal specifieke maatregelen een andere procedure moet worden doorlopen (bv. voor het verplaatsen van leidingen, het inrichten van een compensatiegebied, de opstart van een grondenbank).
  - ✓ Instrumenten in het kader van het grondbeleid kunnen worden ingezet. Vaak zal het immers nodig zijn om de nodige gronden te verwerven en/of te beheren alvorens kan worden gestart met de realisatie van het project.

### **Actiepunt 19**

Eens het geïntegreerd onderzoek is uitgevoerd, de synthesenota opmaken en een voorontwerp van projectbesluit opmaken en aan de adviesinstanties bezorgen, die worden uitgenodigd op een adviesvergadering.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Alle adviesinstanties moeten ten laatste op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling advies uitbrengen. De bedoeling van de adviesvergadering is te komen tot een geïntegreerd advies.
  - ✓ Milderende maatregelen of een flankerend beleid kunnen een bepaalde oplossing versterken. Ze vormen een essentieel onderdeel van het voorontwerp van projectbesluit. Die reeks van maatregelen is iets wat je zal bespreken op de adviesvergadering. Ook de fasering en de financiering van het flankerend beleid zal in de uitwerkingsfase meer centraal komen te staan.

### **Actiepunt 20**

Komen tot een ontwerp van projectbesluit, dat zich uitspreekt voor één duidelijk op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven.

- Let wel: één voorkeursbesluit kan leiden tot meerdere projectbesluiten voor verschillende concrete projecten. In dat geval moet elk ontwerp van projectbesluit de stand van verwezenlijking geven van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn.

Bekomen van de voorafgaande instemming van het hogere bestuursniveau indien wordt afgeweken van ruimtelijke plannen van een hoger bestuursniveau.

Aanwijzen van de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad) voor het nemen van het projectbesluit.

### Actiepunt 21

Organiseren van een openbaar onderzoek (60 dagen) over het ontwerp van projectbesluit, de synthesesnota, de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesesnota gebaseerd is, waaronder het ontwerp-MER en de beslissing van de dienst Mer over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De inspraak gaat over het ontwerp van projectbesluit en de elementen die dit ontwerp-projectbesluit bevat, zoals het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, maar ook monitoringsmaatregelen of flankerende maatregelen of mogelijke afwijkingen van ruimtelijke plannen.
  - ✓ De bevoegde overheid en de betrokken gemeenten bezorgen de uitgebrachte opmerkingen en bezwaren binnen 10 dagen na afloop van het openbaar onderzoek aan de procesverantwoordelijke. Het projectteam verwerkt vervolgens de inspraakreacties die tijdens het openbaar onderzoek zijn geformuleerd. Belangrijk is dat alle opmerkingen gemotiveerd worden beantwoord, bijvoorbeeld middels een 'antwoordennota'.
  - ✓ Na afloop van het openbaar onderzoek kan een informeel overleg met de betrokken actoren nuttig zijn om het projectbesluit verder af te werken.
  - ✓ Eventuele wijzigingen moeten uit het openbaar onderzoek volgen en binnen de grenzen van de in de onderzoeksfase onderzochte alternatieven blijven. Eventueel kan/moet, aansluitend op de wijzigingen die worden aangebracht, een tweede openbaar onderzoek worden georganiseerd.

### Actiepunt 22

Schrijven van het projectbesluit.

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Een projectbesluit bevat:
    - De motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid
    - Een omschrijving hoe is omgegaan met de onderzoeken
    - De ruimtelijke weergave van het project
    - Relatie met relevante beleidsplannen
    - Eventuele afwijkingen
    - Een oplistijng van als welke beslissingen het projectbesluit geldt
    - Een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan
    - Acties, maatregelen, voorwaarden, lasten, monitoringmaatregelen en/of flankerend beleid
    - De juridische gevolgen van het projectbesluit
    - De instrumenten die zullen worden ingezet voor het project
    - De verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdata van elke fase
    - Stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de gekoppelde projectbesluiten

## 6° Uitvoeringsfase en monitoring

Het doel van de uitvoeringsfase is om de eigenlijke werken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, en om de nodige afspraken inzake beheer, monitoring en evaluatie concreet te implementeren. Eenmaal het project is gerealiseerd, is het van belang om na te gaan wat de eigenlijke effecten zijn die zich feitelijk in de praktijk voordoen. Monitoring betreft de evaluatie of de voorspelde effecten zich voordoen, en in welke mate.

Het projectbesluit kan clausules bevatten om extra maatregelen te nemen indien bepaalde effecten zich meer of minder manifesteren. Het is de bevoegde overheid die het projectbesluit heeft genomen, die verantwoordelijk is voor eventuele extra acties.

### Actiepunt 23

Evaluëren of de voorspelde effecten zich meer of minder manifesteren en eventuele extra acties in gang zetten.

#### 3.3.3 STERKTES EN KANSEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 3

Waarom zou de provincie of gemeente voor de 'geïntegreerde complexe projectenaanpak' moeten kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

- 1° Geen enkele andere aanpak biedt de mogelijkheid om het ruimtelijke plannings- en vergunningetraject, nodig om de bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, te **integreren in één enkele procedure**.
- 2° Geen enkele andere aanpak kan worden gerealiseerd binnen een **doorlooptijd van ongeveer vier jaar**, te rekenen vanaf de startbeslissing tot het eerste projectbesluit houdende de eerste realisatie van een bouwshift.
- 3° Geen enkele andere aanpak biedt de mogelijkheid om **reeds binnen twee jaar voor het volledige grondgebied van de provincie Antwerpen** middels een voorkeursbesluit alle locaties vast te klikken waar de bouwshift in de komende vijftig tot honderd jaar middels een veelvoud aan projectbesluiten concreet kan worden gerealiseerd.
- 4° Geen enkele andere aanpak maakt het mogelijk om bij besluitvorming **af te wijken van bestaande bodembestemmingsplannen en stedenbouwkundige voorschriften**, zonder daarvoor eerst de daartoe geëigende procedures te doorlopen.
- 5° Geen enkele andere aanpak **beperkt het totaal aantal administratieve en juridictionele procedures die tegen het project kan worden opgestart tot twee**: er is géén administratieve beroepsmogelijkheid maar enkel een juridictionele beroepsmogelijkheid bij de Raad van State tegen enkel en alleen het voorkeursbesluit en het projectbesluit. In de juridictionele procedure tegen het projectbesluit kan bovendien geen argumentatie meer worden ontwikkeld tegen het voorkeursbesluit, dat eens definitief geldt als een 'point of no return'.
- 6° Geen enkele andere aanpak kent een zo doorgedreven communicatie- en participatietraject, bedoeld om maatschappelijk draagvlak te creëren en in samenspraak met de stakeholders creatieve oplossingen uit te werken: **via strategisch omgevingsmanagement moet maximaal worden ingezet op de kwalitatieve uitkomst van een 'goed proces'**.
- 7° Geen enkele andere aanpak maakt het mogelijk om de zogenaamde '**flankerende maatregelen van de overheid**' (maatregelen ter ondersteuning met de te realiseren bouwshift) **uitdrukkelijk op te nemen in het voorkeursbesluit en de projectbesluiten**, zodat hierover in hoofde van alle actoren 'rechtszekerheid' kan ontstaan.
- 8° Geen enkele andere aanpak maakt het mogelijk om de probleemstelling 'realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte' te doen samenvallen met andere omgevingsbeleidsthema's en omgevingsregelgeving, zoals bijvoorbeeld de ligging van een te verwijderen woonlint in een watergevoelig openruimtegebied (WORG), in een woonuitbreidingsgebied (WUG) of in een zonevreemde verkaveling, i.e. constellaties die op termijn óók aanleiding (moeten) geven tot een bouwshift. **De 'samenloop van omgevingsbeleid/ omgevings-regelgeving' onderschrijft dat de probleemstelling van de bouwshift een 'complex project' uitmaakt**, waarvoor de daartoe geëigende complexe projectenprocedure moet worden gevolgd.
- 9° Geen enkele andere aanpak biedt een **antwoord op een reeks 'onneembare juridische hordes', zoals de 'lasten' in het kader van de omgevingsvergunningverlening**: anders dan bij de omgevingsvergunning-verlening kunnen bij een complexe-projectenaanpak wél lasten worden opgelegd gericht op zowel ontlinting als kernversterking, gesitueerd binnen één en hetzelfde projectgebied van het complex project dat zowel op ontlinting als kernversterking is gericht.



### 3.3.4 ZWAKTES EN BEDREIGINGEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 3

Waarom doet de provincie of de gemeente er goed aan om voor een andere dan de 'geïntegreerde complexe projectenaanpak' te kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

- 1° **Publieke participatie organiseren over een maatschappelijk gevoelige probleemstelling** als het realiseren van een bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, is voor de provincie en gemeenten geen politieke evidentie.
- 2° Een geïntegreerd effectenonderzoek van elk van de mogelijke alternatieven 'op strategisch niveau' en van elk van de mogelijke alternatieven 'op projectuitvoeringsniveau' is tijdrovend, duur en ingewikkeld.
- 3° Wanneer het voorkeursbesluit op provinciaal niveau wordt genomen voor het hele grondgebied van de provincie, kan dit door de gemeenten als 'bevoogdend' worden gepercipieerd.
- 4° De impact van een provinciaal voorkeursbesluit geldend voor het hele grondgebied van de provincie, op het reguliere omgevingsvergunningenbeleid is nog onduidelijk: in welke mate zal het voorkeursbesluit de 'gewone' omgevingsvergunningverlening (kunnen) 'lamleggen' op die locaties die door het voorkeursbesluit worden gevat?
- 5° De geïntegreerde complexe-projectenaanpak laat de vergoedingsmechanismen onverlet: ook in dit spoor kunnen gedupeerde grondeigenaars claimen.
- 6° Samenwerkingsovereenkomsten gesloten in het kader van de complexe projectenaanpak zijn een interessant instrument voor de provincie of gemeente om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen. Het staat op vandaag evenwel nog steeds ter discussie of het instrument van de samenwerkings-overeenkomst wel voldoende adequaat is, nu de overheid bij het sluiten van overeenkomsten tegen een reeks beperkingen aanloopt, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het onpartijdigheidsbeginsel.

In 2007 antwoordde toenmalig minister van ruimtelijke ordening Dirk Van Mechelen op een in dit verband gestelde parlementaire vraag dat het doorrekenen van de kosten voor de planopmaak 'zou doen veronderstellen dat de betrokken ordening niet het algemeen belang dient maar het particuliere, en dit zou het plan onwettig maken'. De afweging van de belangen die aan de ruimtelijke planning ten gronde liggen, komt evenwel toe aan de plannende overheid die over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt. De verzoekende partij moet aantonen dat de overheid, door het sluiten van de overeenkomst in kwestie, kennelijk onredelijk heeft gehandeld.

De Raad van State interpreteert artikel 1.1.4 VCRO in die zin dat het ruimtelijk uitvoeringsplan niet uitsluitend mag zijn gericht op de behartiging van het particulier belang. De aanwezigheid van een particulier belang leidt dus niet automatisch tot een onwettige belangenafweging. Zo luidt de vaste rechtspraak van de Raad van State dat de omstandigheid dat een plan 'wordt opgemaakt met het oog op het creëren van een ruimtelijk kader voor een project waaraan ook een of meer private ondernemers deelnemen, op zich niet bewijst dat het plan niet of onvoldoende geïnspireerd is door het algemeen belang.'

Specifiek met betrekking tot de kosten voor een bestemmingsplan, was de Raad van State reeds van oordeel dat het loutere gegeven dat een overeenkomst een regeling bevat over het ten laste nemen van de kosten voor een bestemmingsplan, niet aantoont dat het bestemmingsplan uitsluitend gericht is op de behartiging van het individuele belang en dus ook geen machtsafwending uitmaakt.

Bovendien is in onze Vlaamse regelgeving ook de mogelijkheid opgenomen van de overname van de plan-milieu-effectrapportage-verplichtingen: artikel 4.1.1, §1, 13°, a) decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid biedt de mogelijkheid dat een natuurlijke- of een rechtspersoon de plan-mer-verplichtingen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen overneemt. Er valt niet in te zien waarom een natuurlijke of een rechtspersoon de plan-mer-verplichtingen (en dus ook kosten ervan) wel zou kunnen overnemen, maar dat dit niet

zou kunnen voor de kosten voor de opmaak van het ruimtelijk uitvoeringsplan/voorkeursbesluit/projectbesluit. Dit blijft niettemin een twistpunt waarover het laatste woord in de rechtspraak nog niet is gezegd.

### 3.4 Instrumentenkoffer 4: het actief grondbeleid

#### 3.4.1 CONCEPT VAN INSTRUMENTENKOFFER 4

Kiezen voor de instrumentenkoffer van het actief grondbeleid impliceert dat de provincie of gemeente géén gerichte plannings-, vergunnings- of marktgerelateerde instrumenten inzet om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, maar louter ad hoc overgaat tot grondverwerving, wanneer het moment zich daartoe aandient.

#### 3.4.2 INSTRUMENTEN UIT INSTRUMENTENKOFFER 4

Deze instrumentenkoffer is gevuld met mechanismen, zoals het uitoefenen van voorkeurrechten, onderhandelen en onteigenen, die de overheid toelaten om ad hoc de eigendom te verwerven van 'slechte locaties', telkens het moment zich daartoe aandient.

Nu de provincie of gemeente sowieso aankijkt tegen een tijdsfad van vijftig tot honderd jaar om de beoogde bouwshift in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte te realiseren, kan de provincie of gemeente er evengoed voor opteren om de zaken op hun beloop te laten en enkel in te grijpen wanneer zich een opportuniteit tot verwerving van 'slechte locaties' aandient.

##### **Actiepunt 1**

De provincie of gemeente inventariseert de 'slechte locaties' binnen het provinciaal of gemeentelijk grondgebied.

##### **Actiepunt 2**

De provincie of gemeente maakt een actieplan op, met vermelding van mechanismen en opportuniteiten, om 'slechte locaties' binnen het eigen grondgebied op een welbepaald moment in de tijd ad hoc te verwerven.

##### **Actiepunt 3**

De provincie of gemeente onderzoekt de opportuniteit om het geheel of delen van het provinciaal of gemeentelijk grondbeleid over te dragen aan een autonoom gemeentebedrijf of een intercommunale, die specifiek waken over onder meer mechanismen en opportuniteiten tot het verwerven van 'slechte locaties' binnen het eigen grondgebied.

#### 3.4.3 STERKTES EN KANSEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 4

Waarom zou de provincie of gemeente voor het actief grondbeleid moeten kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

- 1° De provincie of gemeente moet geen specifieke plannen maken of beslissingen nemen met het oog op de bouwshift: alles gebeurt ad hoc.
- 2° Door het niet-inzetten van enig juridisch instrumentarium, worden de juridische risico's van het actief grondbeleid tot nul herleid.
- 3° De provincie of gemeente koopt enkel op indien de eigenaars van 'slechte locaties' willen verkopen: dit is politiek haalbaar en zet geen vergoedingsmechanismen in werking.

4° Incrementele implementatie is mogelijk: er ontstaat geen cashflow-probleem als de inkomsten en uitgaven gelijk opgaan.

#### 3.4.4 ZWAKTES EN BEDREIGINGEN VAN INSTRUMENTENKOFFER 4

Waarom doet de provincie of de gemeente er goed aan om voor een andere aanpak dan het actief grondbeleid te kiezen om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte:

1° Indien de huidige regelgeving en het huidige planningskader met alle daarin opgenomen afwijkingsmogelijkheden niet worden bijgestuurd, zal de provincie en de gemeente er nooit in slagen om enkel en alleen met een actief grondbeleid binnen een tijdspanne van vijftig tot honderd jaar een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

2° Het actief grondbeleid biedt geen beleidsstabiliteit op lange termijn.

## 4 NOOD AAN FLANKERENDE MAATREGELEN

Bovenop de vier juridische instrumentenkoffers om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte, verdient het aanbeveling dat de Vlaamse, provinciale en gemeentelijke bestuursniveaus aandacht hebben voor 'flankerende maatregelen', waarvan enkele hierna te exemplatieve titel worden opgesomd.

### 1) De vraag naar wonen in de kern stimuleren

Het succes van een sturend ruimtelijk beleid van verdichting is niet alleen afhankelijk van het verhogen van het woningaanbod, maar ook van de appetijt en betaalbaarheid van de burger om daar te gaan wonen. Wil men de vraag naar wonen in de kern als overheid stimuleren, dan is het nodig te detecteren welke aspecten de burger overtuigen om zich op een bepaalde plek te vestigen, en daar als overheid actief op in te zetten.

Het ruimtelijk beleid is erop gefocust om programma's zoals wonen te concentreren op plaatsen met een hoge knoopwaarde. De achterliggende overtuiging of hoop is dat mensen zich duurzamer zouden gaan verplaatsen wanneer duurzame modi beschikbaar zijn nabij hun woonplaats, dat we voorzieningen op een betere en meer verweven manier kunnen aanbieden en dat we meer open ruimte kunnen behouden. Er zijn echter heel veel elementen die de mensen in rekening brengen bij de woonplaatskeuze. Volgende lijst is zeker niet limitatief:

- de kwaliteit van de openbare ruimte met aanwezigheid van groene en blauwe dooradering;
- de verweving van functies als wonen, werken, diensten en voorzieningen;
- de lokale verkeersafwikkeling en het parkeerbeleid;
- de veiligheid en het comfort voor de zwakke weggebruiker;
- de betaalbaarheid van het wonen;
- de mogelijkheid tot privacy;
- familiebanden;
- rust en stilte;
- de akoestiek;
- de luchtkwaliteit.

Een integrale visie is nodig op wat de burger beïnvloedt in zijn woonplaatskeuze, om als overheid de attractiviteit van de kern als woonplaats te kunnen verhogen, en zodoende de verdichtingsidee ook ingang te doen vinden bij de burger.

De betaalbaarheid van het wonen in de kern is wellicht één van de factoren die voor overheden minder evident lijkt om actief aan bij te dragen. Gevreesd wordt dat het schrappen van bouwrechten buiten de kernen, of nog, het opleggen van wonen in kernen, de vastgoedprijzen in die kernen omhoog zal drijven. Dit zal nooit volledig te controleren zijn. Maar wanneer het aanbod aan wonen in de kern de vraag op de voet zal volgen, lijkt dit vooralsnog niet aan de orde. Er ligt dus een belangrijke taak bij de overheid om niet enkel de vraag, maar ook het aanbod aan woningen in de kernen, of projectontwikkeling in de kernen, te stimuleren en te faciliteren.

### 2) Het aanbod aan wonen in de kern faciliteren en stimuleren

Een voldoende groot aanbod aan woningen in de kern is een belangrijke voorwaarde om een beleid dat aanstuurt op het verdichten van kernen, te realiseren. Daartoe moet de projectontwikkeling gestimuleerd en gefaciliteerd worden door de overheid.

Het opleggen van lasten of afnemen van meerwaarde, enerzijds om hogere kwaliteit in de kernen te realiseren, en anderzijds om compensatievergoedingen te betalen, zal ten koste gaan van de business case van de projectontwikkelaar, maar mag deze niet hypothekeren. Het is belangrijk dat overheden streven naar faire randvoorwaarden, die projectontwikkelaars niet afschrikken. Het is aangewezen dat overheden (of één overheidsdienst) zich bekwamen of laten versterken om de business case van de toekomstige verdichtingsprojecten vanuit private zijde te evalueren. Als de business case niet voldoende

rendement op de investering haalt, zal een investeerder normaliter de kelk aan zich laten voorbijgaan. In functie van de maatschappelijke bijdrage die het project zou leveren aan het kernversterkend beleid (namelijk de realisatie van een zeer gewenst project), kan het nodig zijn dat de overheid in dat geval het project 'intern' subsidieert. Bijvoorbeeld: de verplichting tot verweving van het woonproject met een minder commerciële functie, kan weerspiegeld worden in een mildere waarde die de gemeente naderhand zal afkomen of in een lagere grondwaarde, indien de overheid eigenaar zou zijn. Men zal zich dus als overheid grondig moeten voorbereiden in de financiële aspecten om tussen private en publieke zijde de goede balans te kunnen onderhandelen tussen het opleggen van kwaliteitsmaatregelen, een voldoende rendement op de investering voor de ontwikkelaar en het afkomen van meerwaarde onder financiële vorm.

Het is ook de taak van overheden om fair om te gaan met het vergunningsrisico. Voor kortlopende projecten is het nodig om concrete randvoorwaarden te communiceren over het ambitieniveau van het project wat betreft onder meer stedenbouw en densiteit, ruimtelijke kwaliteiten, mobiliteit. Voor grootschalige en langlopende projecten is het vaak zinvoller om een samenwerkings- en overlegstructuur te definiëren die kan omgaan met wijzigende condities, zoals marktomstandigheden en visie op duurzaamheid, en die heronderhandelen toelaat of die specificeert hoe men met wijzigingen omgaat.

De opgelegde randvoorwaarden moeten bovendien toelaten dat de ontwikkelaar zelf het marktrisico kan beheersen: het inschatten van de markt is een taak van de private zijde, maar de publieke zijde moeten toelaten dat de ontwikkelaar het project binnen bepaalde grenzen hieraan kan aanpassen.

De overheid kan de projectontwikkeling ook stimuleren door een actievere rol op te nemen in geval van moeilijk ontwikkelbare sites, hetzij door tijdelijk grondpositie te verwerven in geblokkeerde situaties met een versnipperde eigendomsstructuur, hetzij door ondersteuning aan te bieden bij het aansnijden van brownfields. Daarnaast is het ook zinvol dat overheden hun eigen vastgoedportefeuille evalueren op potentieel voor ontwikkeling, zowel gronden als gebouwen, of op de mogelijkheid om via een grondruil strategische gronden te kunnen verwerven om een ontwikkeling te kunnen opstarten.

Het reduceren van het politieke risico blijft een moeizaam punt maar is nodig. Voor een succesvol kernversterkend beleid is een *mindshift* nodig bij de burger, want de weerstand tegen hoger en dichter is vooralsnog steeds groot. De politiek is doorgaans niet geneigd daartegen in te gaan. Eerste stappen op Vlaams of provinciaal niveau zouden de nodige rugdekking geven aan de lokale overheden. Voor ontwikkelaars en investeerders is het belangrijk te weten dat er langs politieke zijde geen verrassingen te verwachten zijn.

Publieke Private Samenwerking (PPS) voor het realiseren van publieke en private programma's kan mogelijk een antwoord bieden op een aantal bekommernissen die spelen in deze context. Wanneer publieke en private programma's verweven of gelijktijdig dienen gerealiseerd te worden, kan het efficiënt zijn om kosten en inspanningen te delen tussen private en publieke stakeholders. PPS is door de blijvende betrokkenheid van de overheid doorheen het realisatieproces bovendien geschikt om te garanderen dat de vooropgestelde maatschappelijke meerwaarde ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt.

### **3) Bepaling en matiging van referentiebouwmogelijkheden**

Een belangrijk aandachtspunt is de bepaling van de referentie-bouwmogelijkheden waarboven baatafoming (op receiving sites) en waaronder compensatie (op sending sites) aan de orde is. De dichtheid van de directe omgeving kan daarbij een referentiepunt zijn. Het komt erop aan om deze referentie-bouwmogelijkheden zo laag mogelijk vast te klikken, en dit zo snel mogelijk te doen.

Het ruimtelijk beleid is er vaak zélf verantwoordelijk voor dat deze referentie-bouwmogelijkheden steeds groter worden via onder meer:

- schrappen van verkavelingsvergunningen;
- nieuwe verkavelingen;
- opdelen van kavels en woningen buiten de kernen;
- bouwen in tweede orde;
- opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen zonder baatafomingsmechanismen;

- regelgeving zonevreemde gebouwen.

In sommige kernen met een lage bouwdichtheid en een groot aantal onbebouwde percelen bestaat nog een grote verdichtingsmarge onder de referentie-bouwmogelijkheden. In deze kernen zal de vraag naar bijkomende woningen eerder beperkt zijn en is een grote vraag ook niet wenselijk. Dit betekent dat in deze kernen er nauwelijks sprake zal zijn van baatafoming. In deze kernen kan ervoor worden geopteerd om in het algemeen de referentie-bouwmogelijkheid overal laag te houden, en de verdichting slechts binnen een beperkt gebied (bijvoorbeeld het 'dorpshart') toe te laten. Dat heeft het voordeel dat de kernversterkende effecten van de verdichting (bijvoorbeeld creatie en benutting van lokale voorzieningen) optimaal kunnen worden ingezet.

#### 4) Allocatie van de maatschappelijke kosten bij de perifere bewoner

Het in stand houden van het huidige ruimtelijke model brengt hogere resource kosten met zich mee voor de maatschappij dan een ruimtelijke configuratie met dichtere kernen in een verder onbebouwde ruimte. In het huidige systeem komen deze meerkosten van het perifeer wonen ten laste van alle burgers, ook van de bewoners van kernen. Een suggestie is om de veelsoortige meerkosten van het perifeer wonen consequent te verhalen op de bewoners van het perifeer gebied.

Volgende effecten zijn te verwachten:

- Het doorzetten van de meerkosten naar de perifere bewoner zal het verdere ruimtebeslag afremmen, want de hoge kosten verbonden aan het perifeer wonen zullen wie een woning zoekt, afschrikken en naar de kernen drijven.
- De thematiek van de urban sprawl en de bijhorende maatschappelijke hogere resource kosten worden door het huidige systeem nergens echt tastbaar voor de bewoner van de periferie. De meerkosten gericht doorzetten naar de burgers die er verantwoordelijk voor zijn, zal hier verandering in brengen en bijdragen aan de bewustwording van de noodzaak tot kernversterking.
- Het correct alloceren van de hogere kosten voor perifeer wonen zal op termijn wellicht de waarde van gronden in buitengebied doen dalen naar een waarde die men 'gepast' zou kunnen noemen dan de huidige marktprijzen, of althans, meer in overeenstemming met de maatschappelijke kosten van het wonen op deze perifere gronden. Dit impliceert dat het schrappen van bouwrechten op dat moment financieel haalbaarder wordt voor de overheid. De waardedaling is evenwel een tweesnijdend zwaard. Minder gegoeden, of wie zich niet bewust is van de hoge kosten die aan perifere bewoners zullen worden doorgerekend, zouden door de lagere vastgoedprijzen net kunnen worden aangetrokken naar de periferie. Indien het doorrekenen van maatschappelijke kosten naar de perifere bewoners als nieuwe maatregel zou worden ingevoerd, dan is het dus van belang om aan deze maatregel een grote ruchtbaarheid te geven, zodat wie zoekende is op de woningmarkt zich ten volle bewust is van wat het wonen in de periferie zal kosten, en van het feit dat vastgoed in de periferie daardoor ook niet langer een goede investering is.

Om de maatschappelijke meerkosten van de urban sprawl gericht te alloceren bij de burgers die er verantwoordelijk voor zijn, is het nodig om de maatregelen te schrappen die momenteel deze meerkosten uitspreiden over alle burgers.

Voorbeelden:

- **Fiscaal voordeel van salariswagens**  
Eén of meer personenwagens zijn bijna onontbeerlijk voor een huishouden in de periferie, door de aanzienlijke afstand van woningen tot voorzieningen en werk. De hoge kosten verbonden aan het leasen van wagens worden door de werkgever betaald en zijn fiscaal aftrekbaar: de belastinginkomsten van de staat dalen daardoor, wat voelbaar is voor alle burgers. De ecologische kosten voor het klimaat zijn eveneens door alle burgers te dragen.
- **Fiscaal voordeel van de vergoeding woon-werk verkeer**  
De afstand van woning tot werk is gemiddeld groter voor bewoners van de periferie. De woonwerkvergoeding die werkgevers betalen aan werknemers is fiscaal aftrekbaar. De belastinginkomsten van de staat dalen daardoor, wat voelbaar is voor alle burgers.

- **Onderbenutte openbaar vervoer-lijnen die perifeer gebied bedienen**  
De openbaar vervoer-lijnen die het perifere gebied bedienen met een minimum-frequentie, zijn niet altijd even efficiënt benut. Het lage aantal gebruikers maakt de lijn onrendabel. Bovendien zorgen de vele stopplaatsen in het perifere gebied dat de verbinding tussen kernen erg tijdrovend wordt, wat het aantal gebruikers nog doet dalen. De kosten voor deze niet-rendabele lijnen voor overheidsbedrijven worden door alle belastingbetalers betaald.

Daarnaast is het nodig om een correcte allocatie van de maatschappelijke meerkosten te organiseren aan de hand van nieuwe maatregelen of het aanpassen van bestaande systemen.

Voorbeelden:

- **Invoeren van een 'infrastructuurkost'**  
De aanleg van perifere infrastructuur zoals nieuwe wegenis, riolering, nutsvoorzieningen en straatverlichting moet worden doorgerekend aan al wie een nieuwe woning bouwt, aan de hand van een eenmalige 'infrastructuurkost'.
- **Differentiatie in de onroerende voorheffing**  
De exploitatiekosten van het perifere wonen of de kosten voor onderhoud van onder meer de infrastructuur, afvalophaling, energieverbruik voor straatverlichting moeten worden doorgerekend aan de huishoudens in de periferie aan de hand van een differentiatie in de onroerende voorheffing.
- **Invoeren van kilometerheffingen**  
Wagengebruik en alle kosten die dit met zich meebrengt voor de maatschappij, zoals bijvoorbeeld de kosten van de aanleg en het onderhoud van wegen en de kosten van ongevallen moeten ten laste komen van wie de kilometers effectief aflegt, door kilometerheffingen.

Maatregelen om de kosten van perifeer wonen te alloceren bij de perifere bewoner zullen op sterke weerstand stuiten en zijn dus politiek gevoelig. Anderzijds kan men zich afvragen hoelang bewoners van de kernen de fundamenteel onrechtvaardige verdeling van de kosten van het perifere wonen nog langer zullen dulden.

##### 5) Het bijsturen van maatregelen die de urban sprawl bevorderen

De huidige regelgeving is er mee verantwoordelijk voor dat de *urban sprawl* wordt bevorderd. Het is daarom nodig om de regelgeving zo bij te sturen dat het kernversterkend beleid niet langer wordt gehypothekeerd.

Voorbeelden:

- **De bepaling van het kadastrale inkomen**  
In de kern krijgt een woning met drie slaapkamers en één badkamer een hoger kadastraal inkomen dan datzelfde programma in de periferie. De jaarlijks te betalen onroerende voorheffing met opcentiemen, die het kadastraal inkomen als grondslag heeft, is daardoor hoger in de kern.
- **Premies en BTW-korting voor het opwaarderen van slechtgelegen vastgoed**  
Deze instandhoudingsmaatregelen werken de te realiseren bouwshift tegen. Bovendien creëren ze voor de burger de valse perceptie dat wonen in de periferie na renovatie niet langer belastend is voor milieu en maatschappij.
- **Gemeentefiscaliteit en gemeentelijk dotatiesysteem gerelateerd aan het aantal inwoners en de bebouwde oppervlakte op het grondgebied**  
Dit stimuleert lokale overheden om ook op slechtgelegen gronden te vergunnen, om toch maar aan inwoners te winnen. Bovendien creëert het bij lokale overheden tegenstand tegen een kernversterkend beleid, omdat dit de inwonersaantallen kan beïnvloeden.

## **6) Een grondige screening van het vergunningenbeleid en de uitzonderingsmaatregelen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening**

We bespraken bij de aanvang van dit onderzoeksrapport hoe het overaanbod aan juridisch bebouwbare gronden en woningen de laatste jaren nog een stuk werd opgedreven door een aantal decreetswijzigingen, die vaak goedbedoeld zijn, maar op het terrein vaak een averechts effect hebben.

Een aantal van die uitzonderingsregels zijn:

- de afwerkingsregel die toelaat om een woning te bouwen tegen een wachtgevel buiten de woongebieden;
- de basisrechten voor zonevreemde woningen en constructies;
- de mogelijkheid om woningen op te splitsen in functie van zorgwonen;
- het verval van verkavelingsvoorschriften ouder dan 15 jaar;
- de mogelijkheid om af te wijken van bijzondere plannen van aanleg ouder dan 15 jaar;
- de uitzonderingsmaatregelen voor tuincentra in het agrarisch gebied;
- de regelgeving rond de convenanten in het agrarisch gebied.

Deze generieke uitzonderingsmaatregelen hebben de mogelijkheden om het aanbod planmatig te sturen bemoeilijkt, bij uitstek in de open ruimte. Vermits er reeds een overaanbod aan bouwmogelijkheden is, werken deze uitzonderingsmaatregelen veeleer contraproductief voor een kernversterkend beleid. Het verdient dan ook aanbeveling om deze decreetswijzigingen grondig te evalueren op hun impact op een kernversterkend ruimtelijk beleid en zo nodig deze wijzigingen te corrigeren door maatregelen op provinciaal of Vlaams niveau.



## 5 INZETBAARHEID VAN DE VIER JURIDISCHE INSTRUMENTENKOFFERS

De inzetbaarheid van de vier juridische instrumentenkoffers voor de realisatie van een bouwshift hangt van verschillende factoren af. In de studie werd een ex-ante evaluatie uitgevoerd aan de hand van volgende criteria: doelmatigheid, efficiëntie, financiële haalbaarheid, maatschappelijke en politieke haalbaarheid.

De toetsing aan de criteria berust op het expertenoordeel van de onderzoekers en op de resultaten van de in het kader van deze studie uitgevoerde casestudie in het gebied Heist-op-den-berg, Hulshout en Herselt (zie bijlage 2 bij deze studie).

### Doelmatigheid

Doelmatigheid wordt in deze studie beschouwd als de mate waarin het instrument de ruimtelijke doelstellingen in functie van de bouwshift kan realiseren. In concreto betekent dit het neutraliseren van aanbod in de zendende gebieden en het verhogen van de dichtheden in de ontvangende gebieden. Doelmatigheid impliceert tegelijk dat de bouwshift ook doorwerkt in het vergunningenbeleid en de bouwpraktijk.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak en de geïntegreerde complexe projectenaanpak behalen een hoge doelmatigheid. Wanneer de overheid een bestemmingsplan, een stedenbouwkundige verordening, een herverkaveling of een voorkeursbesluit goedkeurt, wordt er een beleidsmatige en juridische bestendige zekerheid gecreëerd, zowel in de zendende als ontvangende gebieden. Deze overheidsbesluiten grijpen immers rechtstreeks in op het vergunningenbeleid en zijn daarom afdwingbaar door de overheid.

De complexe projectenaanpak biedt door de afwijkingsmogelijkheden nieuwe opportuniteiten ten opzichte van de reguliere aanpak. Aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit kunnen bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld. Zo kan het voorkeursbesluit een bouwverbod of bouwbeperkingen inhouden in gebieden die op het grafische plan zijn afgebakend. Op basis van een voorkeursbesluit kunnen daarmee onverenigbare vergunningsaanvragen worden geweigerd. Ook kan een recht van voorkoop worden gekoppeld aan een voorkeursbesluit. Aan het als ruimtelijk uitvoeringsplan geldende deel van een projectbesluit kan onder meer een rooilijnplan en grondruilplan worden gekoppeld. Indien bepaalde beschermingen van onroerende goederen de realisatie van het voorkeursbesluit in het gedrang brengen, kunnen ze worden uitgesloten. Tot slot kunnen er ook onteigeningen worden uitgevoerd in functie van het projectbesluit.

Een aanpak met ontwikkelingsrechten lijkt minder doelmatig, zeker wanneer de gebieden als facultatief worden aangeduid. Een ontwikkelingsrechtenplan geeft wel duidelijk de beleidsdoelstellingen weer, maar voor de uitvoering hangt de overheid af van de marktwerking van ontwikkelingsrechten. Verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen succesvol zijn wanneer er een grote vraag is naar ontwikkelingsrechten in de ontvangende gebieden. Tegelijk is het instrument niet gericht. Vermits het afhankelijk is van de marktwerking kan men niet bepalen welke gebieden prioritair dienen te verdichten of te ontlichten. De analyse van het casestudiegebied toont aan dat het aanbod de vraag ruimschoots overtreft, zeker indien de ontvangende gebieden sterk worden verdicht.

Een aanpak via een grondbeleid lijkt het minst doelmatig, omdat men voor de verwerving van gronden sterk afhankelijk is van opportuniteiten en operationele budgetten. Tegelijk is een actief grondbeleid niet juridisch dwingend voor de overheid, waardoor de uitvoering van de bouwshift louter afhangt van de welwillendheid van het beleid.

Het valt op te merken dat de doelmatigheid van het instrumentarium ook sterk samenhangt met de bestaande generieke regelgeving. Een aantal bestaande afwijkingsmogelijkheden in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kunnen de doelmatigheid van de ingezette instrumenten sterk ondermijnen. Zo kunnen de bepalingen in verband met de afwerkingsregel, de handelingen van algemeen belang, de handelingen vallend onder voorschriften van een bijzonder plan van aanleg ouder van 15 jaar, en de vele bepalingen inzake de basisrechten van zonevreemde constructies en zonevreemde functiewijzigingen leiden tot bijkomende bouw mogelijkheden in de zendende gebieden, waarop de beschreven instrumentenkoffers geen vat hebben. Het zou bijvoorbeeld merkwaardig overkomen wanneer een overheid een perceel herbestemt tot een openruimtefunctie, dat vervolgens door de afwerkingsregel terug kan worden bebouwd. Evenzeer is het naar maatschappelijk draagvlak toe moeilijk te verantwoorden dat de zonevreemde basisrechten in de zendende gebieden zouden blijven bestaan.

## **Efficiëntie**

Efficiëntie wordt in deze studie beschouwd als de complexiteit van het instrument samen met de kost en middelen die nodig zijn om het instrument in te zetten. In het bijzonder voor kleinere gemeenten is dat een belangrijk criterium, gezien de kostprijs van planningsprocessen zwaar kan doorwegen in de begroting.

Helaas zijn de meest doelmatige aanpakken tegelijk ook de minst efficiënte. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bijvoorbeeld vereist een zware procedure, die gerekend vanaf de plenaire vergadering gemiddeld anderhalf jaar in beslag neemt, maar sterk kan uitlopen. Ook de complexe projectenaanpak is gestoeld op een zwaar en langdurig proces, met een verwachte doorlooptijd van vier jaar. Het instrument van de herverkaveling uit kracht van wet kent bovenop het ruimtelijk uitvoeringsplan nog bijkomende formele procedures zoals de inrichtingsnota en het grondruilplan, waardoor de complexiteit verder toeneemt. Bovendien is de bepaling van de ruilwaarden vaak een zeer complexe en tijdrovende opdracht. Wat betreft de verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn er momenteel nog geen projecten in opmaak, maar de procedure uit het voorontwerp instrumentendecreet is complexer dan de procedure van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Naast de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan is immers ook een convenant regionale ontwikkelingsrechten vereist en een ontwikkelingsrechtenplan met de oprichting van een rechtenbank. Uit de memorie van toelichting bij het voorontwerp instrumentendecreet blijkt dat de adviserende instanties vragen hebben bij de complexiteit en het tijdsintensieve karakter van de procedure.

Een aanpak via grondbeleid lijkt het meest efficiënt, omdat er geen bestemmingswijzingen nodig zijn en dus ook geen procedures moeten worden doorlopen. De aankoop kan afhankelijk van de eigen context verlopen via de gemeente, een autonoom gemeentebedrijf of een intercommunale. Het ontwikkelen van verdichtingsprojecten via publiek-private projecten vereist wel enige kennis en knowhow, die de gemeentelijke diensten vaak overstijgen.

## **Financiële haalbaarheid**

Het realiseren van een bouwshift heeft belangrijke financiële implicaties voor de overheid en de eigenaars van de betrokken zendende en ontvangende gebieden. Er werd reeds aangetoond dat een bouwshift in Vlaanderen een aanzienlijke besparing zou kunnen opleveren aan de maatschappij. Zo gaat verspreide bebouwing gepaard met hoge maatschappelijke kosten. Stec Groep berekende dat het schrappen van 20.000 ha slecht gelegen aanbod voor Vlaanderen via de opmaak van bestemmingsplannen weliswaar zo'n 5 miljard euro zou kosten, maar de gemeenschap 12 miljard euro zou besparen ten opzicht van het business as usual scenario tegen 2040. Deze berekening gaat uit van de huidige regeling van de planschade. Bij een berekening aan de nieuwe regeling voor de planschade uit het voorontwerp instrumentendecreet zou de besparing nog slechts 5 miljard euro bedragen ten opzichte van het referentiescenario. Daarbij dient opgemerkt te worden dat er een hoge mate van onzekerheid is over de aannames die aan de grondslag liggen van deze studie. Kleine verschillen in de initiële aannames, zoals bijvoorbeeld het percentage van eigenaars waar planschade moet betaald worden, kunnen leiden tot grote verschillen in de uitkomst.

Hoewel dergelijke berekeningen misschien overtuigend zijn op een geaggregeerd Vlaams niveau, zijn ze dat niet noodzakelijk op een lokaal beleidsniveau. De financiële impact van de bouwshift is immers erg verschillend voor gemeenten in groeigebieden en krimpgebieden. Gemeenten in krimpgebieden zullen doorgaans hoge kosten hebben voor de compensatie van een geneutraliseerd juridisch aanbod, en slechts beperkte inkomsten uit baatafoming van verdichtingsprojecten. Tegelijk dreigen gemeenten in krimpgebieden ook op langere termijn inkomsten uit het gemeentefonds te missen, omdat de financiering van de gemeenten in grote mate afhankelijk is van het aantal inwoners en bedrijven. Een samenwerkingsverband tussen krimp- en groeigemeenten kan een oplossing bieden. Dat zou vereisen dat er een vereveningsmechanisme en solidariteitsmechanismen bestaat tussen de gemeenten, wat op zijn beurt evenmin evident is.

Een tweede probleem is dat de bouwshift zeer hoge upfront-kosten heeft die een directe impact hebben op de begroting, terwijl de baten voornamelijk op langere termijn liggen en zowel een directe als indirecte impact hebben op de begroting. De kosten ontstaan voornamelijk door de compensaties aan de eigenaars. De directe baten betreffen de mogelijkheden tot afkomen bij verdichtingsprojecten, terwijl de indirecte baten worden gegenereerd uit de verminderde uitgaven. De

betalbaarheid van de bouwshift hangt samen met de mogelijkheden om de kosten voor compensaties te spreiden in de tijd, waarbij inkomsten en uitgaven op elk tijdstip in balans zijn.

Een derde probleem ligt in de asymmetrie tussen de uitgaven voor compensaties en inkomsten uit de baatafoming, waardoor de verevening haast nooit kostenneutraal voor de overheid kan zijn. Zelfs na de invoering van het instrumentendecreet zal de planschade 100% bedragen, terwijl de planbaten slechts de helft bedraagt. Zelfs wanneer planbaten en planschade volledig symmetrisch zouden zijn, is de kans op een budgetneutrale verevening erg klein. De inkomsten als gevolg van verdichting op één perceel met een woonunit zijn doorgaans veel kleiner dan de uitgaven voor het onbebouwbaar maken van een ander perceel waar één woonunit was toegestaan. Terwijl de grondwaarde bij verdichting slechts licht stijgt, daalt de grondwaarde bij het onbebouwbaar maken substantieel. Dit betekent dat voor een budgetneutrale verevening er veel meer woningen moeten worden bijgecreëerd in de ontvangende gebieden, dan er verdwijnen in de zendende gebieden. Uit het casestudiegebied blijkt alvast dat deze vraag er momenteel niet is.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak en de geïntegreerde complexe projectenaanpak lijken op financieel vlak het meest problematisch. In principe laat de complexe-projecten-aanpak fasering toe, waardoor de compensaties kunnen worden gespreid in de tijd, maar de fasering is niet helemaal waterdicht. In het voorkeursbesluit zal een grafisch plan worden toegevoegd, met de gewenste dichtheden in de zendende en ontvangende gebieden. Vanaf dan is in principe duidelijk welke percelen bouwrechten zullen verliezen. Aan een voorkeursbesluit kunnen tijdelijk reeds bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld, zoals het instellen van een bouwverbod of bouwbeperkingen. Met het voorkeursbesluit onverenigbare vergunningen kunnen worden geweigerd. Het is momenteel nog onduidelijk welke gevolgen dit zal hebben op de compensatieregeling voor de eigenaars, maar vast staat dat bij de weigering van een vergunning een schadevergoeding kan verschuldigd zijn op basis van het GBOL-beginsel. Een voorkeursbesluit leidt bovendien tot één of meerdere projectbesluiten die gelden als ruimtelijke uitvoeringsplannen, in het kader waarvan sowieso de reguliere bepalingen inzake planschade en planbaten gelden.

De aanpak via herverkaveling uit kracht van wet en de aanpak via verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn in principe kostenneutraal voor de overheid en scoren daarom het best op dit criterium. Nochtans dient opgemerkt te worden dat het weinig waarschijnlijk is dat een VOR-systeem tot een budgetneutrale verevening kan leiden. Uit het casestudiegebied blijkt alvast dat de bijkomende mogelijkheden via verhandelbare ontwikkelingsrechten onvoldoende groot zijn om de ontwikkelingsmogelijkheden in de zendende gebieden te compenseren. Percelen uit de zendende gebieden waarvan de ontwikkelingsrechten niet werden opgekocht zullen bovendien na het project alsnog moeten worden gecompenseerd op basis van de planschaderegeling.

Een aanpak via een actief grondbeleid laat toe om de uitgaven voor de overheid gecontroleerd te doseren. Er ontstaat ook geen 'schade' wanneer de overheid gronden poogt te verwerven in der minne. Anderzijds zijn de mogelijkheden om baten te heffen in de ontvangende gebieden eerder beperkt.

### **Maatschappelijke en politieke haalbaarheid**

De bouwshift creëert maatschappelijke winnaars en verliezers. In het kamp van de verliezers zitten de grondeigenaars van de zendende gebieden en burens van verdichtingsprojecten in de ontvangende gebieden. De herbesteding van een eigendom om voorheen bestaande bouwrechten te neutraliseren kan een zware financiële impact hebben op de grondeigenaars, zeker wanneer de compensatie beneden de marktwaarde van de eigendom zou liggen. Hoewel het voorontwerp instrumentendecreet de compensatie wil optrekken naar 100% van de marktwaarde, kan een gedwongen afstand van de bouwrechten nog steeds als ingrijpend worden ervaren. Ook de beoogde verdichting in de ontvangende gebieden kan tot maatschappelijk protest leiden. De winnaars van de bouwshift zijn op korte termijn de individuele grondeigenaars in de ontvangende gebieden en ontwikkelaars die mogelijk een financiële meerwaarde bekomen. Op langere termijn levert de bouwshift uiteraard voordelen op voor de hele samenleving en de toekomstige generaties.

In het licht hiervan lijkt de aanpak via verhandelbare ontwikkelingsrechten minder slaagkans te hebben. Door een grootschalige en gelijktijdige schrapping van ontwikkelingsrechten in de zendende gebieden en een verdichtingsbeleid in de kern ontstaat er immers een grote groep van individuen die zich mogelijk mobiliseren tegen het beleid en politieke actie zullen voeren om het planningsinitiatief ongedaan te maken.

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak laten een meer gefaseerde aanpak toe, waardoor de proportie van 'verliezers' steeds onder controle kan worden gehouden. Maar ook hier bestaan aanzienlijke risico's op maatschappelijk verzet, dat in een lokale politieke strijd kan uitmonden.

De geïntegreerde complexe projectenaanpak biedt op dit punt enig perspectief: deze procedure vertrekt immers niet van een concreet project, maar van een probleemstelling en laat de burgers via een ruime publieke participatie toe om mee na te denken over alle mogelijke oplossingsrichtingen en alternatieven. Het geïntegreerd effectenonderzoek in het kader van deze procedure omvat bovendien een milieueffectenbeoordeling en een maatschappelijke kostenbatenanalyse van de verschillende mogelijke alternatieven. Het einddoel bestaat erin om als overheid samen met de burger te komen tot een perfect uitgebalanceerd en maatschappelijk gedragen voorkeursbesluit en projectbesluiten. Daarbij moet wel een kanttekening worden gemaakt: waar de gemeente het perfecte niveau 'dicht bij de burger' lijkt, voor een geslaagde publieke participatie en dus een geslaagde complexe projectenaanpak, leert de ervaring met de eerste complexe projecten dat het bereiken van een consensus op gemeentelijk niveau geen sinecure is.

Ook de aanpak via een actief grondbeleid scoort goed, omdat de verkoop steeds op vrijwillige basis en incrementeel verloopt. Bij verdichtingsprojecten kan de overheid de regie sterk in handen houden, waardoor lokale belangen en behoeften voldoende worden geïntegreerd. De proportie van mogelijke 'verliezers' is binnen deze aanpak dus zeer klein en voldoende controleerbaar.

## **Besluit**

Samenvattend lijkt er geen 'ideaal' instrumentarium te bestaan om de bouwshift te realiseren via verevening. De vier instrumentenkoffers scoren immers uiteenlopend op de criteria doelmatigheid, efficiëntie, financiële haalbaarheid en maatschappelijke en politieke haalbaarheid.

Een eerste vaststelling is dat eigenaars in de zendende gebieden onafhankelijk van het gekozen instrument zullen moeten worden gecompenseerd voor het waardeverlies van hun eigendommen. Het lijkt aanlokkelijk voor besturen om de planschadevergoeding te proberen vermijden door andere instrumenten te hanteren dan de herbestemming, zoals het opleggen van extreem lage dichtheden, compensaties in natura of verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het uitschakelen van de planschaderegeling betekent echter niet dat de overheid niet gebonden is aan een billijke vergoeding van de eigenaars. Volgens het GBOL-principe moet het dragen van openbare lasten evenredig en gelijk te zijn, ongeacht via welk instrument de last tot stand komt. Eigenaars kunnen zich op basis hiervan steeds tot een rechtbank richten om schadevergoeding te proberen bekomen. Wat betreft de verhandelbare ontwikkelingsrechten en de herverkaveling uit kracht van wet bestaat bovendien het risico dat grondeigenaars ook het gelijkheidsbeginsel kunnen invoeren om een gelijkaardige compensatie te eisen als deze voorzien in de planschaderegeling.

Een tweede vaststelling is dat een budgetneutrale verevening niet haalbaar is. De baatafoming bij verdichting is onvoldoende om de compensaties te kunnen dekken, en kan bovendien ook contraproductief werken. Twee factoren spelen daarbij een essentiële rol. Ten eerste is er het juridische (over)aanbod ten opzichte van de te verwachten vraag naar bijkomende woningen. De druk op verdichting is dus onvoldoende groot om baatafoming effectief te maken. Ten tweede is er de sterke asymmetrie tussen de kosten voor het onbebouwbaar maken en de baten die volgen uit verdichting. Om tot een budgetneutrale verevening te komen, moeten er in de ontvangende gebieden veel meer bouw mogelijkheden bij komen dan er verdwijnen buiten de kernen en in de linten. De benodigde verdichting overtreft vele malen de toekomstige vraag.

Een derde vaststelling is dat de instrumenten die alternatieven proberen te bieden voor de planschaderegeling een zeer grote complexiteit kennen. Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is slechts toepasbaar voor regionale projecten, vereist een zeer omslachtige procedure en heeft een grote 'overhead' kost. De planologische ruil is mogelijk interessant voor zeer specifieke projecten en kent ook een grote complexiteit. De complexiteit van beide instrumenten overstijgt ook vaak de bestuurlijke capaciteit van de gemeente.

Een vierde vaststelling is dat de meest effectieve instrumenten niet per se haalbaar zijn op financieel en maatschappelijk vlak. Een aanpak via bestemmingsplanning biedt het meeste beleidszekerheid naar implementatie, maar kan financiële en

maatschappelijke problemen opleveren. De geïntegreerde complexe projectaanpak biedt op dit punt meer perspectief, door de grote klemtoon op publieke participatie en op de nood aan maatschappelijke gedragenheid van het voorkeursbesluit en de projectbesluiten, die onder meer ook goed moeten scoren op het vlak van een vergelijkende maatschappelijke kostenbatenanalyse.

Financieel en maatschappelijk haalbaar is ook de piste van het actief grondbeleid. Een dergelijke aanpak is evenwel sterk afhankelijk van een niet met de burger doorgesproken en niet op milieueffecten en maatschappelijke kosten en baten afgewogen toekomstige politieke prioriteiten en opportuniteiten.

Tot slot kan worden vastgesteld dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heel wat afwijkingsbepalingen heeft, waardoor de doelmatigheid van alle instrumentenkoffers wordt ondermijnd. Door deze afwijkingsbepalingen lijkt de bouwshift wel op dweilen met de kraan open. Terwijl het erg moeilijk is om bouwmogelijkheden te onttrekken uit de zendende gebieden, maken afwijkingsbepalingen het erg makkelijk om nieuwe bouwmogelijkheden bij te creëren.

In het licht van deze 'ambivalente' vaststellingen zou de vraag kunnen worden gesteld of het streven naar een grootschalige bouwshift via verevening überhaupt een wenselijke doelstelling is. Hoewel het schrappen van bouwmogelijkheden in zeer specifieke gevallen gerechtvaardigd kan zijn, moet dit mogelijk niet noodgedwongen worden uitgewerkt in een algemene regeling voor een ruimer gebied. Bij grootschalige operaties bestaat immers het risico dat de doelstellingen niet geheel worden gehaald. Hierdoor zal de overheid na aanzienlijke uitgaven nog steeds opkijken tegen een verspreide bebouwing en verdwijnen de maatschappelijke kosten niet. Tenslotte dreigt de operatie erg veel overheidsmiddelen te vereisen, die niet kunnen worden besteed aan andere overheidsdoelen. Deze middelen zullen vooral ten goede komen van de grondeigenaars in de zendende gebieden. De opportuniteitskost van deze besteding is erg groot. Zo kan de baatafoming die gebruikt wordt voor het onbebouwbaar maken van een perceel in de zendende gebieden niet meer worden aangewend voor een kwaliteitsverbetering van het publieke domein in de ontvangende gebieden. Bovendien lijkt het erop dat de woonvraag in de toekomst ook drastisch zal wijzigen. Door de voortschrijdende gezinsverdunding zal de vraag naar kleinere woningunits verder toenemen en zal de markt automatisch tot verdere verdichting leiden. Gezien deze te verwachten evolutie is het mogelijk meer zinvol om de publieke budgetten aan te wenden voor een kwalitatieve kernversterking eerder dan voor de uitbetaling van compensatievergoedingen aan grondeigenaars.

## 6 CASESTUDIE ALS TOETSSTEEN

In het kader van deze studie werden de juridische instrumentenkoffers ruimtelijk en financieel geëvalueerd, aan de hand van de resultaten van een casestudie in het gebied Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herstelt (zie bijlage 2 bij de studie).

### Ruimtelijke aspecten

Deze studie wordt gebaseerd op de resultaten van een casestudie uitgevoerd in de gemeenten Herselt, Hulshout en Heist-op-den-Berg. Voor een uitgebreide rapportering over deze casestudie wordt verwezen naar bijlage 2 bij deze studie. Het studiegebied van de casestudie biedt een relevante staalkaart van verschillende ruimtelijke condities. Zo zijn er diverse kernen aanwezig, met een uiteenlopend voorzieningenniveau en een variatie aan knoopwaarde. Sommige komen in aanmerking voor verdichting, andere veel minder. Buiten de kernen is er gave open ruimte, vaak met grote natuurwaarde, maar evengoed sterk geperiferiseerde open ruimte.

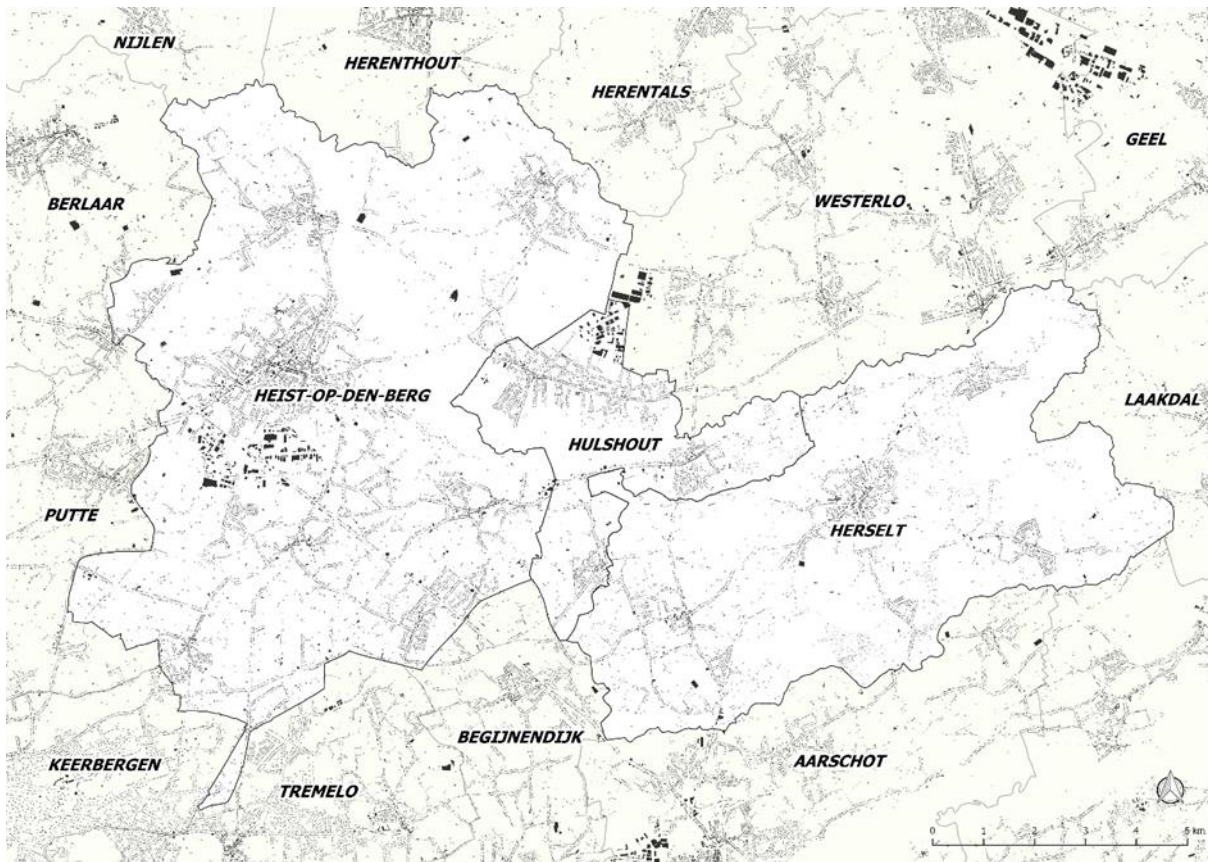
Het ruimtelijk onderzoek van de casestudie wordt met een dubbele focus gevoerd:

- Op *territoriale schaal* (de gemeenten als geheel) wordt een antwoord gezocht op de vraag hoe omvangrijk de verdichtings- en ontdichtingsopgave is. Dat laat toe na te gaan in welke mate er een (on)evenwicht bestaat tussen verdichting en vrijwaring. Door meerdere gemeenten te bestuderen, komen de verschillen tussen de gemeenten tot uiting.
- Daarnaast worden op *lokale schaal* enkele concrete verdichtings- en ontdichtings-projecten uitgewerkt, die toelaten om de financiële impact van de verdichting en ontdichting te kwantificeren. Tegelijk geven deze cases ook een beeld van het verschil tussen een trendmatige ontwikkeling en een trendbreuk-ontwikkeling, zodat de financiële hefboom kan worden berekend die een bijkomende verdichting genereert.

Het ruimtelijk onderzoek als geheel, zowel de territoriale als de lokale schaal, biedt een kader voor de evaluatie van het in deze studie opgenomen juridisch instrumentarium.

Het ruimtelijk onderzoek start met een beknopte analyse van de bebouwde structuur en een inventarisatie van de trendmatige bouwmogelijkheden, die wordt vergeleken met de trendmatige behoefte. Vervolgens wordt een scenario voor een trendbreukgroei uitgewerkt. Op basis van een hypothese voor een ruimtelijke visie worden ontvangende en zendende gebieden geïdentificeerd. Daarop wordt een raming van het bouwpotentieel binnen de gewenste ruimtelijke structuur gebaseerd.

Het ruimtelijk onderzoek heeft louter het statuut van een werkhypothese, bedoeld als kader voor de voorliggende studie en als mogelijk voorbeeld van een 'voorkeursalternatief', wanneer binnen het juridisch instrumentarium door de provincie of gemeenten zou worden geopteerd voor de geïntegreerde complexe projectenaanpak. Het betreft géén vertolking van de visie van het provinciebestuur of de betrokken gemeentebesturen. Aan het onderzoek kunnen op geen enkele manier rechten worden ontleend.

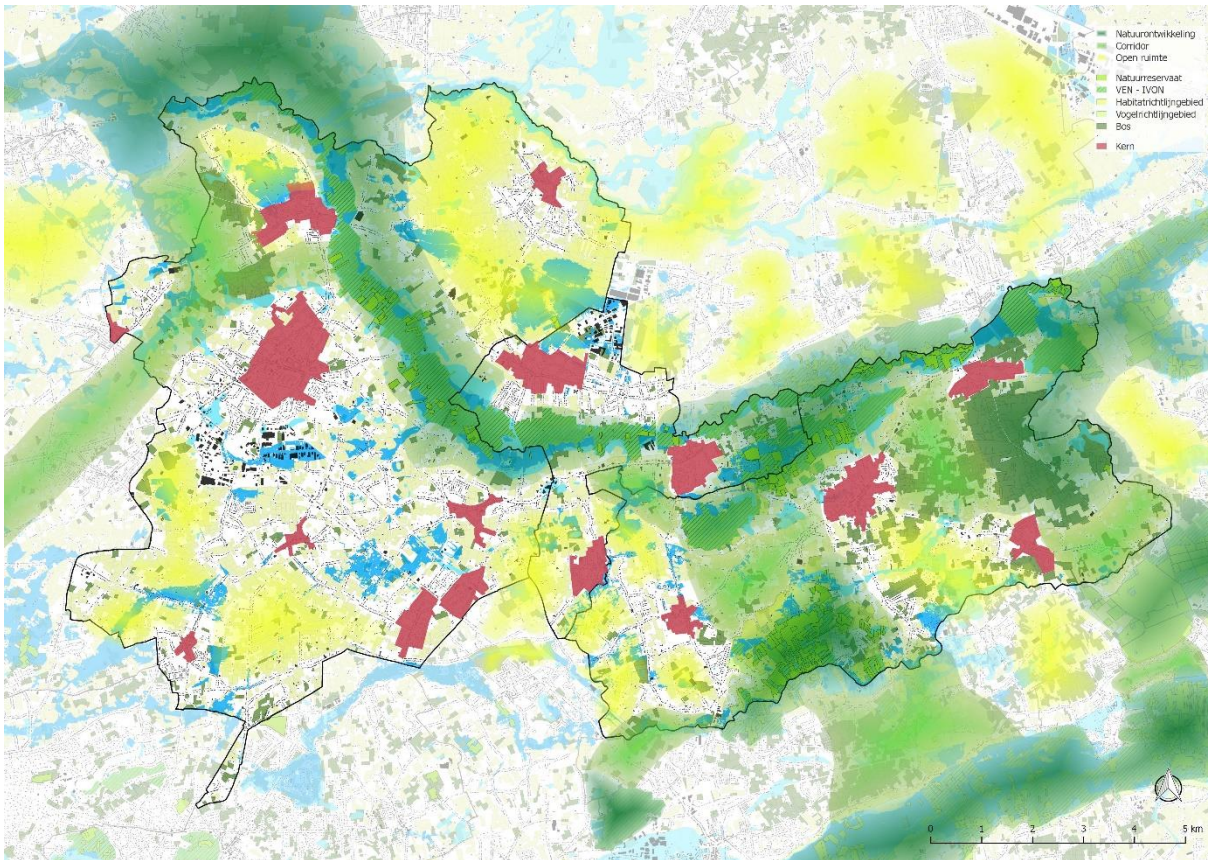


*Figuur: studiegebied voor dit onderzoek*

### **Gehanteerde verdichtings- en ontichtingsprincipes**

Om deze casestudie concreet hanteerbaar te maken voor het onderzoek naar het inzetbaar instrumentarium en zijn economische en juridische consequenties, moeten we zicht krijgen op zowel de actuele ruimtelijke situatie, de trendmatige ontwikkeling (business as usual) en een mogelijke 'trendbreuk'. Dit laatste scenario zullen we hanteren als referentiesituatie voor de 'gewenste' ruimtelijke ordening, in functie waarvan we de te onderzoeken instrumenten willen inzetten. Hoewel de constructie van dit trendbreukscenario niet tot de kern van dit onderzoek behoort, zullen we het toch uitgebreid onderbouwen. Het trendbreukscenario baseert zich op twee belangrijke principes, die ontleend worden aan de Nota Ruimte van de provincie Antwerpen, maar die ook in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen terug te vinden zijn.





Figuur: visiekaart: kernversterking en vrijwaring open ruimte

Het eerste principe betreft het terugdringen van het ruimtebeslag in de open ruimte, buiten de steden, dorpskernen en economische en voorzieningenclusters. Dit ruimtebeslag zou niet meer verder mogen toenemen, en moet op langere termijn zelfs worden teruggedrongen om ruimte te bieden aan belangrijke 'open ruimte-functies', zoals waterbeheersing, natuurontwikkeling, productie van voedsel en van groene energie. De consequentie van dit principe is dat alle bijkomende ruimtebehoefte voor wonen in de steden en dorpskernen moet worden opgevangen, en in deze kernen bovendien extra ruimte moet worden gecreëerd voor de relokalisatie van bestaande, slecht gelegen woningen (voorliggend onderzoek is beperkt tot de woonfunctie).

Het tweede principe draait om de afstemming van de groeiperspectieven van de steden en dorpskernen aan hun knoop- en plaatswaarde, meer bepaald hun OV-bereikbaarheid en hun voorzieningenniveau. Hoe groter de knoop- en plaatswaarde, hoe meer een stad of dorpskern kan en zelfs moet groeien. We baseren ons op recent onderzoek van VITO om de OV-bereikbaarheid en het voorzieningenniveau te evalueren. Om een kwantitatieve inschatting van de gedifferentieerde groei te kunnen maken, is het nodig om de bestudeerde drie gemeenten in een ruimere regio te situeren. Slechts op die manier kunnen we de ruimtelijke patronen die inherent ingebakken zitten in de trendprognoses (zoals aanhoudende periferisering) uitfilteren en bijsturen.

### Cultuurlandschapskaart als basis

De uitwerking van een trendbeukperspectief, gebaseerd op de gedifferentieerde groei van de woonkernen, brengt ons tot de vraag naar de definitie en de morfologische omschrijving van een 'kern'. Dit vereist eigenlijk een onderzoek op zich, omdat de meeste kernen omwille van de aanhoudende periferisering sterk zijn uitgedeind en er in de praktijk nog moeilijk een lijn te trekken valt tussen 'kern' en 'niet-kern'.

We hebben voor dit onderzoek gebruik gemaakt van de 'cultuurlandschapskaart' die werd opgesteld als basis voor de opmaak van de Nota Ruimte. Deze kaart schetst vrij gedetailleerd de huidige ruimtelijke structuur, gebaseerd op luchtfoto's



en bodemgebruikskaarten. Deze kaart onderscheidt onder meer steden, dorpskernen, gehuchten, perifere woonwijken, woonparken en woonfragmenten: verschillende types van woningconcentraties die ruimtelijk afgebakend werden als ruimtelijk samenhangend geheel.

Voor dit onderzoek nemen we de selectie en de afbakening van steden, dorpskernen en gehuchten over, als gebieden die potentieel voor kernversterking en verdichting in aanmerking komen. Met deze benadering maken we abstractie van de huidige planologische afbakening van een kern, in casu de zone 'woongebied' op het gewestplan (vaak aangevuld met een zone 'woonuitbreidingsgebied' en verschillende linten landelijk woongebied). Als we deze afbakening zouden hanteren, dan zouden we overmaatse intekening uit het verleden consolideren en dus ten gronde geen omslag naar compactere en sterkere kernen kunnen in gang zetten.

### **Scope van de ruimtelijke implicaties**

Zowel voor de trend- als het trendbreukscenario willen we voor de drie bestudeerde gemeenten de behoefte aan bijkomende woningen vergelijken met het huidige aanbod aan bouwmogelijkheden. Daartoe inventariseren we de onbebouwde, bebouwbare percelen door de digitale kadasterkaart te kruisen met de bebouwbare zones van het gewestplan. We maken daarbij abstractie van bestaande RUP's en BPA's, om niet te veel in detail te moeten gaan. We gaan voor het trendbreukscenario ook na wat de impact is van de relokalisatie van slecht gelegen woningen en van het aanpakken van de onderbewoning van ééngezinswoningen. Hiermee willen we een kwantitatief zicht krijgen op de verhouding tussen aanbod en behoefte, zodat de opgave van de bouwshift in deze drie gemeenten duidelijk wordt.

### **Financiële aspecten**

In deze studie belichten we de financiële implicaties van een nieuw beleid dat inzet op kernversterking en vrijwaren van open ruimte vanuit een collectief perspectief, vanuit overheidsperspectief en vanuit individueel perspectief. Om voeling te krijgen met de grootte-orde van meerwaarde-generatie door verdichting, berekenen we in de casestudie de financiële effecten op enkele receiving sites. De focus ligt daarbij op de mogelijkheden tot baatafoming op de individuele sites waar een ontwikkeling plaatsvindt; er wordt geen geaggregeerde berekening gemaakt voor de regio. Analoog maar dan op iets grotere schaal, namelijk voor de corridor tussen Herselt en Bergom, wordt er een theoretische sending case onder de loep genomen: de kosten voor het vrijmaken van deze corridor worden geraamd. Deze calculaties laten onder meer toe om conclusies te trekken met betrekking tot betaalbaarheid van de ruimtelijke hersteloperatie om tot een ruimtelijk model met sterke kernen te komen.

### **Berekening meerwaarde bij verhoging bouwrechten**

Om kernen te kunnen verdichten zal de overheid de oorspronkelijke bouwmogelijkheden of de huidige referentiedichtheid van een ontwikkelingssite optrekken naar een hogere dichtheid. De verhoging van de bouwmogelijkheden heeft een verhoging van de grondwaarde als gevolg. Omdat het nieuwe ruimtelijk beleid van kernversterking en vrijwaring van open ruimte de komende decennia aanzienlijke financiële inspanningen zal vragen van overheden, is het aangewezen de meerwaarde gegenereerd door verhoging van bouwmogelijkheden, deels te capteren, weliswaar op een wijze die fair is voor de investerende partijen, namelijk rekening houdend met een vereist rendement op de investering en de gelopen risico's. Dit is ook de focus van de doorgerekende receiving cases in dit rapport. Er wordt in dit rapport dus geen geaggregeerde berekening gemaakt van de te capteren meerwaarde over alle ontwikkelingen in een grotere regio.

In de cases te Herselt en Heist-op-den-Berg zullen we de stijging van de grondwaarde van een projectsite berekenen die zich voordoet naar aanleiding van het verhogen van de dichtheid. We berekenen de grondwaarde dus eenmaal met de huidige referentiedichtheid, en een tweede maal met de verhoogde dichtheid. Het verschil tussen beide is de gezochte grondwaarde-stijging. Op basis van deze rekenresultaten kan men tenslotte argumenteren of onderhandelen wat een faire baatafoming zou inhouden.

De meest betrouwbare methode voor het benaderen van de marktwaarde van een grond is om deze 'residueel' te berekenen: de residuele grondwaarde is de waarde die een verkavelaar of verkavelaar/ontwikkelaar bereid is om te betalen voor de grond, gebaseerd op verwachte kosten en inkomsten van de ontwikkeling. Hierin zit ook een marge verrekend voor

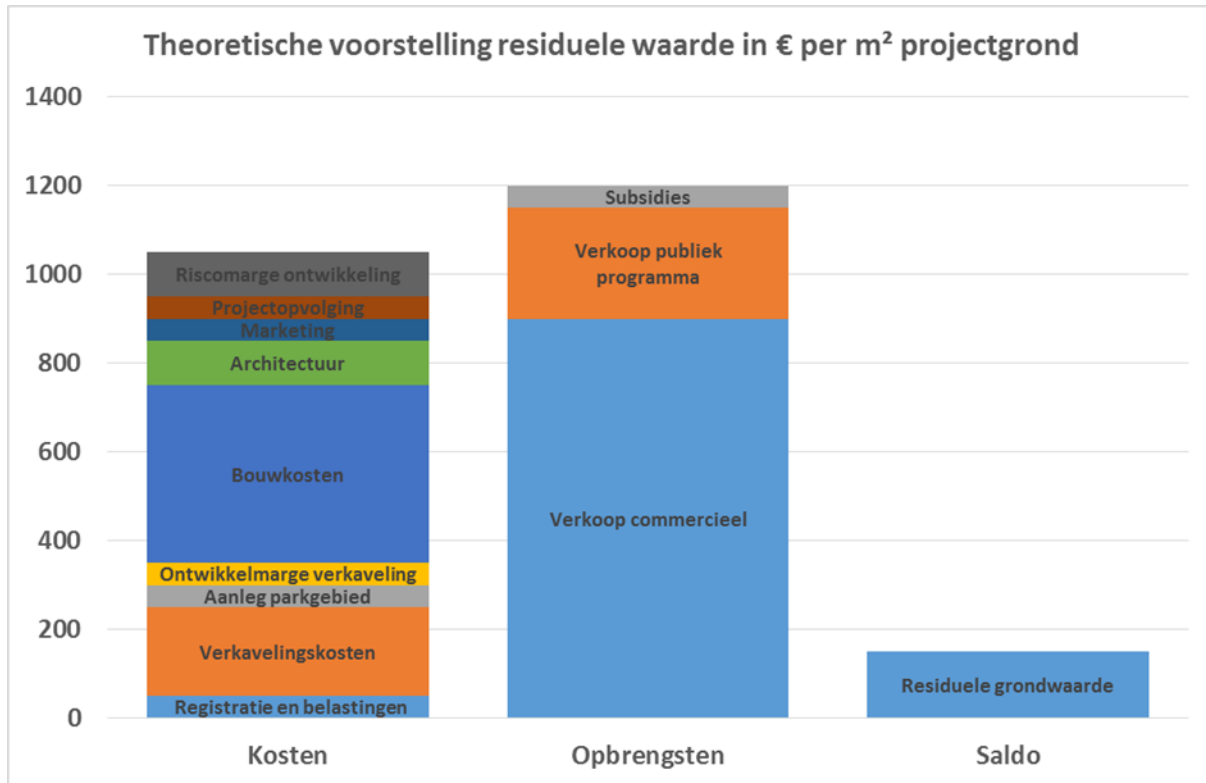
de ontwikkelaar, die in verhouding staat tot het risico dat hij neemt met zijn investering. Men kan de grondwaarde ook afleiden uit prijzen van referentiegronden in de omgeving. De waarde van niet-verkavelde projectgrond is echter veel lager dan deze van verkavelde grond. Projectgrond op meer dan 50m van een uitgeruste weg reduceren we daarom in waarde met ongeveer 50 %, omdat deze gronden extra investeringen vragen om te ontsluiten en van nutsvoorzieningen te voorzien.

### **Residuele grondwaarde van projectgrond**

De waarde van projectgrond is gelijk aan wat een verkavelaar of verkavelaar/ontwikkelaar bereid is om te betalen voor de grond. Deze wordt 'residueel' berekend. Dit betekent dat wordt achterhaald wat het residu of saldo is als alle ontwikkelingsopbrengsten worden vergeleken met alle ontwikkelingskosten, uitgezonderd de aankoopprijs van de grond zelf. Dit saldo is wat de verkavelaar of verkavelaar/ontwikkelaar bereid zal zijn te betalen voor de projectgrond. De residuele grondwaarde is dus het verschil tussen de totale opbrengsten en de totale kosten die deze potentiële koper inschat, inbegrepen risicomarges voor de risico's die het project voor hem met zich meebrengt:

- De opbrengsten omvatten dus de verkoops-opbrengsten van het commerciële en eventueel publieke programma, en eventuele subsidies.
- De kosten omvatten registratierechten en belastingen, verkavelingskosten (wegen en riolering), kosten voor aanleg van groen of andere kwalitatieve maatregelen, bouwkosten, erelonen (voor architectuur, veiligheid, management, projectopvolging), budget voor marketing en communicatie, en een marge voor de ontwikkelaar. Deze marge betreft een ontwikkelmarge op het verkavelingsrisico en een risicomarge op het ontwikkelrisico. Voor projectgronden waar men een moeizame verkoop verwacht, of waar bijvoorbeeld onzekerheden zijn over de toestand van de ondergrond, zal de ontwikkelaar een hogere marge wensen, wat effect zal hebben op de residuele grondwaarde.

Op de onderstaande figuur wordt met een fictief voorbeeld weergegeven hoe de residuele grondwaarde wordt berekend. Een aantal zaken dienen hierbij te worden genoteerd.



Ten eerste is de **residuele grondwaarde een saldo-waarde**, ten gevolge van een verschil tussen kosten en opbrengsten. Een stijging of daling van slechts enkele procenten van de totale kosten of opbrengsten kan een enorme impact hebben op de residuele grondwaarde. In dit voorbeeld hebben we een totale opbrengst per m<sup>2</sup> projectgrond van 1.200 €/m<sup>2</sup>, tegenover een totale verkavelings- en ontwikkelkost van 1.050 € per m<sup>2</sup> projectgrond. Dit geeft een residuele grondwaarde van 150 €/m<sup>2</sup> projectgrond. Indien de ontwikkelopbrengsten met 5 % zouden dalen naar 1.140 €/m<sup>2</sup> projectgrond en de ontwikkelkosten gelijk blijven, dan daalt de residuele grondwaarde van 150 €/m<sup>2</sup> naar 90 €/m<sup>2</sup> projectgrond. Dit is een daling van 40% !

Ten tweede is **de waarde van niet-verkavelde projectgrond veel lager dan deze van verkavelde grond**. Vaak wordt, met het oog op een snelle inschatting van grondwaarde van een totale projectgrond, een vergelijking gemaakt met in verkoop staande gronden in de buurt. Deze in verkoop staande gronden zijn in vele gevallen reeds verkavelde gronden, waar de verkavelingskosten reeds zijn gemaakt. In het geval van projectgrond moeten deze verkavelingskosten nog gemaakt worden, en gaan deze dus af van de residuele grondwaarde van de projectgrond. Het betreft onder andere kosten voor afbraak van opstallen, egaliseren van grond, eventuele sanering, aanleg wegenis, verlichting, riolering en andere nutsvoorzieningen, aanleg groengebied en beplanting, en een risicomarge op het verkavelingsrisico.

Ten derde is de residuele grondwaarde **sterk afhankelijk van door de overheid opgelegde randvoorwaarden**. De voorwaarde om bepaalde kosten in de ontwikkeling te nemen, kan een zeer sterke impact hebben op de residuele grondwaarde. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een parkgebied of de heraanleg van kruispunten in de buurt. Zelfs als deze kosten op het eerste zicht beperkt lijken ten opzichte van de totale ontwikkelingskost, kan de impact ervan groot zijn. Ook andere randvoorwaarden die typisch worden opgenomen in RUP's of PPS-overeenkomsten, kunnen een sterke impact hebben op de residuele grondwaarde. Het betreft bijvoorbeeld ruimtelijke voorwaarden (maximale densiteiten of bouwhoogtes), typologische randvoorwaarden, maximum-verkoopprijzen. Vanuit maatschappelijk opzicht kunnen heel wat

van deze randvoorwaarden beargumenteerd en verantwoord worden. Maar er mag niet vergeten worden dat de impact op de residuele waarde vaak hoger is dan ingeschat.

### **Berekening minwaarde bij schrapping bouwrechten**

In functie van het vrijwaren van de open ruimte moeten binnen de huidige bestemmingsplannen bouwrechten geschrapt worden. Voor het vrijmaken van de open ruimte-bestemmingen moet daarbovenop een afbraakbeleid gevoerd worden.

De cases die we doorrekenen in deze studie betreffen het vrijmaken van een corridor te Herselt, met:

- slechtgelegen Landelijk woongebied;
- slechtgelegen Woongebied;
- slechtgelegen Woonuitbreidingsgebied;
- slechtgelegen Zone voor verblijfrecreatie;
- slechtgelegen KMO-gebied;
- zonevreemde bebouwing in Agrarisch gebied;
- zonevreemde bebouwing in landschappelijk waardevol Agrarisch gebied;
- zonevreemde bebouwing in Natuurgebied.

We berekenen in deze studie:

#### **1) De compensatievergoedingen naar aanleiding van het schrappen van bouwrechten**

Het schrappen van bouwrechten komt overeen met het terugbrengen van de zogenaamde harde bestemmingen naar open-ruimte bestemmingen. Voor de berekening van de compensatievergoeding voor bouwrechten gaan we er in dit rapport vanuit dat de marktwaarde van de gronden terugvalt naar 0. Voor het berekenen van de marktwaarde van de gronden hanteren we prijzen per m<sup>2</sup> van referentiegronden in de omgeving met gelijkaardig gebruik. Grond op meer dan 50m van een uitgeruste weg wordt daarbij met ongeveer 50 % gereduceerd in waarde, omdat diepergelegen gronden extra investeringen vragen om te ontsluiten en van nutsvoorzieningen te voorzien.

#### **2) De compensatievergoedingen en kosten naar aanleiding van het verwerven en afbreken van opstallen**

Voor de eigenaarsvergoeding maken we een onderscheid tussen woongebouwen en bedrijfsgebouwen:

- In dit rapport berekenen we de eigenaarsvergoeding voor het verwerven van een woning als de marktwaarde van de opstal. We gaan uit van de gemiddelde woningprijs in Herselt, verminderd met de gemiddelde prijs voor bouwgrond. Er wordt namelijk verondersteld dat de woningeigenaar met deze vergoeding in de regio een woning kan kopen in dezelfde conditie. De vergoeding voor emotionele waarde en andere toeslagen worden in deze case verwaarloosd.
- Voor de vergoeding van bedrijfspanden gaan we uit van de nieuwbouwkost. Aangezien het voor bedrijven niet voor de hand ligt om een gelijkaardig pand te vinden dat geschikt is voor de betreffende bedrijfsactiviteit, dient er meestal een nieuw pand te worden opgetrokken. Omdat bedrijven bij onteigening vaak ook recht hebben op een vergoeding voor het verplaatsen van de bedrijfsvoering, is het van belang te weten dat de vergoeding in dit rapport slechts een ondergrens is. Omdat de focus in dit rapport op wonen ligt, wordt hierop niet verder ingegaan.

Naast de eigenaarsvergoedingen worden ook kosten ingerekend voor de afbraak van de opstallen.

## 7 RUIMTELIJKE BENADERING

### 7.1 Ruimtelijke evaluatie van de vier juridische instrumentenkoffers

#### **Instrumentenkoffer 1: de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak**

De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak vertrekt vanuit een geëxpliciteerde ruimtelijke visie op waar te verdichten en te ontlichten. Het faciliteren van verdichting kan worden gekaderd in een ruimer kernversterkend beleid. Aan de ontlichting kan een visie worden gekoppeld op een andersoortig ruimtegebruik van de open ruimte. De instrumentenkoffer laat een territoriale differentiatie via een gebiedsgerichte aanpak toe: verdichting en ontlichting op maat.

Door de ont koppeling van de planvorming en de uitvoering via omgevingsvergunningen is de stuurkracht eerder beperkt. Het instrumentarium legt vast waar verdicht respectievelijk ontlicht kan worden, maar biedt geen garantie op effectieve uitvoering. Er bestaat een reëel gevaar dat de initiatieven willekeurig worden verspreid in functie van opportuniteiten en op het terrein onvoldoende kritische massa bereiken om het verschil te maken. Daarmee loopt de toepassing van deze koffer het risico dat veel kosten worden gemaakt (planopmaak, proces, planschade), zonder fundamentele positieve effecten (creatie van open ruimte, besparing op de publieke kosten eigen aan periferisering).

Bij de inzet van deze instrumentenkoffer zijn omslachtige en langlopende processen wellicht moeilijk te vermijden. Dat biedt het risico dat de instrumenten te laat zullen komen en pas in werking treden als de piek in de woningbehoefte al achter de rug is.

Gelet op de zware procedures, is het risico bovendien reëel dat het proces in visievorming blijft steken en er geen instrumentarium komt of het instrumentarium door vele amenderingen wordt uitgehold. Dat dreigt een averechts effect te hebben, zoals de aankondiging van de betonstop, die heeft geleid tot een toename van vergunningsaanvragen buiten de kernen.

#### **Instrumentenkoffer 2: De marktaanpak**

Ook in de marktaanpak wordt de identificatie van zendende en ontvangende locaties gebaseerd op een ruimtelijke visie, die op papier de coherentie moet garanderen.

Door het overaanbod aan zendende locaties, in verhouding tot de behoefte, zal het volume aan effectief overgedragen ontwikkelingsrechten eerder beperkt blijven. Bovendien bestaat de mogelijkheid om binnen de trendmatige bouwmogelijkheden te bouwen zonder aankoop van ontwikkelingsrechten, Dit voedt de vrees dat de marktaanpak via VOR in de praktijk slechts een eerder beperkt effect zal sorteren. Bovendien is een sturing op waar ontwikkelingsrechten vertrekken en toekomen zeer moeilijk, omdat de plaats van vertrek en van aankomst van de ontwikkelingslocaties door de markt zal worden bepaald.

Dit maakt het moeilijk om aan de marktaanpak een doelmatig kernversterkend beleid te koppelen of een openruimtebeleid op te baseren.

De marktaanpak zal worden toegepast op een geografisch afgebakende regio. Dat roept de vraag op naar mogelijke 'randfenomenen'. Buiten het VOR-gebied is verdichten goedkoper (want geen aankoop van ontwikkelingsrechten nodig) en zijn er bovendien geen beperkingen op het wonen buiten de kernen (zoals bijvoorbeeld dwingende zendende locaties). Daardoor bestaat het risico dat er groeodynamiek uit het VOR-gebied 'weglekt' naar andere gebieden.

De marktaanpak werkt wellicht verdichting in de hand van reeds sterke 'ontvangende' locaties, waar de potentiële meerwaarde het grootst is. Dit betekent dat de 'zwakkere' kernen, die wellicht het meest nood hebben aan kernversterking en een incentive voor bijkomende verdichting, door de marktaanpak mogelijk niet of onvoldoende geholpen gaan worden.

In het buitengebied treedt een gelijkaardig fenomeen op. De marktaanpak biedt mogelijk geen oplossing voor buitengebieden met hoge grondwaarden, omdat de zendende ontwikkelingsrechten de reële grondwaarde wellicht onvoldoende compenseren. De marktaanpak heeft daarom wellicht maar een beperkt effect in zendende gebieden met een hoge grondwaarden, terwijl net daar de ontwikkelingsdruk het grootst is.

We merken tenslotte op dat, met toepassing van de marktaanpak, de economische hefboom voor kernversterking grotendeels wegvalt. Een VOR-systeem laat de meerwaarde door verdichting wegvloeien naar de buitengebieden via verhandeling van ontwikkelingsrechten. Die meerwaarde kan bijgevolg niet meer worden ingezet voor kernversterking. Die is nochtans nodig om verdichting te faciliteren en acceptabel te maken.

### **Instrumentenkoffer 3: De geïntegreerde complexe projectenaanpak**

Een instrumentarium op basis van de geïntegreerde complexe projecten heeft wellicht de grootste ruimtelijke impact. Complexe projecten vertrekken van een omvattende ruimtelijke visie over het hele plangebied, die bovendien na een afweging als maatschappelijk meest wenselijk is aangeduid. De procesgerichte aanpak moet leiden tot een zo groot mogelijk draagvlak, wat de implementatie ten goede moet komen.

Binnen het complex project wordt de koppeling gemaakt tussen visie en uitvoering. De projectmatige aanpak biedt de grootste kans op realisatie, met de mogelijkheid om samenwerkingsovereenkomsten met publieke en/of private actoren af te sluiten. Een geïntegreerde aanpak, bij voorbeeld door flankerende maatregelen, biedt een grotere kans op een goed resultaat. Die laat bijvoorbeeld toe om de bouwshift effectief als middel voor kernversterking en versterking van de open ruimte in te zetten.

Via de aanpak van complexe projecten kunnen doorheen de tijd prioriteiten worden vastgelegd en andere financieringsbronnen worden aangewend. De aanpak laat ook toe om te anticiperen op wijzigende noden en inzichten.

Een complex project biedt geen garantie op een integrale realisatie van de ruimtelijke visie, maar kan wel bewerkstelligen dat de deelprojecten die worden uitgevoerd, effectief tot een resultaat leiden. In de mate dat prioriteit wordt gegeven aan projecten met grote publieke meerwaarden of milieubaten, in verhouding tot de kosten, kan naar een positieve balans worden toegewerkt.

Ook met deze instrumentenkoffer bestaat evenwel het risico dat er veel wordt geïnvesteerd in de uitwerking van een instrumentarium, maar dat het resultaat op het terrein al bij al beperkt blijft.

### **Instrumentenkoffer 4: Het actief grondbeleid**

Het actief grondbeleid is als instrumentarium wellicht het minst effectief, omdat het volledig afhankelijk is van de beschikbaarheid aan publieke middelen en de volgehouden bestuurlijke wil om de middelen in een bouwshift te investeren en niet te besteden aan andere pertinente noden. Het resultaat van deze instrumentenkoffer is wellicht heel beperkt als het grondbeleid niet doortastend wordt uitgevoerd.

De toepassing van de instrumentenkoffer kan in theorie gebaseerd worden op een territoriale visie op verdichting en ontlichting, maar zal in de praktijk vooral ad hoc en case-based worden ingezet. De instrumentenkoffer biedt op zich geen garanties op uitvoering. De snelheid van uitvoering is zoals gezegd afhankelijk van de beschikbaarheid van publieke budgetten.

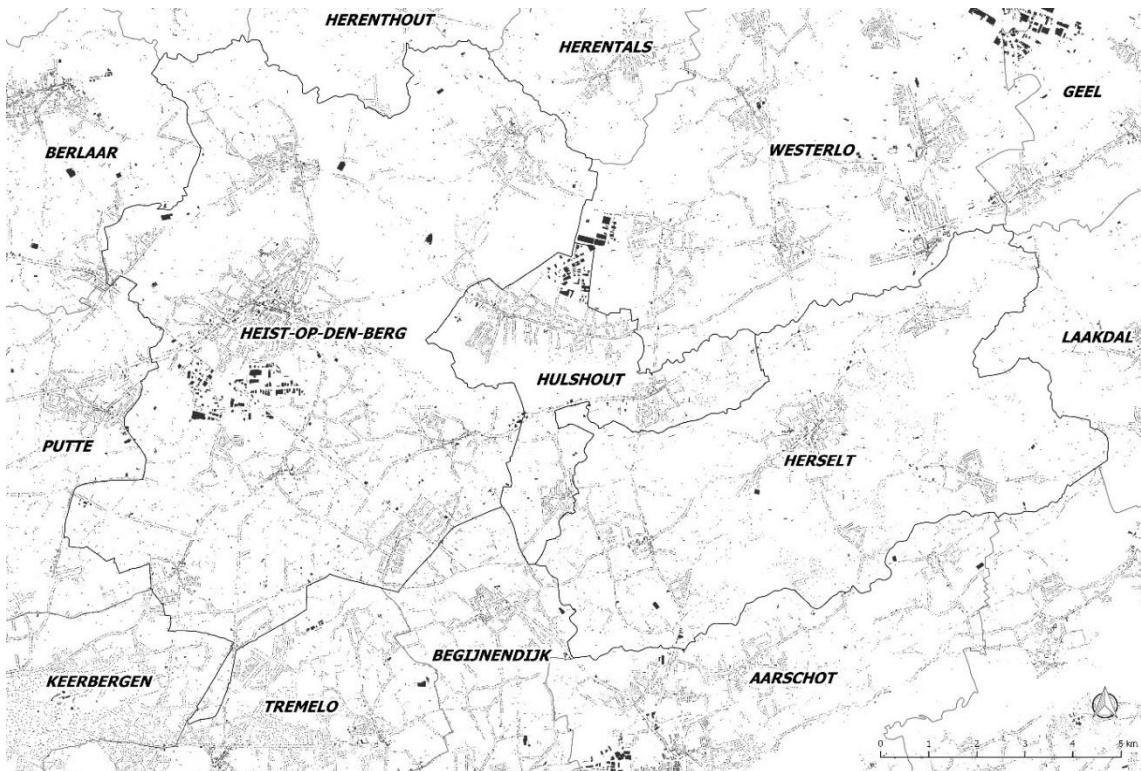
Anderzijds laat deze koffer toe om snel te implementeren, omdat er geen behoefte is aan omslachtige planprocessen. De betrokken publieke actoren hebben bovendien heel wat flexibiliteit inzake sturing en prioritering.

In de mate dat de andere koffers geen sturing toelaten en/of mogelijk tot een pover resultaat leiden in verhouding tot de ingezette middelen, kan een actief, gericht grondbeleid binnen een gebiedsgerichte aanpak toch leiden tot betekenisvolle resultaten. Daarbij kan prioriteit worden gegeven aan de gebieden met de hoogste noden en/of de gebieden met de grootste maatschappelijke return.

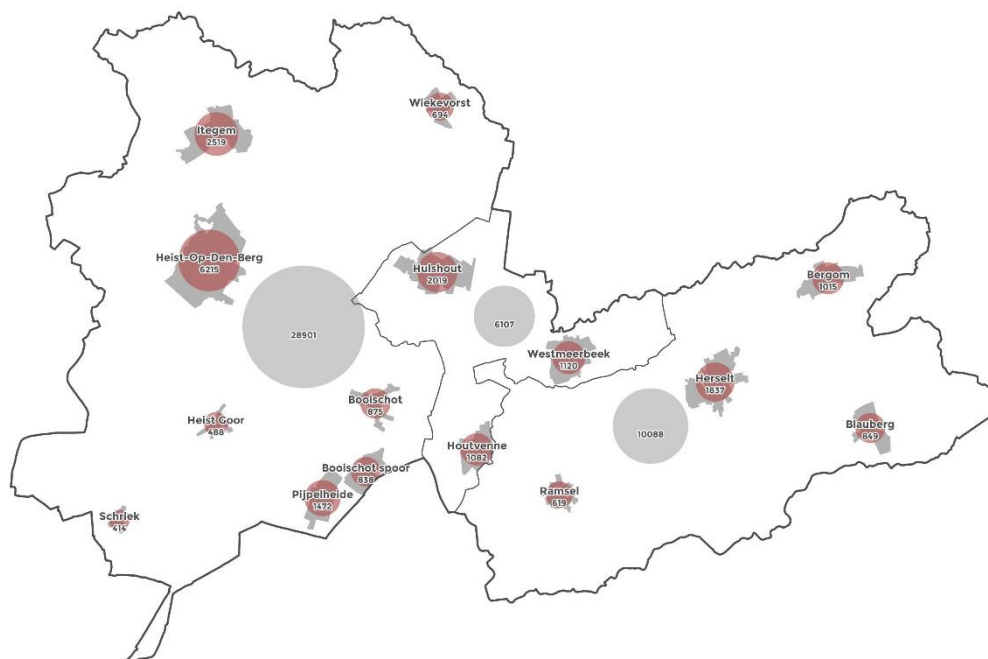
## 7.2 Acht conclusies uit het ruimtelijk onderzoek

In de casestudie (zie bijlage 2 bij deze studie) wordt de huidige ruimtelijke situatie beschreven op basis van:

- De huidige bebouwing;
- De bestaande ruimtelijke structuur volgens de cultuurlandschapskaart;
- De spreiding van de woningen binnen en buiten de kernen;
- Het aanbod aan onbebouwde percelen: inventarisatie, spreiding binnen de bebouwde gebieden, raming trendmatige bouwcapaciteit.



Figuur: huidige bebouwing



*Figuur: inwoners per kern. In de drie gemeenten samen woont twee derde van de inwoners buiten de afgebakende dorpskernen (inclusief gehuchten). De periferisering van deze gemeenten is dus ongemeen groot.*

### Trendmatig aanbod versus behoefte

In een volgende stap van het ruimtelijk onderzoek werd het trendmatig aanbod vergeleken met de behoefte (zie bijlage 2):

- bevolkingsprognose (inwoners en huishoudens);
- onderbewoning;
- toekomstige woningbehoefte;
- vergelijking tussen woningbehoefte en trendmatig aanbod.

### Hypothese voor een trendbreukgroei

Vervolgens werd een hypothese uitgewerkt voor een trendbreukgroei van de bevolking, gebaseerd op de uitgangspunten van de Nota Ruimte van de provincie Antwerpen. De trendbreukgroei van een kern wordt gekoppeld aan zijn bereikbaarheid en voorzieningenniveau. Uit de trendbreukgroei van de inwoners wordt een behoefte aan bijkomende woningen afgeleid. De trendbreukprognose werd opgesteld voor een groter gebied (als ruwe benadering van een voldoende grote 'woonregio'): Naast Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt, ook Lier, Berlaar, Westerlo en Putte. We verwijzen naar de bijlage voor de berekeningen.



VERGELIJKING TRENDGROEI EN TRENDBREUKGROEI					
	Aandeel inwoners buiten de kernen	Trendgroei inwoners (2035)		Trendbreukgroei inwoners (2035)	
Lier	34%	2.827	8,0%	7.939	22,5%
Berlaar	48%	1.116	9,8%	1.381	12,1%
Putte	64%	2.029	11,7%	1.122	6,5%
Heist-op-den-Berg	68%	5.860	13,8%	2.804	6,6%
Hulshout	59%	1.076	10,4%	330	3,2%
Herselt	70%	615	4,3%	591	4,1%
Westerlo	45%	1.596	6,5%	1.490	6,0%
totaal		15.119	9,7%	15.656	10,0%

- Als we de berekende trendbreukgroei naast de eerder geciteerde trendgroei plaatsen, dan zien we voor de meeste gemeenten belangrijke verschillen. Als we het beleidsmatig en maatschappelijk preferentiële principe hanteren dat de grootste groei moet worden opgevangen op plaatsen met een goede knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau, dan komen vooral de steden in aanmerking: in dit geval Lier. De trendbreukgroei van 22,5% ligt bijna driemaal hoger dan de berekende trendmatige groei. Dit betekent dat Lier veel sneller zou moeten groeien dan haar 'natuurlijke' ritme van vandaag. De extra groei van Lier in het trendbreukscenario impliceert natuurlijk dat de andere gemeenten minder sterk zullen groeien. Dit is beleidsmatig (zowel Vlaams als provinciaal) dan ook een doelstelling. Anders gezegd: als de trendgroei realiteit wordt, komt er van de versterking van de steden alvast in deze regio weinig in huis.
- Ook voor Berlaar ligt de trendbreukgroei een kwart hoger dan de trendmatige groei. De aanwezigheid van een spoorhalte maakt dat de gemeente sterker zou moeten groeien dan ze vandaag spontaan doet.
- Voor Putte, Heist-op-den-Berg en Hulshout geldt net het omgekeerde. Zij hebben een trendmatig hoge groei-behoefte, en niet toevallig ook een groot aandeel inwoners buiten de kernen. Beide kenmerken zijn het resultaat van de sterke, vooral perifere groei van de afgelopen jaren. In de trendbreukgroei wordt deze groei teruggedroefd tot realistischere proporties. In Putte en Heist-op-den-Berg bedraagt de trendbreukgroei ongeveer de helft van de trendgroei: daar wordt de groei nog enigszins geschraagd door een behoorlijke bereikbaarheid en voorzieningenniveau. In Hulshout zijn deze kenmerken niet aanwezig, en valt de trendbreukgroei terug tot één derde.
- Voor Herselt en Westerlo liggen de trendgroei en de trendbreukgroei dichtbij elkaar. Eigenaardig genoeg is Herselt nochtans sterk geperiferiseerd. Deze gemeente heeft de afgelopen 18 jaar ook al een eerder lage groei gekend. Wellicht heeft deze periferisering daar een 'ouder' karakter en heeft de beschikbare bouwreserve niet dezelfde dynamiek teweeggebracht als in andere gemeenten.
- De conclusie is helder: de groeiperspectieven in functie van een ruimtelijke trendbreuk wijken sterk af van de trendmatige groeiperspectieven. Omgekeerd geldt dat, als we de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten baseren op de trendmatig voorspelde groei, een trendbreuk in de ruimtelijke ordening per definitie onmogelijk wordt.

De berekende trendbreukgroei wordt getoetst aan het beschikbare aanbod. Daarnaast wordt ook het wegwerken van de onderbewoning opgenomen in de redenering. In een 'trendbreuk+'-scenario wordt ook de mogelijkheid verkend om slecht gelegen woningen te reloceren. Tenslotte wordt nagegaan welke kansen zich aandienen voor kernversterking.

De verkenning van de trendbreukprognose leidt tot volgende conclusies:

- De oefening rond verschuivingen in beschikbare bouwmogelijkheden kan niet los gezien worden van de groeiperspectieven van de gemeenten. Deze groeiperspectieven bepalen in welke mate er sprake is van een overaanbod aan bouwmogelijkheden.
- De gemeenten met een hoge actuele periferiseringsgraad hebben meestal ook een hoge trendmatige groeiverwachting. Nu bijna alle gemeenten over een substantieel overaanbod aan vaak slecht gelegen bouwgronden beschikken, bestaat er een reëel risico dat de trendmatige groei zal leiden tot verdere periferisering.
- Het trendbreukscenario sluit, in tegenstelling tot het trendscenario, goed aan op de beleidsdoelstelling om de demografische groei op te vangen in kernen met een goede openbaar vervoer-bereikbaarheid en voorzieningenniveau. De beschikbare bouwcapaciteit van onbebouwde percelen kan, zeker in combinatie met verdichting van reeds bebouwde percelen, ruimschoots volstaan om alle groei in de kernen op te vangen. De concentratie van de groei in de kernen zal evenwel enkel kans op slagen hebben als het aanbod buiten de kernen effectief wordt teruggeschoefd.
- Het bestrijden van de onderbewoning creëert een bijkomende behoefte aan kleinschalige woningen gelegen in de kernen, maar vergroot het overaanbod aan grotere ééngezinswoningen.
- In het trendbreukscenario valt ook te overwegen om op termijn een gedeelte van de slecht gelegen woningen te reloceren naar de kernen. Dit biedt een grote hefboom voor kernversterking, ook en vooral in de kernen met een beperkt groeiperspectief.

### **Hypothese voor een ruimtelijke visie**

De uitwerking van een ruimtelijke visie voor het studiegebied behoort niet tot de kern van dit onderzoek. Een hypothese voor zo'n visie is niettemin nodig om de ruimtelijke, economische en financiële aspecten te verkennen. Omdat het voorwerp van dit onderzoek een 'bouwshift' is, beperken we ons tot een ruimtelijke visie over het (niet) bouwen van woningen in het studiegebied, in functie van de dubbele doelstelling: de kernversterking enerzijds en de vrijwaring van de open ruimte anderzijds. De geponeerde ruimtelijke visie heeft, omwille van de focus op de woningbouw, per definitie een partieel karakter.

### **Kernversterking**

Ons uitgangspunt is dat de concentratie van inwoners in de kernen een nodige voorwaarde is om tot kernversterking te komen. Méér inwoners in de kernen vergroot immers het draagvlak voor investeringen in onder meer voorzieningen, diensten, infrastructuur, mobiliteitsaanbod. De concentratie van inwoners draagt tegelijk ook bij tot de levendigheid van de kernen. Dat kan leiden tot een sterker sociaal netwerk. Zoals hoger toegelicht, wordt de mate waarin een kern bijkomende inwoners kan opvangen, best afgestemd op de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau.

Omgekeerd kunnen we stellen dat de aanhoudende periferisering een rechtstreekse bedreiging is voor de kwaliteit van de woonkernen. De voorzieningen in de kernen gaan teloor door de groei van de perifere voorzieningen. De mobiliteit in de kernen komt onder druk door de grote auto-afhankelijkheid van de perifere inwoners. De noodzakelijke vernieuwing van het woningpatrimonium blijft achterwege door de concurrentie van het perifere woningaanbod. Het publieke investeringsbudget moet over een (te) groot gebied worden gespreid om tot een doelmatig resultaat te leiden.

Kernversterking impliceert dus niet alleen het vergroten van een aangepast woningaanbod in de kernen, maar tegelijk de actieve afbouw van het (potentieel) woningaanbod buiten de kernen. De groei buiten de kernen stilleggen is dus een noodzakelijke maatregel om tot kernversterking te komen. De sturing van de woningopgave is slechts één van de vele aspecten van kernversterking, maar wel een heel belangrijke.

### **Vrijwaring van de open ruimte**

Het terugdringen van het woningaanbod buiten de kernen heeft niet enkel kernversterking tot doel. De vrijwaring en de versterking van de open ruimte is immers ook een doel op zich. De periferisering heeft een nadelige impact op de kwaliteit van de open ruimte.

Het terugdringen van de bebouwing in de open ruimte is noodzakelijk om een aantal essentiële functies van de open ruimte te versterken, zoals waterbeheersing, natuurontwikkeling, productie van voedsel en groene energie, recreatie. De vrijwaring van de open ruimte leidt ook tot een verhoogde landschappelijke kwaliteit.

De vrijwaring van de open ruimte impliceert minimaal dat de bijkomende inname van open ruimte zo snel mogelijk wordt stopgezet, door de beschikbare bouwgronden niet meer te bebouwen. We moeten voorkomen dat het probleem nog groter wordt dan het al is.

We moeten daarnaast ook instrumenten vinden om de bestaande bebouwing te verminderen door functies te relokalisieren naar een meer geschikte locatie. Omdat hiervoor elk maatschappelijk draagvlak vandaag ontbreekt, zal deze afbouw op een (nog) meer behoedzame manier moeten gebeuren dan de schrapping van de beschikbare bouwgronden.

Gelet op de omvang van de periferisering, is het wellicht niet meer mogelijk om de open ruimte buiten de kernen binnen een hanteerbaar tijdsperspectief terug volledig open te maken. Dat is ook niet nodig.

Het komt erop aan om prioriteiten te stellen en de middelen in te zetten op locaties waar de vrijwaring van de open ruimte de grootste maatschappelijke meerwaarde genereert.

### **Ruimtelijk kader**

Op basis van voorgaande uitgangspunten, kunnen we volgend ruimtelijk kader vooropstellen voor de sturing van de bebouwing. In de context van dit onderzoek concentreren we ons op woongebouwen, maar de redenering kan evengoed worden verruimd naar andere functies. We maken een essentieel onderscheid tussen drie gebiedstypes: 'te versterken gebieden', 'te consolideren gebieden' en 'te vrijwaren gebieden'. Het volledige territorium zou in principe tot één van deze drie types kunnen worden toegekend.

**Te versterken gebieden** zijn de gebieden waar de versterking van het programma (en hun bebouwing) beleidsmatig aangewezen is. Volgens de Nota Ruimte zijn dit:

- De steden en de woonkernen voor wat betreft het wonen, samen met de ondersteunende en verenigbare functies;
- De clusters van voorzieningen en economische activiteiten voor functies die niet of moeilijk met de woonfunctie verenigbaar zijn.
- De mate van verdichting van de te versterken gebieden hangt af van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van deze plek.

**Te consolideren gebieden** zijn gebieden met een zekere concentratie aan bebouwing, die niet in te vrijwaren open ruimte liggen. In dat opzicht is de actieve afbouw van deze gebieden niet prioritair. Verdere verdichting is evenwel niet aangewezen, omdat dit ten koste gaat van de verdichting in de te versterken gebieden. Hier wordt op een status quo aangestuurd. Voor de woonfunctie gaat dit om sommige perifere verkavelingen en woonfragmenten, niet gelegen in te vrijwaren open ruimte.

**Te vrijwaren gebieden** tenslotte, zijn gebieden met een belangrijke actuele of potentiële waarde als open ruimte. Om deze waarde zoveel mogelijk te vrijwaren, is bijkomende aantasting van de open ruimte door extra bebouwing niet aan de orde. De bouwmogelijkheden kunnen niet meer benut worden. Op termijn wordt de aanwezige bebouwing best afgebouwd, om de actuele waarde te versterken en de potentiële waarde te realiseren. Voor de woonfunctie gaat dit om alle geïsoleerde bebouwing in de open ruimte en om de perifere verkavelingen en woonfragmenten die in te vrijwaren open ruimte gelegen zijn.

De perspectieven voor deze drie ruimtelijke categorieën worden in de bijlage bij dit rapport verder uitgewerkt.

Daarnaast wordt in de bijlage ook ingegaan op:

- Trendmatige versus geoptimaliseerde invulling van onbebouwde percelen
- Principe van 'ontvangende locaties'
- Een kernversterkend beleid als kritische succesfactor
- Perspectieven voor 'te consolideren gebieden' en 'te vrijwaren gebieden'

### **Raming van het bouwpotentieel binnen de ruimtelijke trendbreuk**

In het ruimtelijk onderzoek (zie bijlage 2) werd ook een raming opgesteld voor het bouwpotentieel binnen de ruimtelijke trendbreuk, aan de hand van volgende stappen:

- Differentiatie van de onbebouwde gebieden;
- Trendmatige versus geoptimaliseerde invulling van de onbebouwde percelen;
- Berekening van de surplus aan bouwmogelijkheden;
- Berekening van de te schrappen bouwmogelijkheden met compensatie;
- Berekening van de te schrappen bouwmogelijkheden met beperkte compensatie;
- Balans van bouwmogelijkheden op onbebouwde percelen;
- Verdichting van reeds bebouwde percelen;
- Inschatting van het totale potentieel;
- Vergelijking met de woningbehoefte.

### **Thematische benadering**

In bijlage 2 zijn tevens de resultaten opgenomen van een thematische benadering van het ruimtelijk onderzoek waarbij volgende topics werden verkend:

- problematiek van de gebrekkige natuurbescherming;
- ruimte voor extra natuur en open ruimte;
- ruimte voor waterberging en reductie van het overstromingsrisico;
- ruimte voor windenergie;
- optimalisatie van de landbouw;
- rationalisatie van infrastructuur en nutsvoorzieningen

### **Acht conclusies uit het ruimtelijk onderzoek**

Het ruimtelijk onderzoek, uitgevoerd naar aanleiding van de opmaak van de casestudie, basis voor het in dit onderzoeksrapport aangeboden juridisch instrumentarium, leidt tot volgende acht conclusies.

#### **1) De periferisering zal zonder beleidsmatige omslag verder toenemen**

Binnen het studiegebied (de gemeenten Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt) woont twee derden van de inwoners buiten de afgebakende dorpskernen, inclusief gehuchten. De periferisering van deze gemeenten is dus bijzonder groot.

Van de ruim 875 hectare aan onbebouwde, bebouwbare percelen ligt slechts 20% binnen de afgebakende kernen. Aan de hand van trendmatige dichtheden bieden deze percelen ruimte aan ruim 10.000 woningen, waarvan slechts 40% in de woonkernen. 30% ligt in fragmenten en perifere verkavelingen, de andere 30% in de open ruimte. Twee derden van de bouwmogelijkheden liggen langs uitgeruste weg en zijn in principe vergunbaar. Deze bouwcapaciteit is wellicht een onderschatting.

Het trendmatig aanbod op de onbebouwde percelen is 2,5 keer groter dan de totale trendmatige behoefte aan bijkomende woningen in deze drie gemeenten (ca. 4.250). Door het overaanbod is sturing van de behoefte quasi onmogelijk, en zal de

behoefte het (overwegend perifere) aanbod volgen. De periferisering zal zich dus zonder beleidsmatige omslag gewoon verderzetten.

Door het overaanbod aan bouwgronden zal de appetijt voor renovatie en vervangende nieuwbouw van bestaande woningen gering zijn. Er dreigt een probleem van leegstaande en onaangepaste woningen.

## **2) Een totale mismatch tussen woningbehoefte en potentieel aanbod**

Het trendmatig aanbod en de trendmatig aangehouden dichtheden zijn vooral gericht op ééngezinshuizen. Anderzijds wordt de trendmatige groei van de gezinnen voor 94% voor rekening genomen van één- en tweepersoonsgezinnen.

Dat onevenwicht bestaat vandaag al: 80% van de bestaande woningen zijn ééngezinshuizen, terwijl vandaag slechts 35% van de gezinnen drie of meer gezinsleden telt. De ééngezinshuizen worden dus op grote schaal onderbewoond. Om het aanbod beter af te stemmen op de behoefte, zijn veel meer nieuwe, kleine woningen nodig.

Per saldo zal er een overschot van vele duizenden ééngezinshuizen bestaan. Elke ééngezinshuizen die nog wordt bijgebouwd, vergroot dit overaanbod. Er dreigt een 'vastgoedbubble', waarbij grote woningen sterk in waarde zullen dalen.

Zeker als de behoefte aan kleine woonegelegenheden overal kan worden ingevuld, bijvoorbeeld door de afschaffing van beperkende verkavelingsvoorschriften, dan zullen nieuwe kleine woningen vooral buiten de kernen worden gerealiseerd. Dit vergroot de auto-afhankelijkheid en het risico op sociaal isolement.

## **3) De trendbreukgroei wijkt sterk af van de trendmatige groei**

Conform het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de Nota Ruimte van de provincie Antwerpen zou de demografische groei in steden en dorpskernen moeten worden geconcentreerd. Daarbij hangen de groeimogelijkheden af van het voorzieningenniveau en de openbaar vervoer-bereikbaarheid.

Als we deze trendbreukgroei berekenen voor een ruimere regio van zeven gemeenten, waaronder de stad Lier, dan merken we een groot verschil tussen de trendmatige groei (die de periferisering bestendigt) en de trendbreukgroei (die een vertaling is van de beleidsmatig gewenste ruimtelijke ontwikkeling). Een stad als Lier moet dan veel meer extra inwoners opvangen dan trendmatig voorzien, terwijl voor de perifere gemeenten (waaronder Heist-op-den-Berg en Hulshout) net het omgekeerde geldt. Als we de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten baseren op de trendmatig voorspelde groei, dan wordt de beleidsmatig vooropgestelde trendbreuk in de ruimtelijke ordening per definitie onmogelijk.

De verschuiving van groeicijfers van de ene naar de andere gemeente zal vragen oproepen bij de gemeenten die zich met minder groei tevreden moeten stellen. Een vorm van intergemeentelijke solidariteit kan hieraan tegemoetkomen.

De berekende trendbreuk stelt de groeibehoefte van Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt bij naar 2.600 extra woningen tot 2035, te realiseren in de dorpskernen.

Als we ook de reductie van de onderbewoning (bijvoorbeeld 20%) en de relocatie van slecht gelegen woningen (bijvoorbeeld 10%) mee in de woningopgave verwerken, dan is de totale behoefte aan extra (kleine) woningen in de kernen van deze drie gemeenten 6.350 woningen tegen 2035: een gemiddelde groei van het aantal woningen in de kernen van 67%.

## **4) Kernversterking en vrijwaring van de open ruimte sturen de trendbreuk in het aanbod**

De concentratie van bijkomende woningen in de kernen is een hefboom voor de kernversterking: de bijkomende inwoners vergroten het draagvlak voor de voorzieningen in de woonkernen.

De oriëntatie van de groei in de kernen zal evenwel enkel kans op slagen hebben als het aanbod buiten de kernen effectief wordt teruggeschroefd.

De afbouw van het woningaanbod buiten de kernen is ook nodig om de open ruimte te vrijwaren en te versterken. Het terugdringen van de bebouwing is noodzakelijk om een aantal essentiële functies van de open ruimte te versterken: waterbeheersing, natuurontwikkeling, productie van voedsel en groene energie, recreatie.

Dit tweeledig principe leidt tot een heldere driedeling van de toekomstperspectieven:

- Te versterken gebieden: de kernen. Hier is bijkomende concentratie van woningen beleidsmatig aangewezen. De groei hangt af van het voorzieningenniveau en de openbaar vervoer-bereikbaarheid.
- Te vrijwaren gebieden: alle bebouwing in (potentieel) waardevolle open ruimte. Hier is het perspectief op langere termijn de afbouw van het woningbestand. Bijkomende bebouwing is niet aan de orde: de bouw mogelijkheden kunnen niet meer benut worden.
- Te consolideren gebieden: woonfragmenten en perifere verkavelingen die niet in (potentieel) waardevolle open ruimte liggen. Hier wordt een status quo vooropgesteld. De resterende bouw mogelijkheden opvullen wordt niet onmogelijk gemaakt, maar zeker niet aangemoedigd. Verdichting is niet aangewezen.

## **5) Een verhoogde bouwdichtheid in de kernen creëert een financiële hefboom**

In de kernen kan de bouwdichtheid gemakkelijk verhoogd worden zonder de ruimtelijke draagkracht te overschrijden. Deze verdichting creëert een verhoging van de grondwaarde en dus een economische hefboom. Op extra toegekende bouw mogelijkheden kan baatafoming worden toegepast, zodat deze in een maatschappelijke meerwaarde kunnen worden omgezet. Dit vereist twee belangrijke instrumenten: enerzijds de bepaling van de trendmatige referentie-dichtheden, anderzijds de nodige tools om deze baatafoming ook effectief te innen.

Het is alleszins niet aangewezen om de extra bouw mogelijkheden 'uit te delen' (bijvoorbeeld via een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening), zonder daar de baatafomingsinstrumenten aan vast te koppelen.

In de kernen van de drie gemeenten kan tussen 2017 en 2035 een bouw- en verdichtingspotentieel van ongeveer 9.000 (vooral kleine) woningen worden geactiveerd, waarvan op ongeveer 3.000 baatafoming kan worden toegepast.

## **6) Een kernversterkend beleid als kritische succesfactor voor de verdichting**

Een kernversterkend beleid is essentieel om de verdichting van de kernen mogelijk te maken. De kernversterking zal de kandidaat-bewoners moeten overtuigen om voor de kernen te kiezen, eerder dan voor een perifere woonlocatie. De kernversterking zal ook nodig zijn om de huidige inwoners van de kernen te verzoenen met de hogere bouwdichtheid.

Kernversterking vereist grote investeringen in onder meer voorzieningen en publieke ruimte. Het is logisch dat de verdichtingsprojecten, die rechtstreeks baat hebben bij deze investeringen, mee instaan voor de bekostiging ervan.

Dit pleit ervoor om de baatafoming van de verdichtingsprojecten minstens gedeeltelijk te herinvesteren in de kernversterking: ze is nodig om de verdichting succesvol en aanvaardbaar te maken, en bovendien een sterkere incentive om meerwaarden af te staan. Bij investering in kernversterking heeft de afgeroomde meerwaarde onmiddellijk een groot maatschappelijk nut, terwijl ze als compensatie van geschrapte bouwrechten in eerste instantie een particulier belang dient. Omdat de behoefte aan bijkomende verdichting veel kleiner is dan de te schrappen bouw mogelijkheden, zal de baatafoming hoedanook niet volstaan als compensatie.

## **7) Nieuwe verdienmodellen voor de vrijwaring van de open ruimte**

De te vrijwaren gebieden zijn de gebieden die op lange termijn opnieuw het karakter van open ruimte moeten krijgen, omwille van hun huidige of potentiële waarde als open ruimte, of omwille van de hoge maatschappelijke kost van de instandhouding van de bebouwing.

Bijkomende bebouwing is niet meer aangewezen. Deze gebieden worden aangeduid als 'zendende locatie', bij voorkeur met een dwingend karakter. Waar mogelijk worden de bouw mogelijkheden geschrapt zonder of met een beperkte compensatie: bijvoorbeeld woonuitbreidingsgebied of niet-ontsloten percelen.

Binnen te vrijwaren gebieden van de drie gemeenten moeten ongeveer 4.800 bouwmogelijkheden voor (meestal grote) woningen worden geschrapt. We nemen aan dat voor ruim 80% daarvan geen of slechts een beperkte compensatie verschuldigd is. Daarbovenop moet een onbekend aantal woningen op langere termijn worden gerelocaliseerd.

Om de geschrapte bouwmogelijkheden financieel te compenseren, is de baatafrotting van verdichtingslocaties ontoereikend. Er zijn nieuwe verdienmodellen nodig.

Door open ruimte te vrijwaren, ontstaat bijkomende capaciteit voor waterbuffering en windparken. Ook hieruit kunnen inkomstenstromen worden opgebouwd.

Het in stand houden van het perifeer gebouwenpatrimonium vereist een grote hoeveelheid infrastructuur en nutsvoorzieningen met lage gebruikersdichtheid. De exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van deze infrastructuur genereert een hoge maatschappelijke kost. Waar de woningdichtheid zeer laag is, kan het op lange termijn goedkoper zijn om de resterende woningen te relocaliseren, dan om de infrastructuur en de voorzieningen in stand te houden.

## **8) De dynamiek stilleggen in de te consolideren gebieden**

In de drie gemeenten blijven ongeveer 1.350 bouwmogelijkheden in de te consolideren gebieden beschikbaar. De middelen en instrumenten ontbreken om ook in de talrijke te consolideren gebieden de bouwmogelijkheden te schrappen en het woningbestand af te bouwen. Aan het (ver)bouwen in deze gebieden kunnen voorwaarden worden opgelegd die de dynamiek zoveel mogelijk beperken, zoals geen meergezinswoningen, geen opdeling van kavels, minimale verzegeling van de bodem, ecologische inrichting en beheer van de open ruimte. Via flankerend beleid kan de invulling van het aanbod in de richting van de kernen worden gestuurd.

## 8 ECONOMISCHE BENADERING

Een beleid dat inzet op kernversterking en het vrijwaren van de open ruimte heeft aanzienlijke financiële gevolgen, met zowel kosten als baten voor de betrokken partijen. In dit hoofdstuk voeren we eerst een financiële evaluatie uit van de vier juridische instrumentenkoffers. Vervolgens belichten we de financiële implicaties van het beoogde beleid vanuit collectief perspectief, overheidsperspectief en individueel perspectief. Daarnaast analyseren we of de keuze van de overheid voor een specifiek instrument een impact heeft op de grootte van de compensatievergoedingen voor de burger. Tot slot bekijken we of er een evolutie te verwachten is van de grondprijzen buiten de kernen, omdat ook dit de globaliteit van de compensatievergoedingen zou kunnen beïnvloeden.

### 8.1 Financiële evaluatie van de vier instrumentenkoffers

#### 8.1.1 ONDERLINGE GELIJKENISSEN EN VERSCHILLEN VAN DE VIER INSTRUMENTENKOFFERS

Vooraleer de verschillen te belichten, vermelden we welke financiële aspecten voor elk van de vier instrumentenkoffers **gelijk** zijn:

- 1) Het ontwikkelen van een bovenlokale, ruimtelijke visie over waar kan worden verdicht, waar naar consolidatie wordt gestreefd, waar bouwrechten op onbebouwde gronden moeten worden geschrapt en waar een afbraakbeleid dient te worden gevoerd, zal een intensief en tijdrovend proces worden op verschillende beleidsniveaus. De investering voor de overheid die hieraan verbonden is, zal voor elk van de vier instrumentenkoffers onoverkomelijk dezelfde zijn.
- 2) De globale balans tussen inkomsten uit verdichtingsprojecten en uitgaven voor compensaties van waardevermindering zal nooit sluitend zijn, omdat het te schrappen aanbod aan bouwrechten erg groot is, althans wil men enige impact bekomen in de zendende gebieden<sup>1</sup>. Dit is voor elk van de vier instrumentenkoffers het geval. Indien men dus impact beoogt in de zendende gebieden en op grote schaal bouwrechten wil schrappen en een afbraakbeleid voeren, zal sowieso bijkomend budget op de begroting moeten worden voorzien. De vier instrumentenkoffers verschillen onderling wel in administratieve inspanningen en in mogelijkheden voor optimalisatie van de baatafoming, wat maakt dat bepaalde sporen wellicht een minder negatief saldo zullen hebben dan andere.

De instrumentenkoffers **verschillen** onderling op het vlak van de volgende aspecten:

- 1) **Betaalbaarheid voor de overheid**
  - a. zijn er administratieve kosten verbonden aan de aanpak?
  - b. laat de aanpak toe de baatafoming te optimaliseren?
  - c. zijn de cash flows te betalen/te innen door de overheid?
  - d. in hoeverre dekken de afgeroomde baten uit verdichtingsprojecten de kosten van de compensatievergoedingen?
- 2) **Inzetbaarheid van de afgeroomde baten**
  - a. zijn de baten die werden afgeroomd naar aanleiding van een ontwikkelingsproject ook inzetbaar buiten de ontwikkelingssite ?
  - b. is er keuzevrijheid om de afgeroomde meerwaarde in te zetten hetzij voor compensatievergoedingen, hetzij voor flankerend, kernversterkend beleid ?
- 3) **Spreiding van de cash flows, nood aan voorfinanciering**
  - a. kunnen overheden de cash flows spreiden in tijd en ruimte, zodat voorfinanciering door de overheid niet nodig is ?

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld 'Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een kosten-baten analyse' (Vlaamse Overheid, Departement Omgeving, 2017, Stec-group, De Zwarte Hond, Zjak).



- b. kunnen ontwikkelaars met hun gegenereerde meerwaarde rechtstreeks grondeigenaars van sending sites vergoeden, zodat deze cash flows niet langs de overheid hoeven te gaan, noch voorfinanciering door de overheid nodig is?

#### **4) Beheer en organisatie van de cash flows**

- a. bevinden inkomsten en uitgaven zich op hetzelfde overheidsniveau of is er nood aan centralisatie van de cash flows?
- b. is het mogelijk om om te gaan met het verschil tussen krimpgebieden/groeigebieden en de verschillende cash flows die dat met zich meebrengt?

#### **5) Financieel risico**

### **8.1.2 FINANCIËLE EVALUATIE VAN INSTRUMENTENKOFFER 1**

Instrumentenkoffer 1, de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak, scoort als volgt op het vlak van de onderstaande financiële criteria:

#### **1) Betaalbaarheid voor de overheid, optimalisatie van de afroaming**

In de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak vallen we terug op de traditionele vergoedings- en baatafromingsmechanismen.

De te compenseren waarde is gebaseerd op de marktwaarde van de percelen, waar rechten worden geschrapt of een afbraakbeleid gevoerd. Bij inzet van het instrument planschade zal dit moeten worden bekostigd door de plannende overheid. Voor WORG en WRG is dit sowieso door het Vlaams Gewest.

Met het afromingsinstrument planbaten is de te capteren meerwaarde beperkt in vergelijking met de totale gegenereerde meerwaarde op de grond door het ontwikkelingsproject, hoewel deze in het voorontwerp Instrumentendecreet enigszins werd verhoogd en bovendien zou een bestemmingswijziging ook niet langer een noodzaak zijn.

Het instrument van de stedenbouwkundige lasten mag niet het karakter krijgen van een belasting en daarom moeten de geïnde lasten worden ingezet op of nabij de site in functie van de extra bestuurstaken die het project genereert. Dat betekent dat de geïnde lasten dus voornamelijk relateren aan noden op de site en dat het optimaliseren van baatafroming dus zeer beperkt is.

#### **2) Inzetbaarheid van de baatafroming**

De keuzevrijheid voor inzetbaarheid van de baatafroming is beperkt. De geïnde stedenbouwkundige lasten zijn enkel in te zetten voor kwaliteitsmaatregelen op en nabij de site. Planbaten kunnen zowel voor flankerend, kernversterkend beleid als voor compensatievergoedingen worden ingezet, maar zijn beperkt in omvang.

#### **3) Spreiding van de cash flows, nood aan voorfinanciering**

Nadat een ruimtelijk uitvoeringsbeleid en ruimtelijke uitvoeringsplannen worden goedgekeurd, zal er een golf zijn aan aanvragen tot planschadevergoeding. Men zou kunnen overwegen om de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen te spreiden in de tijd, zodat regionale woningmarkt per regionale woningmarkt wordt aangepakt. Vermoedelijk zal dit het financiële plaatje echter negatief beïnvloeden, omdat de verneveling van de open ruimte zich in tussentijd kan voortzetten.

Voor de financiering is het daarom van belang om zo snel mogelijk verdichtingsprojecten te initiëren (aanbod verhogen) en de leefbaarheid van kernen te verhogen (vraag verhogen) zodat zo snel mogelijk ook inkomsten uit de kernversterking kunnen worden gegenereerd, ook al weten we dat die relatief beperkt (inzetbaar) zullen zijn binnen de eerste instrumentenkoffer, dit om voorfinanciering door de overheid zoveel mogelijk te beperken.

In de lokale gevallen waar herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil kan worden toegepast worden (in het Voorontwerp Instrumentendecreet wordt dit herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een RUP), lopen de cash flows niet langs de overheid. Deze staan dus los van de financiering te voorzien door de overheid.

#### **4) Beheer en organisatie van de cash flows**

Planschade wordt door de plannende overheid betaald; WORG en WRG sowieso door het Vlaams Gewest. Planbaten wordt geïnd door het Vlaams Gewest. Deze cash flows situeren zich dus niet noodzakelijk op hetzelfde niveau. Mogelijk is er dus een initiatief nodig om de cash flows, die zich voordoen naar aanleiding van het kernversterkend beleid en de bijhorende vrijwaring van de open ruimte, te centraliseren. De compensatievergoedingen en baatafoming zullen bovendien geografisch niet evenwichtig gespreid zijn; er zullen zich verschillen voordoen tussen krimpgemeenten en groeigemeenten. Een regeling op hoger schaalniveau dan de gemeente is dus aangewezen.

### **8.1.3 FINANCIËLE EVALUATIE VAN INSTRUMENTENKOFFER 2**

Instrumentenkoffer 2, de marktaanpak, scoort als volgt op het vlak van de onderstaande financiële criteria:

#### **1) Betaalbaarheid voor de overheid, optimalisatie van de afroming**

De traditionele vergoedingsmechanismen vallen (tijdelijk) weg. Er zijn geen project-cash flows voor de overheid, aangezien de rechten verhandeld worden tussen eigenaars en ontwikkelaars. Er zijn wel aanzienlijke administratieve kosten voor het operationaliseren van het systeem met onder andere de opmaak van de convenant. De overheid krijgt ook de taak om tijdens de operationele periode de balans tussen vraag en aanbod te bewaken.

#### **2) Inzetbaarheid van de baatafoming**

De cash flows gaan niet via de overheid. De meerwaarde uit ontwikkeling wordt sowieso besteed aan compensaties, buiten de overheid om. Er is geen keuzevrijheid om deze in te zetten voor kernversterkingsmaatregelen of flankerend beleid.

#### **3) Spreiding van de cash flows, nood aan voorfinanciering**

De administratieve kosten voor het operationaliseren van de verhandelbare ontwikkelingsrechten via een convenant en voor het runnen van het systeem zijn op de begroting te plaatsen. Gezien er verder geen cash flows via de overheid gaan, dient geen voorfinanciering te worden voorzien tijdens de operationele periode. Aangezien de overheid vraag en aanbod in de hand houdt, is er de mogelijkheid om de transacties te spreiden in de tijd, met het risico weliswaar dat de verneveling intussen gestaag uitbreidt.

#### **4) Beheer en organisatie van de cash flows**

Het opzetten van een regionale rechtenbank en het systeem waarmee in praktijk wordt verhandeld moet nog nader worden uitgewerkt. De overheid houdt vraag en aanbod in balans. De disbalans tussen krimpgemeenten en groeigemeenten kan worden opgevangen, indien het systeem op regionaal niveau wordt georganiseerd.

#### **5) Financieel risico**

Bij onvoldoende vraag of een te hoge referentie-dichtheid dreigt er te worden ontwikkeld onder de richtdichtheden en zonder inzet van verhandelbare ontwikkelingsrechten: zolang er mogelijkheden zijn om te ontwikkelen zonder aankoop van rechten zal er geen interesse zijn in aangeboden bouwrechten. Er zal in dat geval geen ruimtelijke impact zijn.

#### 8.1.4 FINANCIËLE EVALUATIE VAN INSTRUMENTENKOFFER 3

Instrumentenkoffer 3, de geïntegreerde complexe projectenaanpak, scoort als volgt op het vlak van de onderstaande financiële criteria:

##### 1) Betaalbaarheid voor de overheid, optimalisatie van de afroming

Het geïntegreerd effectenonderzoek van elk van de alternatieven 'op strategisch niveau' en van elk van de alternatieven 'op projectuitvoeringsniveau' is tijdrovend en complex en de participatietrajecten zijn intensief. De administratieve kosten hiervan zijn aanzienlijk voor de overheid .

Deze aanpak laat wel veel ruimte voor maatwerk en creativiteit. Binnen het kader van het voorkeursbesluit is het mogelijk om vrijer om te gaan met de baatafroming en deze te optimaliseren, bijvoorbeeld via samenwerkingsovereenkomsten of via een herinterpretatie van het instrument lasten. Dit zal de kloof tussen vereiste compensaties en inkomsten verkleinen. Bovendien zijn er mogelijkheden om het vergoedingsmechanisme rechtsreeks tussen ontwikkelaar en grondeigenaar van de sending site te organiseren indien gewenst, zodat geen cash flows langs de overheid dienen te gaan.

Deze aanpak laat de traditionele vergoedingsmechanismen evenwel onverlet, wat betekent dat compensatie-eisen mogelijk blijven.

##### 2) Inzetbaarheid van de baatafroming

Deze aanpak laat toe om te onderzoeken hoe het instrument van 'lasten' ruimer kan worden ingezet, weliswaar steeds binnen het kader van het voorkeursbesluit: financiële bijdragen inzetten in functie van flankerend kernversterkend beleid of in functie van compensatievergoedingen, of lasten in natura zoals sloopverplichting op sending sites. Er is ook de mogelijkheid om samenwerkingsovereenkomsten te onderhandelen. Deze aanpak genereert dus keuzevrijheid op het vlak van inzetbaarheid van de afgeroomde baten.

##### 3) Spreiding van de cash flows, nood aan voorfinanciering

Er is de mogelijkheid om het voorkeursbesluit reeds binnen de twee jaar te nemen en de projectbesluiten vervolgens over een tijdspanne van vijftig tot honderd jaar te laten tot stand komen. De spreiding in tijd en ruimte zal toelaten inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Dit zal leiden tot een spreiding van de compensatievergoedingen, en beperking van de voorfinanciering. Het is in dat geval echter nog niet duidelijk in hoeverre het reguliere vergunningsbeleid kan worden 'lamgelegd' om verdere verneveling in de tussentijd te stoppen.

Indien creatief wordt gewerkt en via lasten of samenwerkingsovereenkomsten wordt bepaald dat het vergoedingsmechanisme rechtsreeks tussen de ontwikkelaar en de grondeigenaar van de sending site gebeurt, gaan er geen cash flows langs de overheid, indien gewenst.

##### 4) Beheer en organisatie van de cash flows

Nu deze aanpak de ruimte laat voor maatwerk, kan naar keuze bepaald worden op welk overheidsniveau (of op te richten fonds van stakeholders) de cash flows zal beheren, dan wel of er rechtstreekse afspraken tussen ontwikkelaars en te vergoeden grondeigenaars worden overeengekomen. De disbalans tussen krimpgebieden en groeigebieden kan worden opgevangen, indien voor de projectbesluiten op regionale schaal wordt gewerkt.

##### 5) Financieel risico

Deze aanpak laat de traditionele vergoedingsmechanismen evenwel onverlet, wat betekent dat compensatie-eisen mogelijk blijven.

### 8.1.5 FINANCIËLE EVALUATIE VAN INSTRUMENTENKOFFER 4

Instrumentenkoffer 4, het actief grondbeleid, scoort als volgt op het vlak van de onderstaande financiële criteria:

#### 1) Betaalbaarheid voor de overheid, optimalisatie van de afroming

Een actief grondbeleid vraagt de oprichting van een autonoom gemeentebedrijf (of analoog) en de inzet van personeel voor de verwervings-en onteigeningsprocedures. De provincie/gemeenten kopen enkel op indien de eigenaars willen verkopen: dit voorkomt vergoedingsmechanismen op grote schaal.

Baatafroming op te verdichten sites gebeurt via de traditionele instrumenten en blijft dus beperkt (cfr. Instrumentenkoffer 1).

#### 2) Inzetbaarheid van de baatafroming

De keuzevrijheid voor inzetbaarheid van de baatafroming is beperkt (cfr. instrumentenkoffer 1). De geïnde stedenbouwkundige lasten van verdichtingsprojecten zijn enkel in te zetten voor kwaliteitsmaatregelen op en nabij de site. Planbaten kunnen zowel voor flankerend, kernversterkend beleid als voor verwervingsvergoedingen worden ingezet, maar zijn beperkt in omvang.

#### 3) Spreiding van de cash flows, nood aan voorfinanciering

De provincie/gemeenten kopen enkel op indien de eigenaars willen verkopen. Bovendien kunnen de overheden de verwerving ook spreiden in functie van het beschikbaar budget (uit baatafroming of uit de begroting), waardoor geen voorfinanciering nodig is.

#### 4) Beheer en organisatie van de cash flows

De verwervingskosten worden gedragen door gemeenten/provincies. Planbaten op receiving sites worden geïnd door het Vlaams Gewest. Net als in instrumentenkoffer 1 situeren deze cash flows zich dus niet op hetzelfde niveau. Indien men deze inkomsten en uitgaven met elkaar wil linken, is er dus een initiatief nodig om deze cash flows te centraliseren. Maar meer in lijn met het 'ad hoc'-principe van deze instrumentenkoffer, kan men er ook voor kiezen om de verwervingsvergoedingen gewoon uit de begroting te bekostigen. De disbalans tussen krimpgebieden en groeigebieden vraagt nog wel aandacht, want dit overstijgt de eenvoud van het 'ad hoc'-principe waar deze instrumentenkoffer voor staat.

#### 5) Financieel risico

Vooraleer een actief grondbeleid aan te vatten, is het (net als voor de andere instrumentenkoffers) nodig een ruimtelijk coherente visie te vormen over waar te verdichten en waar te ontnevelen en dus te verwerven.

### 8.2 Benadering vanuit collectief perspectief

De maatschappelijk meest voordelige oplossing voor een beleid of project op het vlak van financiële aspecten, is het initiatief met de laagste resource kosten, onafhankelijk van wie deze kosten zal dragen. Onder resource kosten begrijpen we het saldo van de kosten en baten die dit initiatief met zich meebrengt voor de maatschappij.

De voornaamste verschillen in resource kosten tussen continuïteit van het huidige ruimtelijke beleid en een kernversterkend beleid met vrijwaring van open ruimte situeren zich in de volgende aspecten<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> Uit 'Monetarisering van de urban sprawl in Vlaanderen', Vlaamse overheid, Beleidsdomein RWO, Departement Ruimte Vlaanderen, Afdeling Onderzoek en Monitoring, 2017-2018, VITO en Common Ground.

- Infrastructuur
  - o aanleg en onderhoud wegenis,
  - o aanleg en onderhoud nutsvoorzieningen als waterleiding, riolering, elektriciteit, gas, internet, straatverlichting
- Transport en mobiliteit
  - o verplaatsing van personen : met de auto, wagenbezit, openbaar vervoer, autodelen, parkeren, wandelen, fietsen
  - o verplaatsing van goederen : pakjesdiensten, logistiek
- Publieke dienstverlening: scholen, gezondheidszorg, politie, brandweer, afval-opgaling, administratieve diensten gemeente, post, pakjesbedeling, publieke sportinfrastructuur en speeltuinen
- Woongebouwen: open bebouwing versus meer geconcentreerde bebouwing
  - o bouwkosten
  - o energieverbruik
  - o materiaalgebruik
- Behoud van open ruimte:
  - o ecologische kwaliteit,
  - o biodiversiteit en ecosysteemdiensten zoals voedselproductie, verkoeling, infiltratie en beheersing waterkwantiteit, CO2 - opslag,
  - o recreatie en appreciatie van het landschap
- Sociale effecten en gezondheid:
  - o gezondheid nav lichaamsbeweging en auto-ongevallen
  - o sociale contacten
  - o gelijkheid en sociaal-economische mobiliteit
  - o welvaart door aanbod aan voorzieningen en vervoersmogelijkheden
- Economische ontwikkeling: schaalvoordelen van agglomeraties
  - o arbeidsproductiviteit
  - o allocatie van jobs
  - o innovatie

In studies voor de Vlaamse Overheid<sup>3</sup> werden deze effecten reeds berekend of gedocumenteerd met calculaties vanuit andere publicaties. Daaruit komt naar voor dat de resource kosten voor de maatschappij bij continuïteit van het huidige beleid hoger zullen liggen dan bij een kernversterkend beleid waarin open ruimte wordt gevrijwaard van nieuwe bebouwing en ontdaan van geïsoleerde bebouwing.

### 8.3 Benadering vanuit overheidsperspectief

Financiële stromen tussen betrokken partijen worden in de maatschappelijke afweging tussen beleidsalternatieven niet meegenomen, omdat dit geen resource kosten zijn voor de maatschappij. In praktijk geldt een financieel evenwicht evenwel vaak als een noodzakelijke randvoorwaarde om draagvlak te vinden voor een nieuw beleid of project bij de betrokken partijen. We bekijken de thematiek daarom in deze paragraaf vanuit overheidsperspectief.

<sup>3</sup> Zie:

‘Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een kosten-baten analyse’ (Vlaamse Overheid, Departement Omgeving, 2017, Stec-group, De Zwarte Hond, Zjak),  
 ‘Monetarisering van de urban sprawl in Vlaanderen’ (Vlaamse overheid, Beleidsdomein RWO, Departement Ruimte Vlaanderen, Afdeling Onderzoek en Monitoring, 2017-2018, VITO en Common Ground).

## Saldo van overheidsinvesteringen en -inkomsten

De belangrijkste eenmalige investeringen en inkomsten voor overheden verbonden aan het herstel van de open ruimte en de kernversterking zijn:

- ruimtelijke visie vormen over waar te verdichten, waar te consolideren, waar te ontnevelen;
- visie vormen over organiseren van mobiliteit/bereikbaarheid voor wonen, werken, retail;
- het ontwerp van het instrumentarium voor verdichten, schrappen van bouwrechten, afbraak van geïsoleerde bebouwing (zoals opmaak convenant VOR);
- instrumentarium toepassen in praktijk;
- kwaliteit openbare ruimte verbeteren in kernen;
- (hoogwaardig) openbaar vervoer organiseren;
- diensten in kernen verbeteren/uitbreiden;
- verweving functies in de kernen initiëren/subsidiëren/stimuleren;
- compensatievergoedingen naar aanleiding van het schrappen van bouwrechten;
- compensatievergoedingen voor opstallen;
- afbraakkosten op de vrij te maken bebouwde percelen (sending sites);
- baatafoming naar aanleiding van het verhogen van bouwrechten (receiving sites).

Als men met het nieuwe ruimtelijke beleid enige impact wil bereiken op de ruimtelijke configuratie, zal het schrappen van bouwrechten en het afbraakbeleid op voldoende grote schaal moeten worden doorgevoerd. Calculaties<sup>4</sup> tonen dat de balans van de eenmalige effecten in dat geval negatief zal zijn voor de overheden: de afgeroomde baten uit de verdichtingsprojecten zullen niet de compensatievergoedingen dekken, laat staan alle hierboven vermelde overheidsinvesteringen. Een belangrijk deel van de investeringen zal dus sowieso op de begroting moeten worden geplaatst.

Het is wel mogelijk om via het gekozen instrumentarium deze disbalans tussen inkomsten en investeringen te verkleinen. Men kan trachten de baatafoming te optimaliseren door middel van bijvoorbeeld samenwerkingsovereenkomsten met de ontwikkelaar of het herinterpreteren van de stedenbouwkundige lasten binnen de complexe projecten procedure. Daarbij is ook op te merken dat de administratieve inspanningen voor de inzet van het juridisch instrumentarium verschillen naargelang het gekozen instrument.

Tegenover al deze inspanningen van de overheden staat weliswaar de daling van de resource kosten. Door niet langer nieuwe gronden aan te snijden in buitengebied en door verspreide bebouwing uit te doven, zullen overheden een daling zien in hun gestage uitgaven. Dit zijn cash flows die overheden in de toekomst zullen kunnen vermijden door zo snel mogelijk en mits voorfinanciering te investeren in een kernversterkend beleid. Op middellange en lange termijn zullen de genoemde besparingen op de uitgaven de voorfinanciering van de investeringen deels kunnen inlossen.

## Verevening van investeringen en inkomsten tussen overheden

De uitgaven voor compensatievergoedingen per overheidsniveau zijn afhankelijk van het ingezette juridische instrumentarium. De vergoedingen naar aanleiding van het schrappen van bouwrechten in watergevoelige openruimtegebieden en in woonreservegebieden zijn te betalen door het Vlaams Gewest. De planschadevergoeding die voortvloeit uit het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan is voor rekening van de plannende overheid. Het verwerven en onteigenen van gronden is eveneens te betalen door de initiatiefnemende overheid. In geval van de ruilinstrumenten en verhandelbare ontwikkelingsrechten, gaan er geen cash flows via de overheden. Deze laatste instrumenten scheppen dus mogelijkheden om de voorfinanciering door overheden te beperken.

Veel van de vereiste investeringen voor verhoging van de kwaliteit in kernen (openbare ruimte, verweving van voorzieningen) zijn voor rekening van de lokale overheden, De administratieve voorbereiding van het instrumentarium wordt dan weer opgenomen door de provincies en de gewesten (zoals de opmaak convenant VOR en studies).

<sup>4</sup> Zie 'Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, een kosten-baten analyse' (Vlaamse Overheid, Departement Omgeving, 2017, Stec-group, De Zwarte Hond, Zjak).

De inkomsten vanuit planbaten situeren zich op gewestelijk niveau. Stedenbouwkundige lasten worden geïnd op lokaal niveau. Uit voorgaande blijkt dus dat de cash flows van investeringen en inkomsten van het herschikken van de ruimtelijke configuratie naar een kernversterkend model zich over verschillende overheidsniveaus verspreiden.

Voor lokale overheden onderling zal zich overigens een disbalans voordoen tussen groeigemeenten en krimpgemeenten wat deze investeringen én inkomsten betreft. De finale netto-kost van de ruimtelijke 'herstel-operatie' waarbij kernen verdicht worden, bouwrechten geschrapt en bebouwing afgebroken, zal onevenwichtig verdeeld blijken tussen gemeenten onderling.

Bij toepassing van het instrumentarium is het dus van belang om op een schaal te opereren die de gemeentegrenzen overstijgt en die verschillende overheidsniveaus kan verenigen. In het kader van VOR zijn de regionale woonmarkten het optimaal schaalniveau. Het is aangewezen om binnen een regionale woonmarkt de verschillen qua investeringen en inkomsten te verevenen en op die manier de financiële gevolgen van het installeren van het nieuwe beleid fair te verdelen. Het centraliseren van inkomsten en uitgaven beperkt bovendien de nood aan voorfinanciering voor de overheden.

### **Spreading van kosten en baten doorheen de tijd**

De baten in de vorm van besparing van resource kosten zullen pas optreden met een zekere vertraging ten opzichte van de investeringen die nodig zijn voor het installeren van een nieuwe ruimtelijke configuratie (schrappen van bouwrechten, vrijmaken van bebouwde kavels, kernen opwaarderen). De negatieve cash flows van de investeringen zullen dus een voorfinanciering vragen aan overheden. Inkomsten uit verdichtingsprojecten kunnen deze al enigszins inlossen.

Het is wel mogelijk om via het gekozen instrumentarium de complexiteit en grootte van de voorfinanciering voor de overheid wel enigszins te beperken. Instrumenten die toelaten om de investeringen te spreiden over de komende decennia, zorgen ervoor dat de voorfinanciering beperkt wordt: in tussentijd zullen zich namelijk inkomsten aandienen vanuit verdichtingsprojecten en zullen de besparingen op resource kosten ook voelbaar worden voor overheden. De financiering is dan te organiseren zoals een rollend fonds. Instrumenten die bijvoorbeeld inzetten op de ruil of het verhandelen van bouwrechten of op samenwerkingsovereenkomsten, regelen de cash flows buiten de overheid om: inkomsten en investeringen worden rechtstreeks aan elkaar gelinkt en de overheid hoeft bijgevolg niet voor te financieren.

### **Impact op de fiscale inkomsten en dotaties voor gemeenten**

Het is een terechte bezorgdheid van lokale overheden dat een kernversterkend beleid op lange termijn een sterke en recurrente impact zal hebben op de gemeentelijke fiscale inkomsten en dotaties. De ruimtelijke herconfiguratie zal de jaarlijkse fiscale inkomsten effectief op een blijvende manier wijzigen. De aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing voor wonen zijn gelinkt aan de 'omvang' van de gemeente en het aantal inwoners.

Een analoog verhaal doet zich voor wat betreft de dotaties voor gemeenten uit het gemeentefonds. Deze zijn voornamelijk voor een groot deel gelinkt aan het aantal inwoners of aan het aantal inwoners die binnen een bepaalde categorie vallen. Amper 6% van de dotaties uit het gemeentefonds wordt verdeeld onder gemeenten a rato van hun respectievelijke hoeveelheid 'open ruimte'.

In krimpgemeenten zullen bij een dalend inwonersaantal, dalend aantal huishoudens of dalende oppervlakte aan retail ook de gemeentelijke uitgaven dalen: aanleg en onderhoud van bijkomende infrastructuur, afvalophaling, administratie van de gemeentediensten, containerpark zullen in verhouding minder gemeentebudget vragen. Voor deze uitgavenposten is de link tussen inwonersaantal en inkomsten terecht. In een gemeente zijn echter jaarlijks ook forfaitaire kosten te maken die onafhankelijk zijn van het inwonersaantal of de bebouwde oppervlakte. In groeigemeenten zullen tijdens de 'herstel-operatie' nieuwe voorzieningen zijn geïnstalleerd om het groter inwonersaantal te bedienen. De openbare ruimte zal er ook intensiever worden gebruikt dan voorheen wegens het groter inwonersaantal. Voor de groeigemeenten impliceert dit grotere recurrente uitgaven.

Het is best mogelijk dat onder het huidige systeem van gemeentefinanciering de daling aan inkomsten in krimpgemeenten te groot zal zijn in verhouding tot de resterende jaarlijkse uitgaven. Mogelijk zal de stijging aan jaarlijkse inkomsten in groeigemeenten onvoldoende zijn om de gegroeide uitgaven te bekostigen. Verevening tussen partijen is in geval van

recurrente financiële effecten echter geen goede oplossing. De vraag naar een meer structurele regeling dringt zich op om gemeentelijke inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Dit moet de onderlinge concurrentie tussen lokale overheden om extra inwoners een halt toeroepen.

#### 8.4 Benadering vanuit individueel perspectief

Financiële stromen tussen betrokken partijen worden in de maatschappelijke afweging tussen beleidsalternatieven niet meegenomen omdat dit geen resource kosten zijn voor de maatschappij. Maar in praktijk geldt een financieel evenwicht vaak als een noodzakelijke randvoorwaarde om draagvlak te vinden voor een nieuw beleid of project bij de betrokken partijen. We bekijken de thematiek daarom in deze paragraaf vanuit het individuele perspectief van de burger.

Voor de betrokken vastgoedeigenaars moet worden gestreefd naar een faire vergoeding van geleden waardeverlies in geval van schrappen van bouwrechten. De compensatievergoeding blijkt alvast niet fundamenteel te verschillen naargelang het instrument dat de overheid zal toepassen voor het schrappen van bouwrechten en vrijmaken van de percelen: de burger heeft in alle gevallen minstens recht op de marktwaarde van zijn vastgoed.

Voor ontwikkelaars van te verdichten projectsites moet worden gestreefd naar een faire baatafoming die een redelijk rendement op de investering toelaat.

In het kader van een kernversterkend beleid speelt voor de burger ook een recurrent aspect. De betaalbaarheid van wonen in de kern is een financieel effect dat bezorgdheid bij burgers en de bouwsector kan teweegbrengen. Wanneer door bewustwording bij de burger de vraag naar woningen in de kern gaat stijgen, en het aanbod pas met grote vertraging volgt, zal dit mogelijk de prijzen van vastgoed in de kern doen stijgen. Een gezond evenwicht van vraag en aanbod is het enige waar een overheid actief aan kan bijdragen om deze evolutie te voorkomen. In de flankerende maatregelen in dit rapport wordt hier dieper op ingegaan.

Tegenover de inspanningen die burgers leveren voor het herstel van de open ruimte staat weliswaar de daling van de resource kosten. De burger en de volgende generaties zullen op lange termijn kunnen genieten van de positieve effecten van de nieuwe ruimtelijke configuratie met verdichte kernen en open ruimte op de gezondheid, de economische ontwikkeling, de ecologische toestand, de publieke dienstverlening.

#### 8.5 Zendende sites: impact van het juridisch instrumentarium en van de tijd op de compensatievergoeding

We analyseren of de keuze van de overheid voor een specifiek juridisch instrument een impact heeft op de grootte van de compensatievergoedingen voor de burger die op de 'zendende sites' zijn bouwrechten geschrapt ziet. Daarnaast bekijken we of er een evolutie te verwachten is van de grondprijzen buiten de kernen, omdat ook dit de globaliteit van de compensatievergoedingen zou kunnen beïnvloeden.

##### 8.5.1 IMPACT VAN HET JURIDISCH INSTRUMENTARIUM

De vraag rijst of de grootte van de compensatie afhankelijk is van het juridische instrument dat wordt toegepast om percelen onbebouwbaar te maken.



## Schrappen van bouwrechten

De planschaderegeling is van toepassing na het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan dat percelen onbebouwbaar maakt, dus ook wanneer dit gebeurt in het kader van planologische ruil. De betreffende decreten bepalen dat het schrappen van bouwmogelijkheden in Watergevoelige Open Ruimte Gebieden (WORG) en WoonReserveGebieden (WRG) een compensatie vereisen die analoog is aan de planschadevergoeding. De aangepaste planschade-regeling die is opgenomen in het Voorontwerp Instrumentendecreet voorziet dat 100% van de waardevermindering wordt vergoed. Uit de bepalingen over berekening van de planschade-vergoeding kunnen we besluiten dat deze vergoeding de marktwaarde van de grond benadert.

## Reduceren van bouwrechten

Planschade is de vergoeding voor uitzonderlijke schadegevallen waarin een perceel onbebouwbaar wordt (bouw-of verkavelingsverbod), daartoe is geen bestemmingswijziging noodzakelijk. Daarbij speelt echter geenszins de intentie van de wetgever om elke reductie van bestemmingswijziging die een waardevermindering impliceert, te vergoeden. Men zou dus in theorie kunnen overwegen om de bouwmogelijkheden sterk te reduceren in plaats van te schrappen:

- door stedenbouwkundige verordeningen die voorzien in territoriale differentiatie (zones waarbinnen bepaalde bebouwingmogelijkheden toegelaten zijn, bijvoorbeeld meergezinswoningen met X aantal lagen, en andere zones waarin dit wordt uitgesloten, maar zonder volledig bouwverbod op te leggen);
- of door een RUP met behoud van bestemmingen maar waar sterke differentiatie van ontwikkelingsmogelijkheden wordt ingevoerd in woongebieden (sterk reduceren bouwmogelijkheden, maar zonder volledig bouwverbod op te leggen);
- of door een RUP met behoud van bestemmingen waarbij zodanige beperkingen worden geformuleerd dat enkel nog symbolische bouwmogelijkheden overblijven.

Het reduceren van bouwmogelijkheden schakelt theoretisch het recht op planschade-vergoeding uit, maar geeft mogelijk aanleiding tot schadevergoeding op andere gronden (beginselen van behoorlijk bestuur, GBOL-beginsel). In dat geval valt men terug op de rechter en kan men zich beroepen op de reële waardevermindering van de gronden, wat ons opnieuw bij de marktwaarde brengt. Maar afgezien daarvan, is deze denkpiste sowieso niet bevredigend, nu deze instrumenten geen fundamentele oplossing opleveren voor de vraagstelling, omdat er geen volledig bouwverbod wordt ingevoerd.

## Ruilen en verhandelen van bouwrechten

De volgende juridische instrumenten schakelen de toepassing van de planschaderegeling uit :

- herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (in voorontwerp van Instrumentendecreet hernoemd tot herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan opmaak van een RUP);
- convenant met het oog op regionaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR), gepaard gaand met een bovenregionaal ruimtelijk uitvoeringsplan (principe opgenomen in Voorontwerp Instrumentendecreet; het juridisch kader is nog in ontwikkeling).

Bij herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil voeren de Landcommissies de waardebepaling van de gronden uit op basis van marktwaarde. Bij VOR zal de overheid vraag en aanbod sturen en beslissen welk marktmodel de waarde van de ontwikkelingsrechten zal bepalen. In geval van een model van vrije prijsonderhandeling zijn het de grondeigenaars zelf die onderhandelen, wat ons opnieuw enigszins bij de marktwaarde brengt. Bij een model met vaste prijs bepaalt de overheid de prijs van een VOR (eenheid ontwikkelingsrecht); dit sluit best aan bij de bestaande regeling voor planschade. Dit is het enige instrument in de lijst van beschikbare instrumenten waarbij de marktwerking wordt ingeperkt. Net daarom kan men zich afvragen of dit model kans op slagen heeft. Er dient echter nog een convenant te worden opgemaakt waarin het systeem van de VOR verder is uitgewerkt, en bijgevolg is de financiële afhandeling nog niet finaal te evalueren.

## **Onteigening**

In het onteigeningsdecreet wordt bepaald welke aspecten de vergoeding bepalen in geval van onteigening. Uit deze bepalingen kunnen we besluiten dat deze vergoeding de marktwaarde van de grond benadert. Vergoedingen voor bijvoorbeeld de emotionele waarde komen daar mogelijk nog bovenop.

## **Grondverwerving of onteigening in geval van bebouwde percelen**

Om tot een afbraakbeleid te komen voor bebouwde percelen zijn de mogelijkheden op het vlak van juridisch instrumentarium beperkter. Indien men een bouwverbod wenst in te voeren, zal grondverwerving vereist zijn of een eigendomswissel. Dit zal in eerste instantie minnelijk moeten worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan zal het betrokken perceel met opstal, door rechterlijke tussenkomst, moeten worden onteigend. Ook in dit geval kunnen we dus besluiten dat rekening moet worden gehouden met de marktwaarde als compensatiewaarde, mogelijk vermeerderd met bijvoorbeeld een vergoeding voor de emotionele waarde.

## **Besluit**

We kunnen besluiten dat de compensatiewaarde om woningpercelen onbebouwd en onbebouwbaar te maken, minstens zal worden bepaald door de marktwaarde van het betreffende goed, ongeacht welk juridisch instrument wordt gehanteerd om het bouwverbod te realiseren.

In geval van onvrijwillige instrumenten komen er mogelijk nog eigenaarsvergoedingen bovenop, zoals bijvoorbeeld voor de emotionele waarde van het woningvastgoed. De totale financiële impact hiervan is bij voorbaat moeilijk te ramen. In geval van toepassing van VOR kan mogelijk enigszins van de marktwerking afgeweken worden via de controle van de overheid op vraag en aanbod.

## **8.5.2 IMPACT VAN DE TIJD**

De vraag rijst of een kernversterkend beleid met het schrappen van bouwrechten en een afbraakbeleid op slechtgelegen gronden doorheen de tijd een impact zal hebben op de grondprijzen.

### **In de kernen**

Wanneer overheden actief gaan inzetten op het verhogen van de attractiviteit van de kernen en de vraag naar wonen in de kern als gevolg daarvan zou toenemen, bestaat de mogelijkheid dat grond- en vastgoedprijzen daar zullen stijgen. Het schrappen van bouwmogelijkheden in de periferie zou dit effect nog kunnen versterken. De betaalbaarheid van het wonen wordt dan een bezorgdheid en de kans op sociale verdringing doet zich voor. Dit zal nooit volledig te beheersen zijn door de overheid. Wanneer echter het aanbod aan wonen in de kern de vraag op de voet zou volgen, lijkt deze evolutie vooralsnog niet aan de orde. Er ligt dus een belangrijke taak bij de overheid om niet enkel de vraag, maar ook het aanbod aan woningen in de kernen te stimuleren en te faciliteren.

### **In de perifere gebieden**

Wanneer we naar het buitenland kijken, dan stellen we vast dat de grote schommelingen op korte termijn voornamelijk worden veroorzaakt door marktfactoren en fiscale maatregelen. Vooral interestvoeten en kredietvoorwaarden bepalen de huisprijzen. Algemeen blijkt dat mensen altijd tot hun kredietlimiet gaan in het kopen van een woning: een daling van interestvoeten of verruiming van kredietvoorwaarden impliceert dat de kredietnemer hogere bedragen gaat lenen. Als het aanbod beperkt is, dan vertaalt zich dit in hogere vastgoedprijzen. De redenering geldt ook in omgekeerde zin. Daarnaast blijkt ook het barsten van speculatieve bubbels een impact te hebben.

In Ierland daalden de prijzen van residentieel vastgoed tussen 2007 en 2013 met 50% (en zelfs meer in Dublin)<sup>5</sup>, grotendeels als gevolg van een eerdere speculatieve bubbel<sup>6</sup>: er werden veel meer woningen gebouwd dan er vraag was. De kopers waren geen bewoners, maar investeerders die hoopten op verdere waardeinstijgingen die er nooit kwamen. Het herstel van de woningprijzen werd in 2016 opnieuw afgeremd door verstrengde kredietvoorwaarden<sup>7</sup>. Het voorbije jaar daalden de prijzen in de grote Australische steden met 5-10%, na een eerdere stijging van 50% in de voorgaande vijf jaar. Behalve aan de eerdere stijging die wellicht te ver ging, is de daling te wijten aan beperkingen op de belastingaftrek op interesten en beperkingen aan de hoeveelheid krediet die banken mogen geven aan kopers.<sup>8</sup> In Nederland heeft de graduele vermindering van de belastingaftrek voor hypotheekrente ook een neerwaartse impact op de vastgoedprijzen gehad. Maar die is intussen aan het eindigen; in 2018 bereikten de woningprijzen ongekende hoogten<sup>9</sup>. Ook in Spanje en de VS waren er grote dalingen van 30 tot 50% op de woningprijzen, allemaal na speculatieve bubbels.

Op langere termijn spelen onderliggend aanbod en vraag een rol. De woningprijzen in Nederland bijvoorbeeld blijven ondanks schommelingen steeds relatief hoog aangezien het aanbod daar structureel achterloopt op de vraag.

Bekijken we de situatie in België dan zien we een analoog patroon. Op korte termijn hebben voornamelijk de intrestvoeten en kredietvoorwaarden een impact op de prijzen. Op langere termijn speelt ook aanbod en vraag: het achterhouden van gronden, grotere bevolkingsgroei dan verwacht, en de nog steeds lage interestvoeten, zorgen voor een krapte op de woningmarkt en stijgende prijzen. Ruimtelijk beleid heeft wellicht wel een structurele impact, maar die is in de cijfers minder direct zichtbaar.

Wanneer een kernversterkend beleid de kwaliteit van kernen zal verhogen ten opzichte van het buitengebied, dan zal dit dus wellicht niet rechtstreeks een effect hebben op vastgoedprijzen in het buitengebied. Flankerende maatregelen daarentegen, zoals een aanpassing van het fiscaal beleid waarbij reële kosten van perifeer wonen doorgerekend worden naar de bewoner van de periferie, zouden wel een dalende tendens kunnen inzetten van de grondprijzen. Bewustwording bij de vastgoedeigenaars zou bovendien kunnen teweegbrengen dat achtergehouden gronden in de periferie in stijgende aantallen op de markt worden gebracht, met een impact op het aanbod als gevolg, en bijgevolg ook op de grondprijzen.

Wanneer we de financiële gevolgen willen inschatten van een kernversterkend beleid, is het nodig aannames te doen over de grondprijzen op lange termijn. Vanuit voorgaande beschouwingen is het dus te verantwoorden om in de berekening van compensatievergoedingen ook scenario's te beschouwen die uitgaan van een daling in de grondprijzen in perifeer gebied.

Het dalen van de grondprijzen in perifeer gebied is weliswaar een tweesnijdend zwaard. Enerzijds reduceert het de compensatievergoedingen voor de overheid, anderzijds is het contraproductief voor de kernversterking: de aantrekkingskracht van slechtgelegen percelen wordt opnieuw groter. Daarom is het van belang om de betaalbaarheid van het wonen in de kern te bewaken waar mogelijk, door als overheid bijvoorbeeld de verhoging van het aanbod sterk te stimuleren, zodat het de vraag op de voet zal kunnen volgen.

## 8.6 Ontvangende sites : De afoming van baten ontstaan uit het verhogen van bouwrechten

We maken een aantal beschouwingen rond het bepalen van de baten die voortvloeien uit het vergroten van bouwrechten op de zogenaamde 'ontvangende sites'. Daarvoor baseren we ons op de rekenresultaten uit de case-study, zie bijlage. Vervolgens bekijken we hoe die baatafoming kan geoptimaliseerd worden.

### 8.6.1 BAATAFROMING IN DE PRAKTIJK

<sup>5</sup> <http://www.publicpolicy.ie/residential-property-prices-2007-2016/>

<sup>6</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Irish\\_property\\_bubble](https://en.wikipedia.org/wiki/Irish_property_bubble)

<sup>7</sup> <http://www.publicpolicy.ie/residential-property-prices-2007-2016/>

<sup>8</sup> <https://www.forbes.com/sites/johnwake/2018/07/23/5-reasons-home-prices-are-falling-in-australia/#5bb26b5d2e54>

<sup>9</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Hypotheekrenteaftrek\\_\(Nederland\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Hypotheekrenteaftrek_(Nederland))

<https://financieel.infonu.nl/hypotheek/79552-prognose-verwachting-huizenprijzen-2019-woningmarkt-2019.html>

De ontwikkelingsmogelijkheden en de baten van een ontwikkeling zijn sterk afhankelijk van de karakteristieken en ligging van de site : de vorm en schaal van de site, de nabijheid van een uitgeruste weg, de toestand van de bodem, de marktwaarde van grond en wooneenheden in de regio, de bestemming volgens het gewestplan, de eigendomsstructuur van de gronden en de moeite die de ontwikkelaar bijgevolg moet doen om de gronden te verwerven, ... Dit blijkt uit de rekenresultaten van de cases (zie bijlage).

Ook het risico dat de ontwikkelaar loopt, speelt een belangrijke rol. Op sites waar bijvoorbeeld onzekerheid bestaat over de toestand van de bodem, of over de marktafname van de wooneenheden, zullen de ontwikkelaar/investeerders een grotere risicomarge eisen. In de rekenresultaten van de cases in dit rapport (zie bijlage) werd dit zichtbaar in de vork voor de grondwaardestijging.

Hieruit blijkt dat elke ontwikkeling zeer specifiek is, en de grootte-orde van de baten zullen dat bijgevolg ook zijn.

Laten we even illustreren wat dit bijvoorbeeld betekent voor het instrument van de stedenbouwkundige lasten. Indien men de baatafoming wil optimaliseren in kader van stedenbouwkundige lasten bijvoorbeeld, zal maatwerk nodig zijn: voor elke ontwikkelingssite moet de business case gecalculeerd worden en zal de overheid in onderhandeling moeten gaan met de ontwikkelaar over zijn risico's en over de redelijkheid van de af te romen meerwaarde.

Een alternatief is om als (lokale) overheid een vast kader te definiëren voor de stedenbouwkundige lasten, waaraan vervolgens elk project op gemeentelijke grondgebied zal worden onderworpen. In dat kader wordt in absolute waarden geëxpliciteerd hoeveel een ontwikkelaar per ontwikkelde m<sup>2</sup> zal moeten overmaken als stedenbouwkundige last aan de gemeente. De procedure zou op die manier heel wat minder administratieve inspanningen van de overheden vergen dan de case-specifieke benadering die in vorige alinea werd beschreven. Met een gestandaardiseerde aanpak kan men de baatafoming echter niet optimaliseren. Door de business cases van een groot aantal sites door te rekenen (analoog aan de berekeningen in voorgaande paragraaf), zal men projectspecifiek kunnen bepalen wat theoretisch kan afgeroomd worden per m<sup>2</sup> per programma-onderdeel. Om dit te standaardiseren naar een absoluut bedrag per ontwikkelde m<sup>2</sup> die voor elke ontwikkeling haalbaar zal zijn, zal men de waarde moeten hanteren die bepaald wordt door de calculatie van de meerwaarde op de minst winstgevende sites. Indien men de absolute stedenbouwkundige last per m<sup>2</sup> hoger legt dan deze ondergrens, zullen ontwikkelaars de sites met moeilijkere omstandigheden niet ontwikkelen, wat nefast kan zijn voor kernversterking.

### 8.6.2 KRITISCHE SUCCESFACTOREN VOOR BAATAFROMING

Om als overheid succesvol en fair baten te kunnen afromen uit ontwikkelingsactiviteiten, is het nodig volgende kritische succesfactoren indachtig te zijn.

#### 1) Vastklikken van referentie-bouwmogelijkheden en van verhoogde bouwmogelijkheden

Een belangrijk aandachtspunt is de bepaling van de referentie-bouwmogelijkheden waarboven baatafoming op receiving sites (en waaronder compensatie op sending sites) aan de orde is. Wanneer er geen vaste regels (RUP of verkavelingsvergunning) voorhanden zijn, is het voor overheden nodig om dit eenduidig vast te prikken. Het komt erop aan om deze referentie-bouwmogelijkheden zo laag mogelijk vast te klikken, om dit op regionale schaal aan te pakken en om dit bovendien zo snel mogelijk te doen.

Daarnaast is een visie nodig over in welke kernen en op welke sites kan verdicht worden op een ruimtelijk verantwoorde wijze, gezien het grote onderscheid binnen de gebieden die als 'kern' worden aangeduid. Deze visie moet onder meer concreet vertaald worden in nieuwe te realiseren dichtheden voor de ontwikkelbare sites. Deze dichtheden moeten de norm worden voor de nieuwe omgevingsvergunningen.

#### 2) De foutenmarge van een business case

De residuele grondwaarde en de grondwaardestijging is een saldo-waarde, ten gevolge van een verschil tussen kosten en opbrengsten. Een stijging of daling van slechts enkele procenten van de totale kosten of opbrengsten kan een enorme impact hebben op de residuele grondwaarde. Een totale opbrengst per m<sup>2</sup> projectgrond van 1.200 €/m<sup>2</sup>, tegenover een totale verkavelings- en ontwikkelkost van 1.050 € per m<sup>2</sup> projectgrond, geeft een residuele grondwaarde van 150 €/m<sup>2</sup>

projectgrond. Indien de ontwikkelopbrengsten tegenvallen en met 5 % zouden dalen naar 1.140 €/m<sup>2</sup> en de ontwikkelkosten gelijk blijven, dan daalt de residuele grondwaarde van 150 €/m<sup>2</sup> naar 90 €/m<sup>2</sup> projectgrond. Dit is een daling van de meerwaarde van het project met 40%. Voor een faire afroaming is het dus van belang te beseffen dat geraamde kosten en opbrengsten kunnen afwijken van de reële waarden, met mogelijke daling van de meerwaarde als gevolg.

### **3) Specifieke randvoorwaarden en risico's van het project**

De randvoorwaarden van ontwikkelingsprojecten zijn onderling zeer verschillend en de netto baten bijgevolg ook. Wanneer men de baatafroaming wil optimaliseren zal men de business case van elke ontwikkeling afzonderlijk moeten evalueren. We kijken in deze context met bijzondere aandacht naar de herontwikkelingslocaties die doorgaans moeizamer te ontwikkelen zijn, met hogere kosten en risico's. In de context van baatafroaming moeten deze projecten dus op gepaste manier benaderd worden, zo niet zal de baatafroaming de herontwikkeling afremmen en dus contraproductief zijn voor de kernversterkingsidee.

### **4) Grondprijs op basis van referentie-bouwmogelijkheden**

Wanneer grondeigenaars speculeren op een verhoging van de vergunbare bouwdichtheid en hun eigendom aan hogere prijs verkopen, zal de meerwaarde op de grond naar aanleiding van de hogere dichtheid door de grondeigenaar(s) worden geïncasseerd bij de verkoop van hun gronden aan de ontwikkelaar.

Wanneer de grondeigenaars hun gronden verkopen aan een ontwikkelaar aan een waarde die overeenstemt met de huidige referentie-bouwmogelijkheden, dan zal de meerwaarde op de grond gegenereerd worden door de ontwikkelaar wanneer hij de wooneenheden verkoopt.

In het eerste geval is de meerwaarde versnipperd over de grondeigenaar(s). In het laatste geval zit de meerwaarde bij één partij, namelijk de ontwikkelaar: in deze situatie is het eenvoudiger voor de overheid om de meerwaarde te capteren. Om te voorkomen dat ontwikkelaars dus gronden aankopen aan te hoge prijzen, is het nodig transparant te zijn en te sensibiliseren over hoe de overheid zal afroamen. Wanneer de bouwsector op de hoogte is dat de meerwaarde van het project (deels) zal worden afgeroomd en op welke wijze, dan zullen zij niet langer geneigd zijn deze meerwaarde te spenderen aan hogere aankooprijzen voor de grond.

### **5) Calculeren en onderhandelen als belangrijke taak**

Het calculeren van grondwaarden en de grondwaardestijging zal een belangrijke taak zijn, indien men de baatafroaming wenst te optimaliseren. Daarnaast zal ook telkens met de ontwikkelaar moeten onderhandeld worden over een faire baatafroaming die in verhouding staat tot de risico's en de randvoorwaarden van het specifieke project. Hiervoor is technische, financiële en marktkennis noodzakelijk. Men kan zich de vraag stellen of lokale overheden hiervoor zijn uitgerust en of dit niet beter gecentraliseerd kan worden bij de provinciale of Vlaamse overheid. Deze kan intern de kennis opbouwen of beroep doen op externe ondersteuning.

Men kan ervoor kiezen om de baatafroaming te standaardiseren, zoals dat het geval is bij het instrument stedelijke ontwikkelingskosten, maar in dat geval zal de baatafroaming niet optimaal zijn.

## **8.7 Conclusies inzake de financiële aspecten van een kernversterkend beleid**

Hoewel eerder<sup>10</sup> werd aangetoond dat een model met geconcentreerde kernen in een open ruimte aanzienlijke collectieve baten met zich mee zou brengen, is het vanuit individueel en overheidsperspectief geen evidentie om tot een meer geconcentreerd ruimtelijk model te komen.

Voor de overheid brengt de transitie een zeer grote uitgave met zich mee omdat de compensatievergoedingen aan eigenaars van zendende sites nooit kunnen gedekt worden door de inkomsten uit afroaming van baten op ontvangende locaties waar de densiteit wordt verhoogd. Uit de rekenresultaten van de casestudie blijkt dat de baten per bijkomende te ontwikkelen wooneenheid (hoewel zeer case-specifiek) door het verhogen van de dichtheid slechts een fractie betekenen van de

<sup>10</sup> Monetarisering van de urban sprawl in Vlaanderen, Vlaamse overheid, Beleidsdomein RWO, Departement Ruimte Vlaanderen, Afdeling Onderzoek en Monitoring, 2017-2018, VITO en Common Ground.

compensatievergoeding voor een te schrappen woonrecht, laat staan wooneenheid. Komt daar nog bij dat het slechtgelegen juridisch aanbod aan onbebouwde woonpercelen een veelvoud is van de vraag naar woningen in 2035, zo blijkt uit de casestudie, wat het onevenwicht tussen baten uit afroming en kosten voor compensatievergoedingen nog vermenigvuldigt.

Deze conclusie is geldig voor elk van de vier juridische instrumentenkoffers. Onafhankelijk van het gehanteerde juridische instrument voor het schrappen van het bouwrecht zal de compensatievergoeding namelijk samenvallen met minstens de marktwaarde van het vastgoed. Dat de baten die uit ontwikkelingsactiviteiten voortkomen sterk case-specifiek zijn, is gebleken in de casestudie. Dit geldt eveneens voor de extra baten die ontstaan naar aanleiding van het verhogen van woonrechten. Deze baten zijn echter sowieso ontoereikend om de kosten van de transitie naar een geconcentreerd ruimtelijk model te dekken.

Deze conclusie geldt in de veronderstelling dat met elk van de koffers finaal eenzelfde aantal bouwrechten zou zijn geschrappt. In praktijk is het echter waarschijnlijk dat elk van de instrumentenkoffers een andere finaliteit zal hebben, of nog, dat het finaal aantal geschrapte bouwrechten per instrumentenkoffer zal verschillen. Kortom, hoe kleiner de doelmatigheid van de instrumentenkoffer, hoe betaalbaarder voor de overheid, maar een beperking van de effectiviteit omwille van de betaalbaarheid is geen zinvolle piste.

Tegelijk is er een grote kloof in tijd en ruimte tussen kosten en inkomsten. De kosten manifesteren zich in de nabije toekomst en zijn 'lokaal', terwijl de baten zich situeren in de verre toekomst en bovenlokaal zijn. Dit genereert afhankelijk van het gekozen instrumentarium belangrijke cashflow problemen voor overheden.

Tegelijk moet de vraag gesteld worden naar de opportuniteitskost van het schrappen van juridisch aanbod. De middelen voor het afbouwen van het perifeer aanbod kunnen wellicht ook – en zelfs beter - ingezet worden in de uitbouw van kernen en een duurzaam mobiliteitsaanbod. Het aantrekkelijker maken van kernen is mogelijk effectiever dan het schrappen van juridisch aanbod om de perifere bewoner naar de kern te krijgen.

Een aanpak voor baatafoming van ontwikkelingen in functie van het compenseren aan eigenaars wiens bouwrechten werden geschrappt, dan wel in functie van de uitbouw van kernen, dient verder uitgewerkt te worden. Het is nodig om dit in praktijk op een voor overheden administratief haalbare wijze te kunnen organiseren, waarbij tegelijk toch wordt gestreefd naar optimalisatie van de afroming. De grootste uitdagingen zijn het omgaan met de case-specificiteit en ervoor zorgen dat de baatafoming de private markt niet afschrikt. Onafhankelijk van het toegepaste juridische instrumentarium zal men deze denkoefening moeten maken, want in elk van de trajecten moet op zeker moment beoordeeld worden wat de financiële baten zijn van een verdichtingsproject en wat een faire baatafoming zou inhouden.

## 9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 9.1 Rol van de provincies

In het kader van haar nieuwe ruimtelijke visie, gericht op zuinig ruimtegebruik en een veerkrachtige ruimte en met kernversterking als uitgangspunt, wil de provincie Antwerpen de gemeenten binnen haar grondgebied sensibiliseren om een bouwshift te realiseren in functie van kernversterking en vrijwaring van de open ruimte.

Waar het Vlaamse, provinciale en gemeentelijke bestuursniveau niet uit het oog mogen verliezen dat een groot aantal 'flankerende maatregelen' door elk van hen kan worden gerealiseerd, ligt de focus van voorliggend onderzoeksrapport op vier juridische instrumentenkoffers, op maat van de provincie en de gemeenten, om de beoogde bouwshift te realiseren. Nu binnen het nieuwe ruimtelijke beleid de provincie en de gemeenten 'gelijkwaardige partners' zijn, zijn zij in eenzelfde mate aan zet om al dan niet gebruik te maken van één of meerdere van deze instrumentenkoffers, om het beoogde beleid te realiseren.

De rol van de provincie bij elk van de vier instrumentenkoffers kan niettemin als volgt worden geëxpliciteerd:

- een kaderstellende rol betekent dat de provincie een eigen regelgevend of bindend beleidskader opstelt waarbinnen lokale besturen een kernversterkend beleid kunnen voeren;
- een uitvoerende rol betekent dat de provincie zelf trekker is van de beleidsactie en ook middelen vrijmaakt voor de uitvoering van kernversterkende acties;
- een coördinerende rol betekent dat de provincie een beleidsactie initieert en de nodige lokale besturen samen brengt; de provincie maakt middelen vrij voor de procesregie, maar niet noodzakelijk voor de uitvoering van de actie;
- een ondersteunende en stimulerende rol betekent dat de provincie kennis en knowhow ter beschikking stelt van lokale besturen, zonder dat ze daarbij middelen reserveert voor de procesregie en de uitvoering van kernversterkende acties.

Schematisch uitgedrukt zou de rol van de provincie er bij elk van de vier instrumentenkoffers als volgt kunnen uitzien:

	Kaderstellende rol	Uitvoerende rol	Coördinerende rol	Ondersteunende en stimulerende rol
Instrumentenkoffer 1	x	x		x
Instrumentenkoffer 2		x	x	
Instrumentenkoffer 3		x	x	
Instrumentenkoffer 4		x		x

Concreet kan de rol van de provincie dan hierop neerkomen:

- Bij de sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak kan de provincie een dwingend kader stellen met aanduiding van de gebieden die volgens haar in aanmerking komen voor kernversterking en ontدichtung. Planningsinitiatieven van lokale besturen dienen vervolgens te worden getoetst aan dit kader. Tegelijk dient de provincie een grondige screening te maken van 'kernversterking-contraproductieve' elementen in de Vlaamse regelgeving en zo nodig aan te passen of te vervangen door eigen provinciale stedenbouwkundige verordeningen. De provincie kan voor sommige programma's zoals bovenlokale bedrijventerreinen of detailhandelszones ook zelf planningsinitiatieven nemen die kernversterking bevorderen. De provincie heeft ook een ondersteunende rol door kennis te ontwikkelen en te verspreiden over de aanpak van kernversterkende planningsprocessen. Zo hebben lokale besturen vaak nood aan kennis over de mogelijkheden naar baatafoming, inzicht in de financiële implicaties van verdichting, en nood aan inzicht in het werken met politiek en maatschappelijk gevoelige planningsprocessen.
- Bij de marktaanpak is het duidelijk dat er minstens moet worden gewerkt op de schaal van een regionale woningmarkt. De provincie heeft daarom een duidelijke coördinerende rol, maar zal ook een uitvoerende rol hebben in de ontwikkeling van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Het planningsinitiatief voor een dergelijk proces ligt best bij de provincie.

- Bij de geïntegreerde complexe projectaanpak wordt snel duidelijk dat het weinig zin heeft om dit te doen op de schaal van één gemeente. Ook hier is het aangewezen een plan op te maken minstens op schaal van een regionale woningmarkt. De provincie dient, net als bij de marktaanpak, een gebiedsgerichte procesregie te voeren, waarbij een gedragen intergemeentelijke visie rond kernversterking wordt ontwikkeld. Het eindpunt bestaat erin om voor het hele grondgebied van de provincie één locatiegerelateerd voorkeursalternatief vast te klikken in een voorkeursbesluit, waar de volgende vijftig tot honderd jaar via een onbeperkt aantal projectbesluiten concreet mee aan de slag kan worden gegaan.
- In het actief grondbeleid kan de provincie zowel een uitvoerende als ondersteunende rol opnemen. De provincie kan een provinciaal grondbeleid voeren voor projecten en programma's die een bovenlokale impact hebben zoals regionale bedrijventerreinen, retail- en kantorenparken, of bovenlokale openruimteverbindingen. Daarbij moet worden onderzocht of bestaande organen zoals de provinciale ontwikkelings-maatschappij een verruimde taakstelling moeten krijgen, of er al dan niet bijkomende organen nodig zijn. In een ondersteunende rol kan de provincie kennis en knowhow verzamelen over de werking van autonome gemeentebedrijven en de taakstellingen van intercommunalen in de realisatie van kernversterking.

## 9.2 Conclusies en aanbevelingen

In voorliggend onderzoek werd gezocht naar instrumenten voor de realisatie van een bouwshift in functie van kernversterking en de vrijwaring van de open ruimte. De onderzoeksvraag werd vanuit drie verschillende invalshoeken benaderd: een juridische, een ruimtelijke en een financiële invalshoek. Het onderzoek richtte zich daarbij op een casestudiegebied binnen de gemeenten Heist-op-den-Berg, Herselt en Hulshout. Deze gemeenten blijken zeer sterk geperiferiseerd te zijn: naar schatting twee derden van de inwoners woont er buiten de afgebakende dorpskernen.

Uit het ruimtelijk onderzoek zijn een aantal bevindingen naar boven gekomen in verband met de noodzaak en de grootteorde van de bouwshift. Het studiegebied wordt gekenmerkt door een zeer sterk verspreid juridisch aanbod met nog een zeer groot aanbod aan bouwmogelijkheden. In een trendscenario dreigt de bestaande periferisering nog sterk toe te nemen aangezien slechts 20% van de bouwgronden (40% van de bouwcapaciteit) gesitueerd is binnen de morfologisch afgebakende kernen. Tegelijk is er een aanzienlijk overaanbod aan juridisch bestemde gronden, waarbij er ongeveer 2,5 keer meer aanbod is dan de trendmatige vraag naar extra woningen tot 2035. Een trendbreuk in de regionale ruimtelijke ordening zou overigens leiden tot een substantieel lagere bevolkingsgroei in deze gemeenten. Het juridische aanbod wordt bovendien opgedreven door allerhande uitzonderingsmaatregelen in de VCRO, die bijkomende bouwmogelijkheden creëren buiten het planmatig voorziene aanbod. Het grote aanbod aan nieuwbouwmogelijkheden zet bovendien een rem op de noodzakelijke renovatie van bestaande woningen. Ook kan de huidige vraag niet zomaar geëxtrapoleerd worden omdat, door de vergrijzing en de gezinsverdunding, er in de toekomst een dominante vraag zal zijn naar kleinere en geschakelde wooneenheden. De markt zal dus reeds automatisch verdichten, ook op locaties buiten de kernen. Tegelijk manifesteert zich nu reeds een sterke onderbewoning van het bestaande patrimonium. Dit zal in de volgende jaren leiden tot een groot overschot aan ééngezinswoningen: elke bijkomende ééngezinswoning vergroot het overaanbod. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het niet wenselijk om de perifere bouwgronden verder te bebouwen. De behoefte aan kleine wooneenheden zou volledig binnen de kernen moeten worden opgevangen. De behoefte aan grotere woningen zou door renovatie of vervanging van bestaande woningen moeten worden opgevangen.

Het overaanbod aan gronden heeft echter een negatieve impact op de sturingsmogelijkheden. Hoewel er enige baten kunnen gegenereerd worden uit de verdichting van de bestaande kernen, zullen die baten nooit voldoende zijn om de kosten te dragen van het schrappen van overtollig juridisch aanbod. Uit de casestudie is tevens gebleken dat een beleid inzake verdichting en ontlichting maar baat heeft bij een benadering op de schaal van de regionale huisvestingsmarkt.

De financiële analyse toont aan dat de maatschappelijke kost van het verder bebouwen van het verspreide juridische aanbod hoger ligt dan de kost van een kernversterkend beleid. Hoewel er collectieve baten zijn, is een bouwshift vanuit het overheidsperspectief en vanuit het individueel perspectief minder evident. De kosten van de bouwshift zijn immers zeer hoog en zullen niet kunnen gecompenseerd worden door directe inkomsten uit kernverdichting. Onafhankelijk van het gebruikte instrument valt de vergoeding voor de compensatie nagenoeg steeds samen met de marktwaarde. Tegelijk is er



een grote kloof in tijd en ruimte tussen kosten en inkomsten. De kosten manifesteren zich in de nabije toekomst en zijn 'lokaal', terwijl de baten zich situeren in de verre toekomst en bovenlokaal zijn. Dit genereert afhankelijk van het gekozen instrumentarium belangrijke cashflow problemen voor overheden. Tegelijk stelt zich de vraag naar de opportunity cost van het schrappen van juridisch aanbod. De middelen voor de afbouw van het perifeer aanbod kunnen wellicht ook – en zelfs beter – ingezet worden in de uitbouw van kernen en een duurzaam mobiliteitsaanbod. Ook op individueel niveau kan een baatafoming tot ongewenste neveneffecten leiden en vraagt dit van overheden een doorgedreven kennis van de vastgoedmarkt en de financiële aspecten van vastgoed.

De juridische analyse toont aan dat er geen eenvoudige manier is om de bouwshift te realiseren met het beschikbare instrumentarium, ook niet na goedkeuring van het instrumentendecreet. We identificeerden vier mogelijke instrumentenkoffers met elk hun voor- en nadelen. In deze verschillende instrumentenkoffers kan de provincie verschillende rollen opnemen: kaderstellend, uitvoerend, coördinerend of ondersteunend. Het overzicht toont dat een aanpak via een actief grondbeleid juridisch en financieel wellicht de meest haalbare is, maar dat deze koffer weinig garanties biedt op de effectiviteit van de bouwshift. Het valt aan te bevelen deze koffer onmiddellijk verder uit te werken en gemeenten te ondersteunen om dit te operationaliseren. Dit sluit evenwel niet uit dat de provincie tegelijk kan starten met pilotprojecten waarin de andere instrumentenkoffers selectief worden uitgetoetst.

In ieder geval dienen de instrumenten gepaard te gaan met flankerende maatregelen. Dit omvat het stimuleren van het (ver)bouwen in de kernen door een betere begeleiding van verdichtingsprojecten, fiscale maatregelen en het systematisch opwaarderen van de kernen. Het bouwen en wonen buiten de kernen kan worden afgeremd door het fiscaal minder aantrekkelijk te maken en door de reële kosten van perifeer wonen gedeeltelijk door te rekenen. Naarmate de vraag naar perifeer wonen daalt, vermindert de noodzaak om bouwmogelijkheden te schrappen en te compenseren. Niettemin is het noodzakelijk dat in de te consolideren gebieden buiten de kernen er op korte termijn een matiging komt van de bouwmogelijkheden door het afschaffen van generieke uitzonderingsmaatregelen uit de VCRO en het behoud van beperkende bouwvoorschriften, maar tegelijk door het invoeren van beperkingen inzake dichtheden en woningtypes (geen verdere opdeling van kavels, geen meergezinswoningen). De ronduit slecht gelegen bouwmogelijkheden in de te vrijwaren open ruimte moeten in ieder geval worden geschrapt, om de kansen voor de uitbouw van een robuuste open ruimte-structuur open te houden.

## BIJLAGE 1: RUIMTELIJK ACHTERGRONDDOCUMENT

### 1.1 HUIDIGE SITUATIE

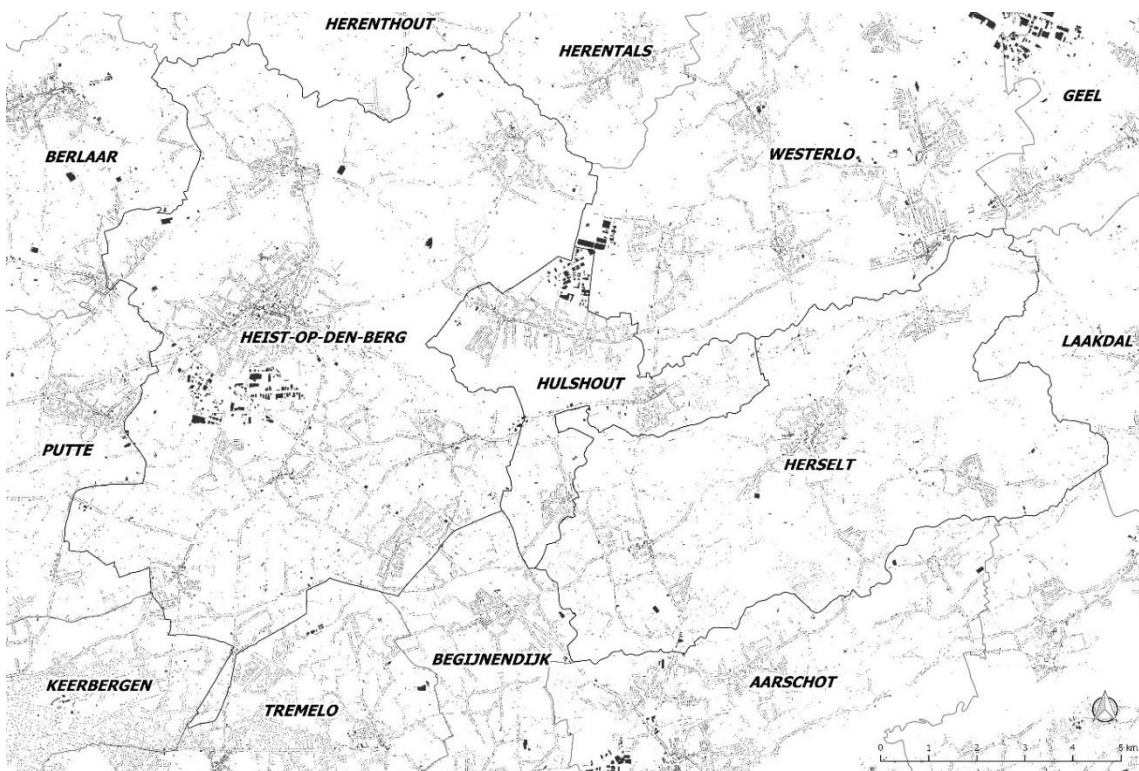
Om te kunnen evalueren waar verdichting dan wel ontlichting aangewezen is, moeten we ons in eerste instantie een beeld vormen van de huidige situatie. Binnen het bestek van dit onderzoek, beperken we ons tot een quick-scan en de actueel beschikbare data.

#### Bebouwde structuur

Voor de verkenning van de bebouwde structuur baseren we ons op de feitelijke situatie op het terrein. De planologische situatie (bodembestemming) is immers geen goed uitgangspunt. In de probleemstelling, zoals geschetst in het eindrapport, werd duidelijk gemaakt dat de planologische situatie de geperiferiseerde ruimtelijke structuur mee heeft veroorzaakt, door te veel en vaak slecht gelegen bouw mogelijkheden te creëren.

#### Geperiferiseerd gebied

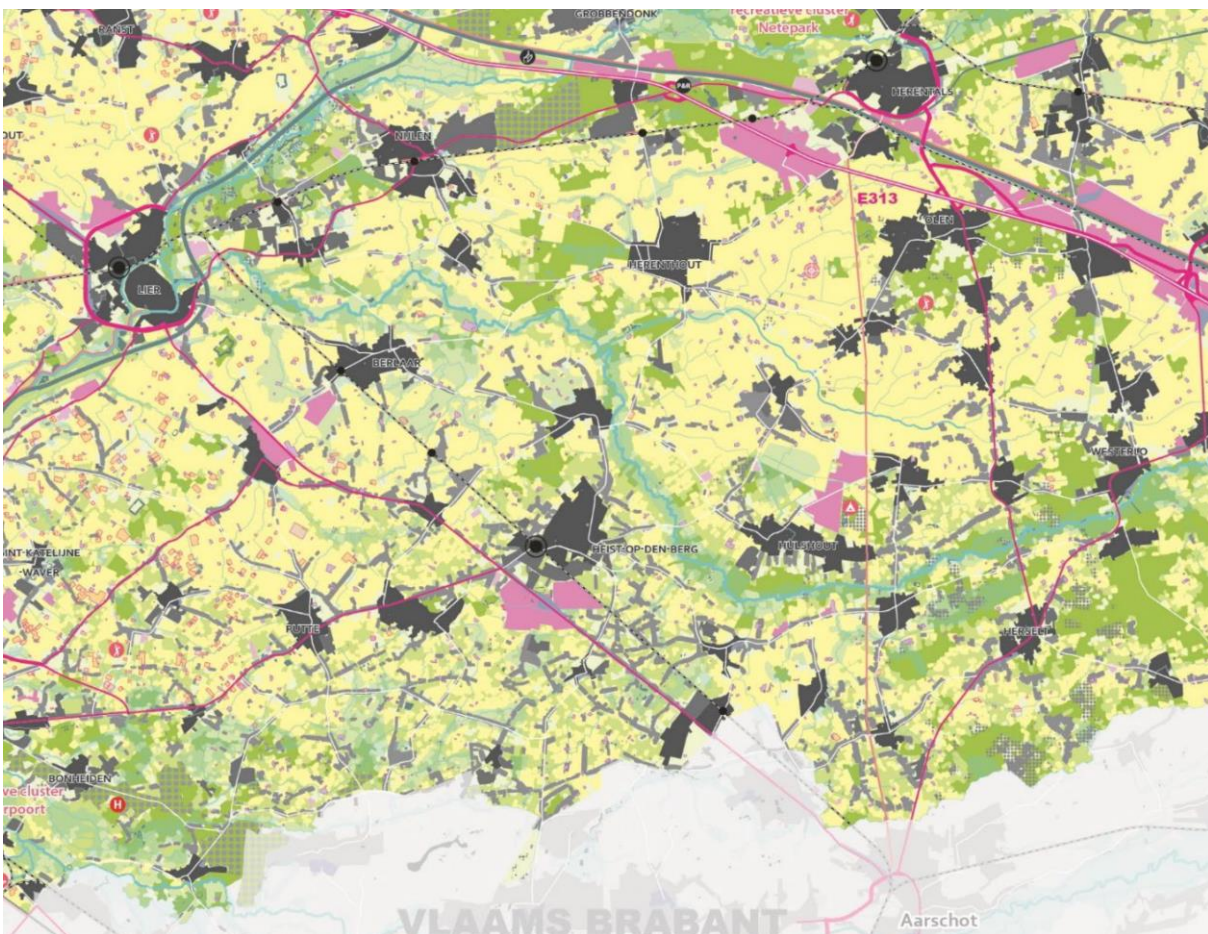
De kaart van de huidige bebouwing schetst een beeld van een sterk geperiferiseerd gebied. In Herselt, Hulshout en Heist-op-den-Berg zijn er weliswaar nog dorpskernen te herkennen, maar die zijn meestal sterk uitgedeind. Buiten de dorpskernen is de open ruimte meestal niet langer open, maar gevuld door woonlinten, verkavelingen en verspreide bebouwing. Een sterke ruimtelijke versnippering is het resultaat.



Figuur: bestaande bebouwing

## Bestaande ruimtelijke structuur volgens de cultuurlandschapskaart

De kaart van de huidige bebouwing toont een zeer diffuse situatie. Het is duidelijk dat die geen aanknopingspunt biedt om te bepalen waar verdichting dan wel ontlichting is aangewezen. We hebben nood aan een beeld of interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur. Daarvoor baseren we ons op de cultuurlandschapskaart, opgesteld in het kader van de Nota Ruimte voor de provincie Antwerpen (versie zomer 2018). De interpretatie is gebaseerd op de feitelijke situatie, zoals weergegeven op luchtfoto's en bodemgebruikskaarten.



Figuur: detail uit de cultuurlandschapskaart provincie Antwerpen

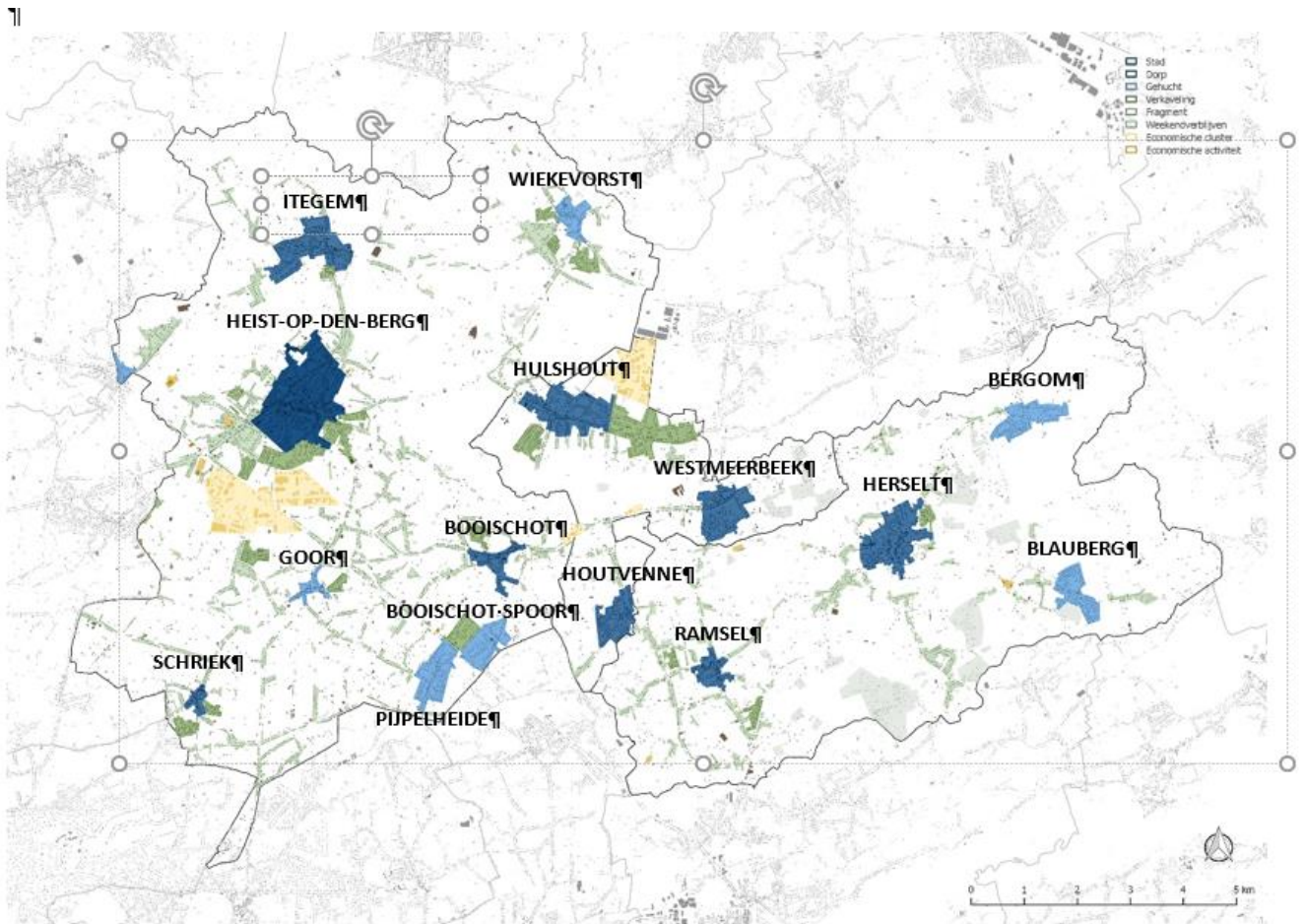
De cultuurlandschapskaart onderscheidt volgende types bebouwde gebieden:

- **dorpskern:** het ruimtelijk samenhangend geheel van een nederzetting, als geheel van woningen, centrumvoorzieningen en complementaire functies;
- **gehucht:** het ruimtelijk samenhangend geheel van een nederzetting, met een beperkt aantal niet-woonfuncties;
- **perifere woonwijk:** een verkaveling buiten de afgebakende kernen;
- **woonpark:** een perifere woonwijk met een lage dichtheid en een uitgesproken groen karakter;
- **tweede verblijf:** een woonpark met kleinschalige woningen, in principe bedoeld als tweede verblijf, vaak aan een zeer lage dichtheid en met beperkt uitgeruste wegen;

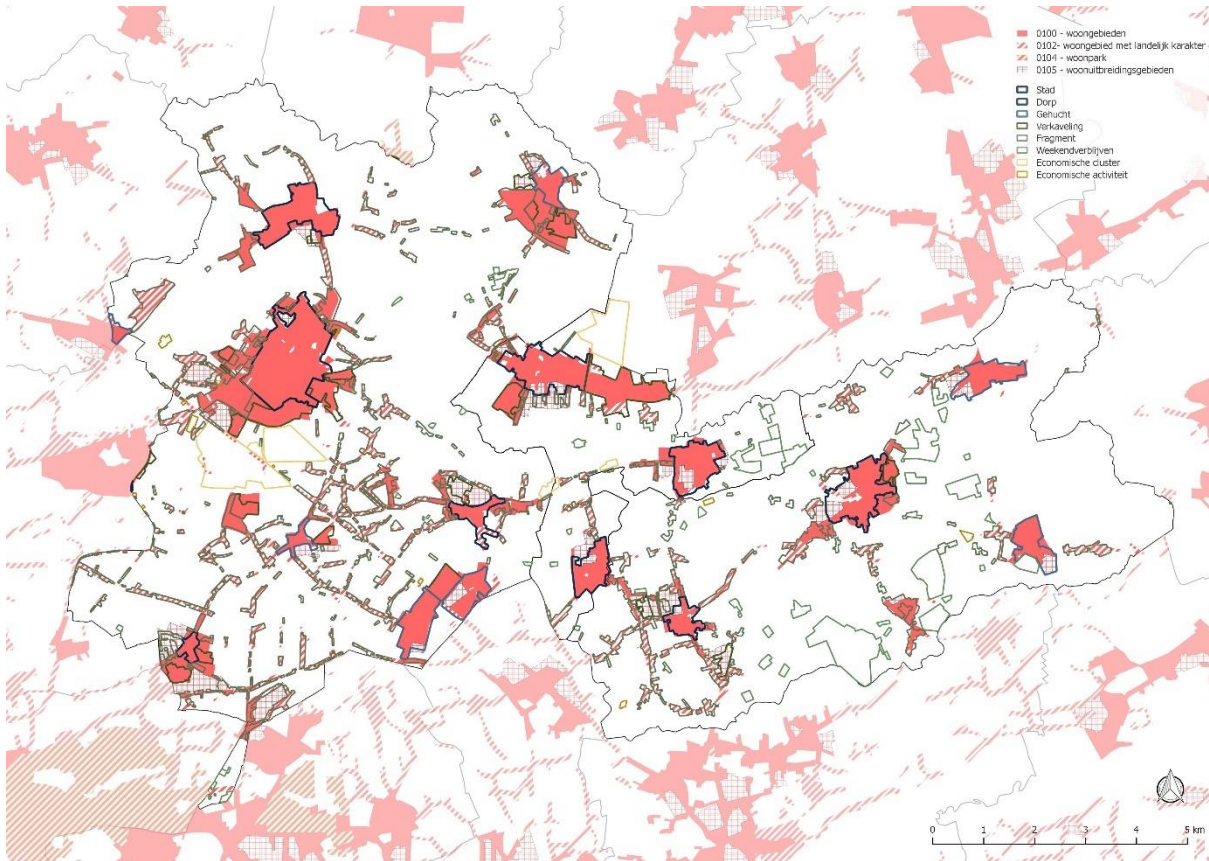


- **fragment**: concentratie of cluster van woningen buiten de kernen, woonwijken en woonparken;
- **economische activiteit**: concentratie van (gebouwen voor) economische activiteiten.

De bebouwing die buiten deze onderscheiden bebouwde gebieden valt, wordt beschouwd als geïsoleerde bebouwing in de open ruimte.



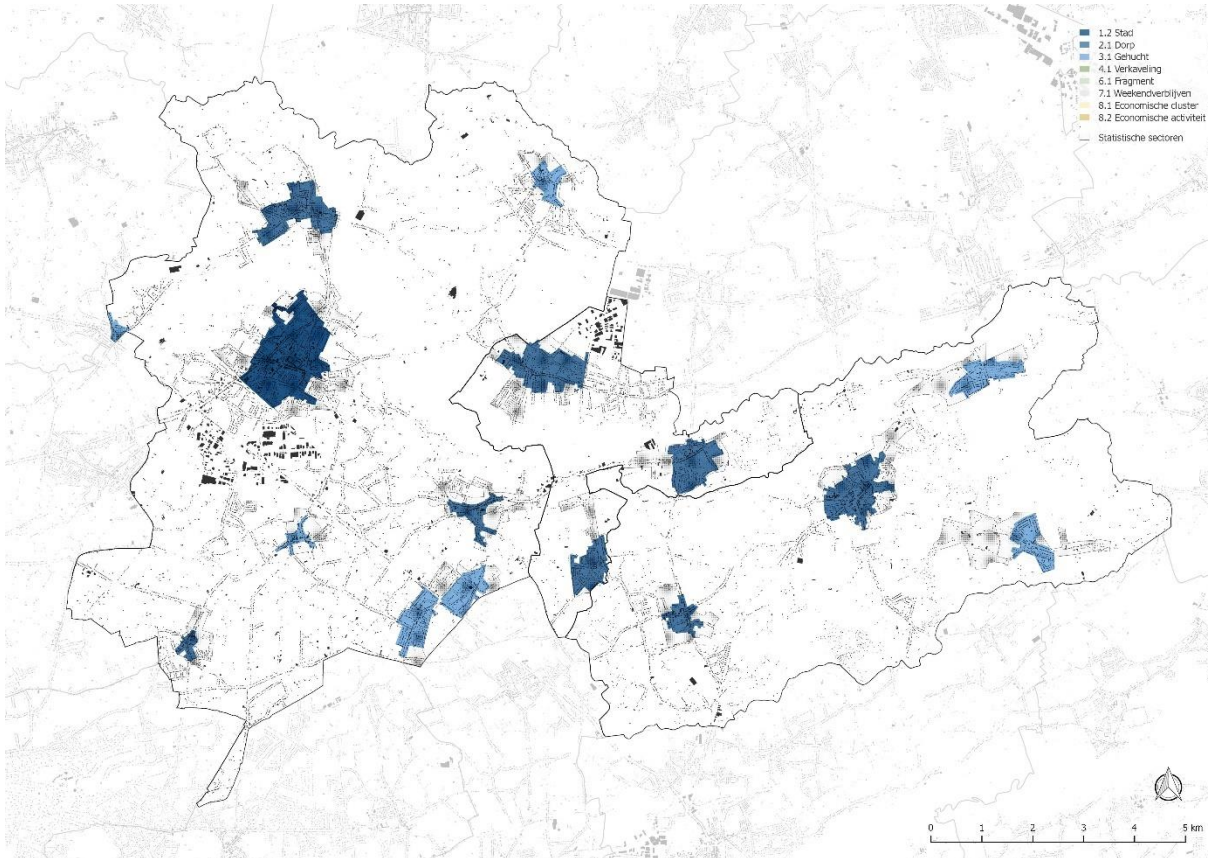
Figuur: bestaande bebouwing in relatie tot de bebouwde gebieden



Figuur: bebouwde gebieden versus het Gewestplan

### Spreiding van de woningen

De afbakening van de bebouwde gebieden houdt rekening met de feitelijke en niet met de planologische situatie. Dit onderzoek focust op de bouwmogelijkheden voor wonen. Een inschatting van de spreiding van bewoning op basis van de hoger gedefinieerde bebouwde structuur geeft een kwantitatief beeld van de mate van periferisering. Informatie over inwoners en huishoudens is enkel geaggregeerd beschikbaar op het niveau van de statistische sectoren. Die komen niet overeen met de hierboven onderscheiden bebouwde gebieden. De spreiding van de woningen en inwoners ramen we als volgt. Per kern selecteren we de statistische sectoren die overlappen met de afgebakende kern. Van elke sector kennen we een gedeelte van zijn huishoudens toe aan de kern, evenredig met het aantal hoofdgebouwen binnen de afbakening van de kern ten opzichte van het totaal aantal hoofdgebouwen in de betreffende sector. We nemen aan dat het aandeel niet-woongebouwen binnen en buiten de kernen ongeveer gelijk zal zijn.



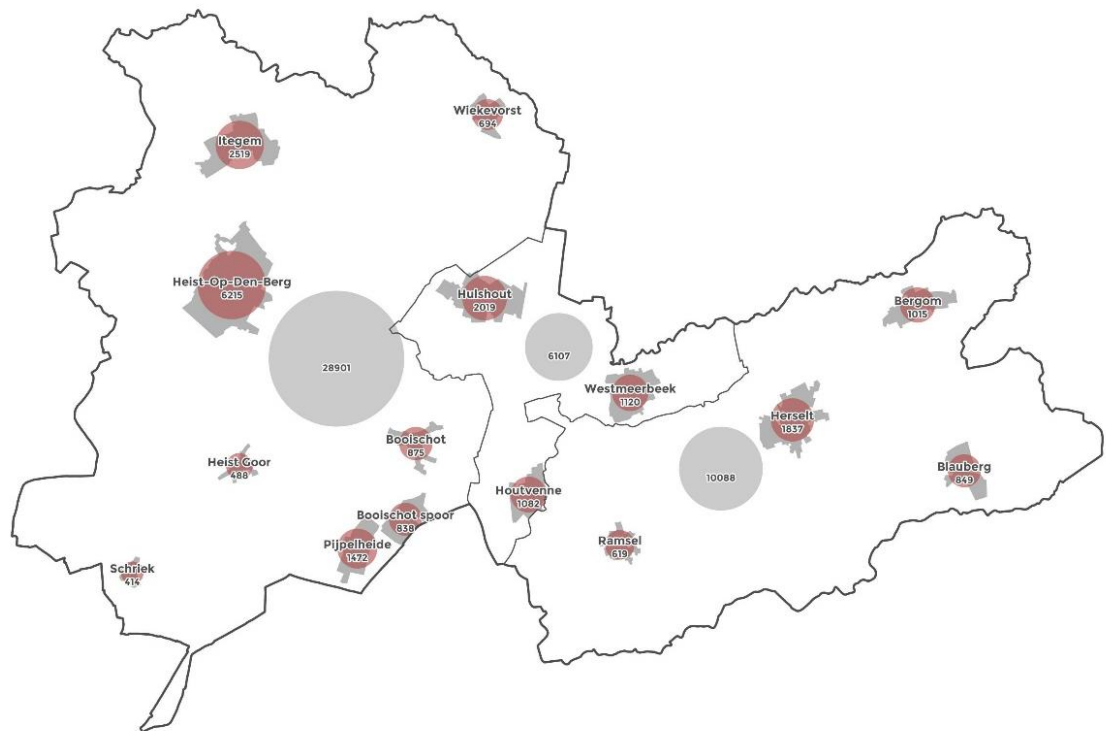
Figuur: kernen en hun overlappende statistische sectoren

De raming levert volgende resultaten op:

RAMING INWONERS EN HUISHOUDENS PER KERN								
Gebied	opp.(ha)	type	inw	hh	hh/ha	inw/hh		
<b>Heist-Op-Den-Berg</b>			<b>42.416</b>	<b>18.053</b>		<b>2,35</b>	100%	
Heist-Op-Den-Berg	227,0	Dorpskern	6.215	2.827	12,5	2,20	15%	<b>32%</b>
Itegem	100,4	Dorpskern	2.519	1.085	10,8	2,32	6%	
Pijpelheide	60,5	Gehucht	1.472	616	10,2	2,39	3%	
Booischoot	36,8	Dorpskern	875	395	10,7	2,22	2%	
Booischoot spoor	50,7	Gehucht	838	350	6,9	2,39	2%	
Wiekevorst	34	Dorpskern	694	272	8,1	2,55	2%	
Goor	18,3	Gehucht	488	198	10,8	2,46	1%	
Schriek	15,1	Dorpskern	414	176	11,6	2,35	1%	
buiten de kernen			28.901	12.134		2,38	68%	<b>68%</b>
<b>Herselt</b>			<b>14.408</b>	<b>6.013</b>		<b>2,40</b>	100%	
Herselt	102,3	Dorpskern	1.837	774	7,6	2,37	13%	<b>30%</b>
Bergom	60,2	Gehucht	1.015	424	7,0	2,39	7%	
Blauberg	50,9	Gehucht	849	356	7,0	2,38	6%	
Ramsel	34,2	Dorpskern	619	264	7,7	2,34	4%	
buiten de kernen			10.088	4.195		2,40	70%	<b>70%</b>
<b>Hulshout</b>			<b>10.328</b>	<b>4.386</b>		<b>2,35</b>	100%	
Hulshout	108,3	Dorpskern	2.019	849	7,8	2,38	20%	<b>41%</b>
Westmeerbeek	77,2	Dorpskern	1.120	496	6,4	2,26	11%	

In de drie gemeenten samen woont twee derde van de inwoners buiten de afgebakende dorpskernen (inclusief gehuchten). De periferisering van deze gemeenten is dus ongemeen groot.





Figuur: inwoners per kern

### Aanbod onbebouwde percelen

We hebben een beeld nodig van het aanbod aan onbebouwde percelen binnen het studiegebied, om later te bepalen op welke percelen bebouwing nog aangewezen is en welke percelen beter niet meer worden bebouwd.

### Inventarisatie van de onbebouwde percelen

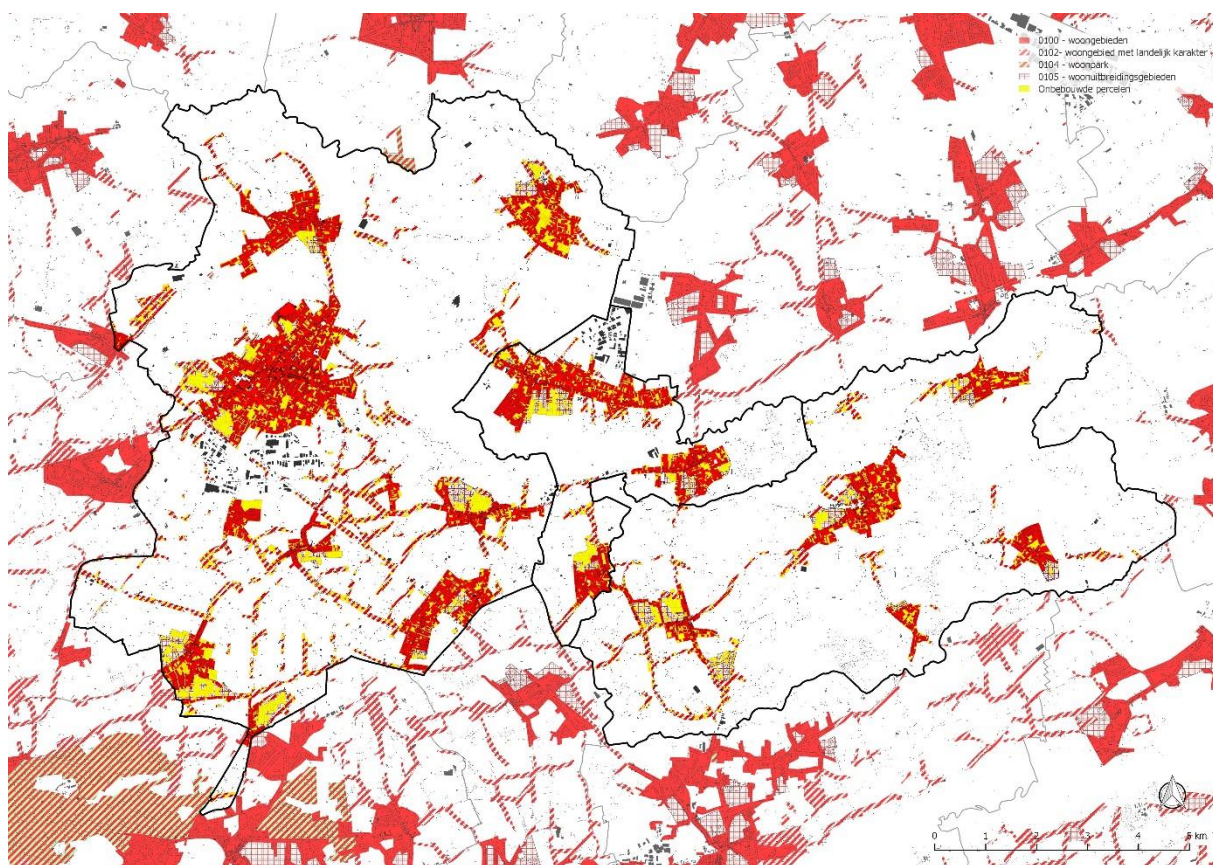
Omdat binnen het bestek van deze studie geen gedetailleerde inventaris kon worden opgemaakt van alle bestaande onbebouwde, bebouwbare percelen, beperkten we ons tot de percelen die in aanmerking komen voor woningbouw. In de digitale kadastrakaart selecteerden we alle percelen zonder hoofdgebouw. We beschouwen die percelen als 'onbebouwd'. Daarvan behouden we de percelen die in woongebied in de brede zin liggen (woongebied, woongebied met landelijk karakter, woonuitbreidingsgebied). Percelen die slechts gedeeltelijk in woongebied liggen, snijden we af op de zonegrens. In deze voorraad onbebouwde, bebouwbare percelen maken we een onderscheid tussen gronden gelegen langs uitgeruste weg (GUW) en gronden niet langs uitgeruste weg gelegen (NUW). Daartoe snijden we de percelen door op 50 meter van de as van de straat. Deze berekeningswijze is een 'ruwe' benadering. We baseerden ons op het vigerende Gewestplan en hebben abstractie gemaakt van bouw mogelijkheden en -beperkingen die door BPA's of RUP's werden gecreëerd. Reeds bebouwde percelen die nog verder verkaveld kunnen worden, vallen buiten onze inventaris, net als percelen met een hoofdgebouw dat momenteel niet bestemd is voor wonen. Evengoed brengen we percelen in rekening die omwille van hun inrichting of gebruik wellicht niet voor wonen in aanmerking zullen komen (tuinen met een aparte kadastrale nummer, speelruimten in woongebied). We gaan ervan uit dat de over- en onderschattingen elkaar in evenwicht houden. Zoals gezegd zoeken we een orde-grootte. Voor de drie gemeenten van ons studiegebied levert dit volgend resultaat:



RAMING ONBEOUWDE PERCELEN									
gemeente (opp. in hectare)	WG	WG	LWG	LWG	WUG	WUG	TOTAAL	TOTAAL	TOTAAL
	G UW	NUW	G UW	NUW	G UW	NUW	G UW	NUW	
HEIST-O/D-BERG	154,1	118,1	97,3	53,2	39,6	78,1	291,1	249,5	540,5
HERSELT	49,6	53,1	30,6	29,4	17,8	18,2	98,0	100,6	198,7
HULSHOUT	47,7	34,7	8,4	5,1	13,4	28,2	69,4	68,0	137,4
3 GEMEENTEN	251,4	205,9	136,3	87,7	70,7	124,5	458,5	418,1	876,6

WG = woongebied; LWG = landelijk woongebied; WUG = woonuitbreidingsgebied;  
 GUW = gelegen langs uitgeruste weg; NUW = niet langs uitgeruste weg

BRON: digitale kadasterkaart en gewestplan (verwerking BUUR)



Figuur: inventaris onbebouwde percelen

Er zijn in deze drie gemeenten dus naar schatting 877 hectare aan onbebouwde, bebouwbare percelen beschikbaar. Meer dan de helft ligt langs uitgeruste weg en is dus in principe onmiddellijk bebouwbaar. Minder dan een kwart ligt in woonuitbreidingsgebied. Deze raming houdt geen rekening met de mogelijkheid om buiten de woongebieden toch woningen te realiseren, zoals de omvorming van gebouwen tot zonevreemde woningen of de 'schemerzone' van de gebieden voor

verblijfsrecreatie waar in de praktijk toch hoofdverblijven worden gerealiseerd. Ook de mogelijkheid om bebouwde percelen te herverkavelen of ééngezinswoningen te vervangen door meergezinswoningen brengen we niet in rekening. We kunnen dus stellen dat deze raming eerder aan de conservatieve kant is.

### Spreiding van de bouwgronden binnen de bebouwde gebieden

In een tweede stap gaan we na hoe het aanbod aan onbebouwde percelen verspreid is binnen de gemeenten. We maken het onderscheid volgens de bebouwde gebieden van de cultuurlandschapskaart.

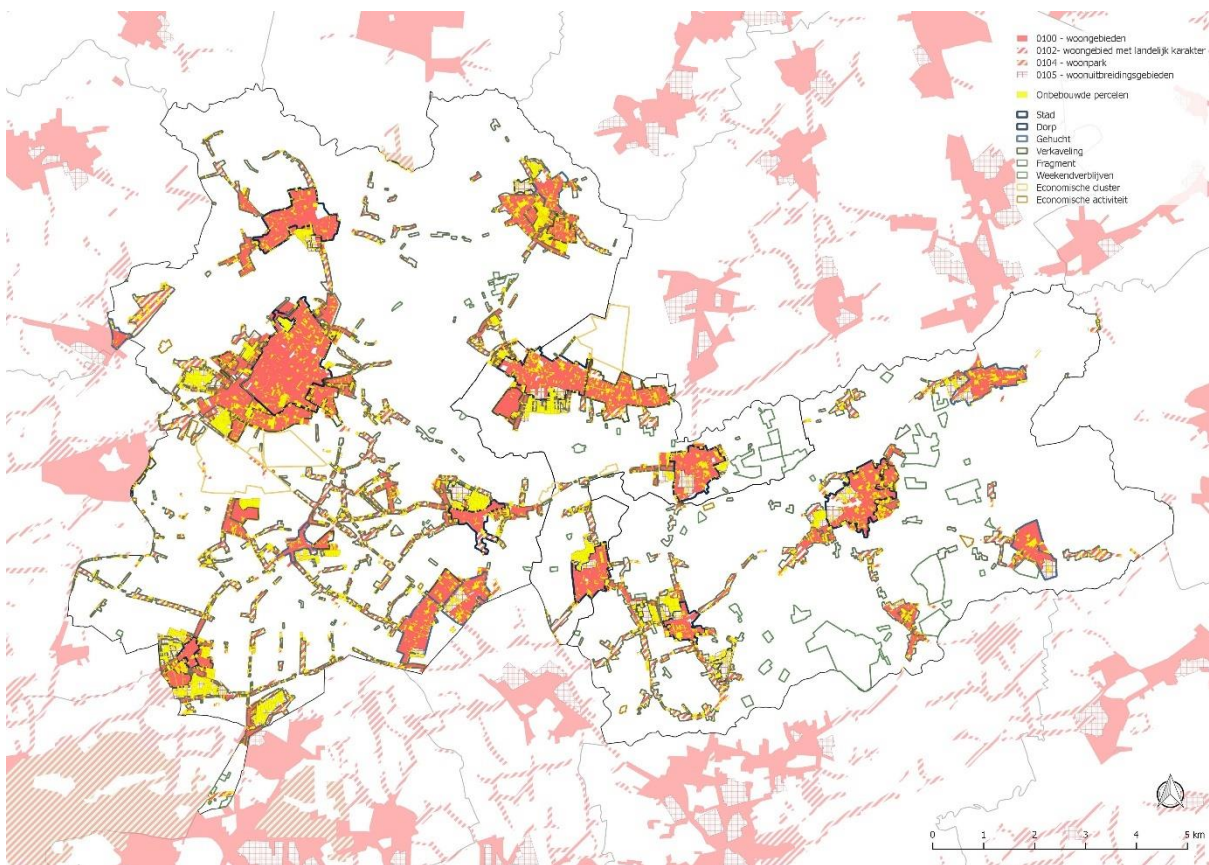
- Kernen: dorpskernen en gehuchten
- Fragmenten en verkavelingen
- Open ruimte: alle ruimte buiten (1) en (2)

RAMING ONBEOUWDE PERCELEN VERDEELD NAAR TYPE GEBIED						
Oppervlakte in hectare	(L)WG	(L)WG	WUG	WUG	TOTAAL	
	GUW	NUW	GUW	NUW		
<b>HEIST-O/D-BERG</b>	<b>251,5</b>	<b>171,3</b>	<b>39,6</b>	<b>78,1</b>	<b>540,5</b>	
Kernen	45,3	31,4	3,2	4,6	84,4	16%
fragmenten, verkavelingen	92,6	52,7	5,5	5,3	156,1	29%
open ruimte	113,7	87,3	30,9	68,2	300,0	56%
<b>HERSELT</b>	<b>80,2</b>	<b>82,5</b>	<b>17,8</b>	<b>18,2</b>	<b>198,7</b>	
Kernen	26,0	10,5	2,9	2,5	42,0	21%
fragmenten, verkavelingen	29,6	52,5	8,9	11,1	102,1	51%
open ruimte	24,5	19,4	6,0	4,6	54,6	27%
<b>HULSHOUT</b>	<b>56,1</b>	<b>39,8</b>	<b>13,4</b>	<b>28,2</b>	<b>137,4</b>	
Kernen	25,3	13,1	4,3	2,1	44,8	33%
fragmenten, verkavelingen	14,3	7,3	2,7	2,5	26,8	19%
open ruimte	16,5	19,3	6,3	23,6	65,8	48%
<b>DRIE GEMEENTEN</b>	<b>387,8</b>	<b>293,6</b>	<b>70,7</b>	<b>124,5</b>	<b>876,6</b>	
Kernen	96,6	55,0	10,4	9,2	171,2	20%
fragmenten, verkavelingen	136,5	112,5	17,1	18,9	285,0	33%
open ruimte	154,7	126,0	43,2	96,5	420,4	48%
(L)WG = (landelijk) woongebied; WUG = woonuitbreidingsgebied; GUW = gelegen langs uitgeruste weg; NUW = niet langs uitgeruste weg						

In totaal ligt 20% van de onbebouwde percelen binnen de afgebakende kernen. In Hulshout iets méér (één derde), in Heist-op-den-Berg zelfs maar 16%. De bebouwing van deze percelen leidt tot een verdichting van de woonkernen.

Bijna één derde van de onbebouwde percelen ligt ingesloten binnen woonfragmenten en perifere verkavelingen buiten de kernen (in Hulshout 19%, in Herselt 51%). Omdat het ruimtebeslag van deze fragmenten en verkavelingen op de open ruimte intussen al een feit is, leidt bebouwing van deze percelen niet meer tot een bijkomend ruimtebeslag. Zoals verder zal blijken, liggen een aantal van deze gebieden echter in (potentieel) waardevolle open ruimte, waardoor bebouwing mogelijk toch niet meer opportuun is. Bebouwing van deze percelen heeft in ieder geval tot gevolg dat het aantal inwoners op een perifere woonlocatie verder toeneemt, met alle maatschappelijke gevolgen vandien.

Bijna de helft van de onbebouwde percelen ligt buiten de afgebakende bebouwde gebieden (kernen, fragmenten, verkavelingen, woonparken). In Herselt is dit 'slechts' 27%, in Heist-op-den-Berg maar liefst 55%. De bebouwing van deze percelen leidt zowel tot bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte als tot toename van de 'perifere' inwoners.



Figuur: spreiding onbebouwde percelen

### Raming trendmatige bouwcapaciteit

Op basis van de inventaris van onbebouwde percelen ramen we de trendmatige bouwcapaciteit. Het aantal woningen berekenen we aan de hand van richtdichtheden. Die differentiëren we volgens type gebied (in kernen hoger dan daarbuiten) en volgens eventuele ligging langs uitgeruste weg.

#### TRENDMATIGE BOUWDICHTHEDEN

(woningen per hectare)	G UW	NUW
Kernen	25	20
Verkavelingen	15	10
Fragmenten	12,5	7,5
Open ruimte	10	5

G UW = gelegen langs uitgeruste weg;

NUW = niet langs uitgeruste weg

Dit levert volgende bouwcapaciteit op:

<b>RAMING BOUWCAPACITEIT (WONINGEN)</b>					
(aantal woningen)	(L)WG GUW	(L)WG NUW	WUG GUW	WUG NUW	TOTAAL
<b>HEIST-O/D-BERG</b>	<b>3.489</b>	<b>1.499</b>	<b>462</b>	<b>474</b>	<b>5.924</b>
Kernen	1.131	627	79	92	1.929
fragmenten, verkavelingen	1.222	437	74	41	1.774
open ruimte	1.136	435	309	341	2.221
<b>HERSELT</b>	<b>1.274</b>	<b>702</b>	<b>255</b>	<b>155</b>	<b>2.386</b>
Kernen	651	209	74	49	983
fragmenten, verkavelingen	377	395	122	83	977
open ruimte	246	98	59	23	426
<b>HULSHOUT</b>	<b>994</b>	<b>423</b>	<b>205</b>	<b>179</b>	<b>1.801</b>
Kernen	633	263	109	42	1.047
fragmenten, verkavelingen	196	63	33	19	311
open ruimte	165	97	63	118	443
<b>DRIE GEMEENTEN</b>	<b>5.757</b>	<b>2.624</b>	<b>922</b>	<b>808</b>	<b>10.111</b>
Kernen	2.415	1.099	262	183	3.959
fragmenten, verkavelingen	1.795	895	229	143	3.062
open ruimte	1.547	630	431	482	3.090

(L)WG = (landelijk) woongebied; WUG = woonuitbreidingsgebied;  
GUW = gelegen langs uitgeruste weg; NUW = niet langs uitgeruste weg

Gegeven de vooropgestelde bouwdichtheden, bieden de onbebouwde percelen in de drie gemeenten een totale capaciteit van 10.000 woningen. Ongeveer 40% van de bouwcapaciteit bevindt zich in de kernen. De fragmenten en verkavelingen staan voor 30% van de capaciteit. De onbebouwde percelen buiten de kernen, fragmenten en verkavelingen staan nog eens voor 30%.

Bijna twee derden van het aanbod (6.700 woningen) kan gerealiseerd worden langs uitgeruste weg. Deze woningen zijn bij wijze van spreken onmiddellijk vergunbaar (ook in woonuitbreidingsgebied, gelet op de ruime mate van reeds gerealiseerde bebouwing). Op bouwgronden, niet langs uitgeruste weg gelegen, zijn ruim 3.400 woningen realiseerbaar. Om deze woningen te realiseren moet meestal eerst wegenis worden gerealiseerd (al kunnen woningen in tweede orde ook met een eigen inrit vanaf de straat worden vergund).

De geraamde bouwcapaciteit is wellicht een onderschatting. Er werd geen rekening gehouden met:

- de tendens om in kernen (maar ook daarbuiten) meergezinswoningen te realiseren op bebouwde percelen;
- de vervangende nieuwbouw (aan hogere dichtheid) van reeds bebouwde percelen;
- de afsplitsing van bouwkavels van reeds bebouwde percelen;
- de realisatie van zonevreemde woningen;
- specifieke bouw mogelijkheden, gecreëerd door BPA's en RUP's.

In de gemeente Herselt werd recent een RUP voor de hele gemeente goedgekeurd. Dit RUP creëert substantieel meer bouw mogelijkheden dan in deze trendberekening aangenomen.

De Vlaamse beslissing om BPA, RUP en verkavelingen in welbepaalde gevallen niet meer als vergunningsgrond te beschouwen, zal in de praktijk een grote toename van de bouwcapaciteit veroorzaken. De druk zal toenemen om bestaande percelen op te delen, waardoor de verdichting zal versnellen vinden. We mogen aannemen dat dit effect vooral buiten de kernen zal plaatsvinden: niet alleen omdat daar het grootste woningaanbod zit, maar ook omdat het dreigende overaanbod aan (te grote en onaangepaste) ééngezinswoningen zich daar het hardst zal laten voelen.

## 1.2 TRENDMATIG AANBOD VERSUS BEHOEFTE

We kennen nu het potentieel aanbod aan bouwgronden. De vraag rijst hoe dit aanbod zich verhoudt tot de behoefte aan bijkomende woningen. De verhouding van aanbod tot behoefte is om meerdere redenen belangrijk. Aan de ontvangende zijde kan de kernversterking niet méér verdichting genereren dan er vraag is. Aan de zendende zijde kunnen niet méér bouw mogelijkheden via verevening gecompenseerd worden dan er vraag is naar bijkomende woningen, als we uitgaan van een één-op-één-compensatie. Voor het extra aanbod zal een andere oplossing dan verevening moeten worden gevonden, bijvoorbeeld door schrapping van aanbod. Hoe groter het (over)aanbod is in verhouding tot de behoefte, hoe beperkter bovendien de stuurcapaciteit naar een betere ruimtelijke ordening zal zijn. In de kernen (ontvangende zijde) ontstaat pas een economische hefboom om de slecht gelegen locaties te compenseren, als er behoefte is om extra te verdichten bovenop de generieke bouw mogelijkheden. Aan de zendende zijde zal een te groot aanbod aan beschikbare gronden, dat geen perspectief heeft op compensatie door verevening, het gunstig gelegen aanbod in de kernen blijven beconcurreren.

### **De bevolkingsevolutie in een ruimer perspectief**

De behoefte aan bijkomende woningen zal gegeneerd worden door de bevolkingsevolutie. Statistiek Vlaanderen heeft per gemeente recent een bevolkings- en huishoudensprognose tot 2035 opgesteld (te raadplegen op [www.pronvincies.incijfers.be](http://www.pronvincies.incijfers.be)). Het gaat om een trendprognose, die per gemeente de tendensen inzake geboortecijfer, veroudering en migratie doortrekt. Een prognose voor een individuele gemeente moet natuurlijk met de nodige omzichtigheid worden geïnterpreteerd. De bevolking van een gemeente is geen gesloten systeem, en sterk onderhevig aan veranderende migratiepatronen.



Uit onderzoek blijken migratiepatronen zich vaak binnen een regio te concentreren<sup>1</sup>. Mensen verhuizen gemakkelijker binnen zo'n regio dan erbuiten. De studie van deze migratiepatronen leidt tot de afbakening van (deels overlappende) 'regionale woningmarkten' waarbinnen het gros van de verhuisbewegingen vervat zitten. Voor dergelijke woningmarkten is de bevolkingsprognose al stabiel.

Ook beleidsmatig is het aangewezen om de bevolkingsevolutie ruimer te bekijken dan enkel de individuele gemeenten. De trendprognose bevestigt en versterkt ruimtelijke tendensen, ook als die niet gewenst zijn. Als gemeenten in het recente verleden een sterke bevolkingsgroei gekend hebben door periferisering, dan trekt de trendprognose deze tendens gewoon door. De provincie Antwerpen heeft in de Nota Ruimte de ambitie uitgesproken om de aangroei van de bevolking vooral te concentreren in de steden en in de kernen met een goede knoop- en plaatswaarde. Deze trendbreuk zal tot gevolg hebben dat de ene gemeente sterker zal kunnen of moeten groeien dan de andere: de trendbreukprognose zal dan afwijken van de trendprognose.

Voor zover bekend werden in de provincie Antwerpen nog geen regionale woningmarkten geïdentificeerd. Evenmin heeft de provincie al een trendbreukprognose per gemeente, laat staan per kern, opgesteld. Als basis voor het voorliggend ruimtelijk onderzoek werd daarom een hypothetische regio afgebakend om de bevolkingsprognose en dus de woningbehoefte te onderzoeken. Het studiegebied Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt werd uitgebreid met de buurgemeenten Westerlo, Putte en Berlaar. Om voldoende variatie in de bebouwde gebieden mee te nemen en de impact van stedelijke groei te kunnen inschatten, nemen we ook de stad Lier op in de hypothetische regio, als meest nabije stad op de aanwezige spoorcorridor. De afbakening van deze regio is louter hypothetisch en heeft enkel tot doel om het voorliggend onderzoek te stofferen.

### **Bevolkingsevolutie en trendprognose inwoners**

Heist-op-den-Berg kende de afgelopen 18 jaar een sterke groei (ca. 5.100 inwoners of +13,6%). De trendprognose voorziet een vergelijkbare groei de volgende 18 jaar (bijna 5.900 inwoners of +13,8%). De meest geperiferiseerde gemeente van de drie zal dus (bij ongewijzigd beleid) het sterkst blijven groeien.

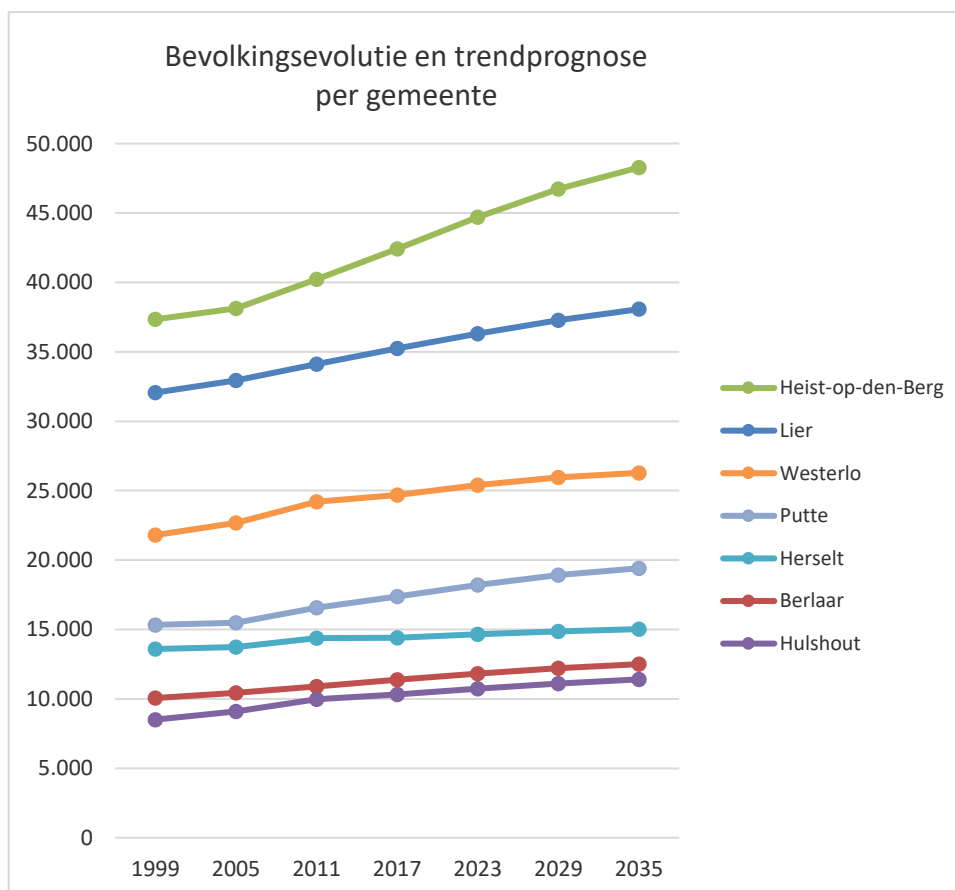
Hulshout groeide het sterkst in de afgelopen periode (1.800 extra inwoners of +21,4%), maar zou volgende de trendprognose in de volgende periode nog slechts +10,4% groeien of 1.100 extra inwoners. Herselt kende in vergelijking met de andere gemeenten een beperkte groei (800 inwoners of +6,0%) en ziet de trendgroei verder afnemen tot +4,3% of 600 inwoners tot 2035.

Voor de zeven bestudeerde gemeenten bedraagt de gemiddelde groei +12,4% in de afgelopen 18 jaar en is de trendgroei in de volgende 18 jaar +9,7%. De algemene tendens is dus een lagere groei in de nabije toekomst dan in het recente verleden. Wat opvalt is dat de verwachte groei van centrumstad Lier onder het gemiddelde van de zeven gemeenten ligt, terwijl het ruimtelijk beleid juist tot doel heeft om de bevolkingsgroei vooral in de steden op te vangen.

<sup>1</sup> Nick Schuermans, Pascal De Decker, Wouter Kesbeke & Brecht Vandekerckhove, 2012, De woonmarkt is regionaal', in: Ruimte 17, pp. 22-27

Bevolkingsevolutie 99-17 en trendprognose 17-35							
	1999	2017	2035	99-17		17-35	
Lier	32.064	35.244	38.071	3.180	109,9%	2.827	108,0%
Berlaar	10.060	11.385	12.501	1.325	113,2%	1.116	109,8%
Putte	15.333	17.379	19.408	2.046	113,3%	2.029	111,7%
<b>Heist-op-den-Berg</b>	<b>37.342</b>	<b>42.416</b>	<b>48.276</b>	<b>5.074</b>	<b>113,6%</b>	<b>5.860</b>	<b>113,8%</b>
<b>Hulshout</b>	<b>8.508</b>	<b>10.328</b>	<b>11.404</b>	<b>1.820</b>	<b>121,4%</b>	<b>1.076</b>	<b>110,4%</b>
<b>Herselt</b>	<b>13.594</b>	<b>14.408</b>	<b>15.023</b>	<b>814</b>	<b>106,0%</b>	<b>615</b>	<b>104,3%</b>
Westerlo	21.799	24.688	26.284	2.889	113,3%	1.596	106,5%
totaal 7 gemeenten	138.700	155.848	170.967	17.148	112,4%	15.119	109,7%

Bron: Statistiek Vlaanderen, 2017



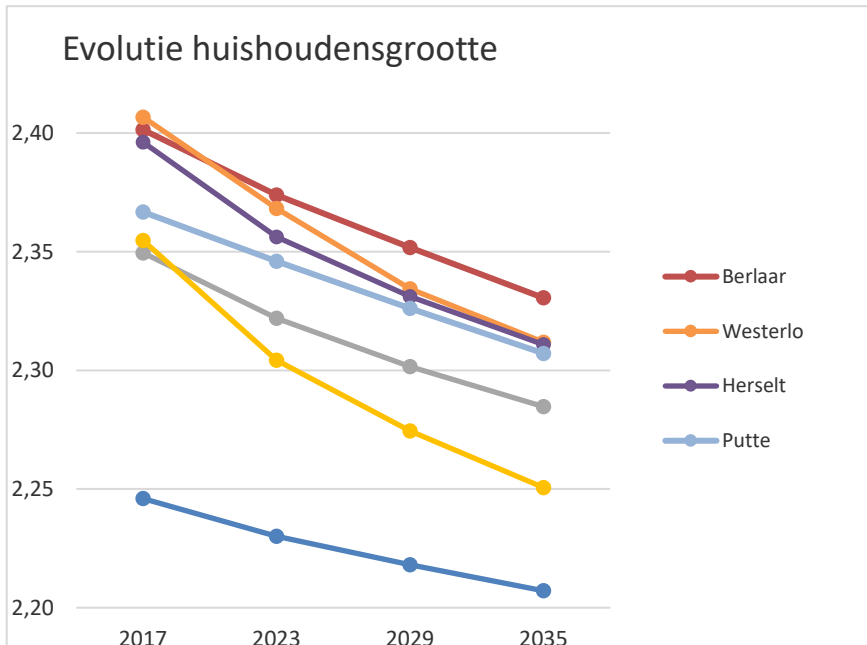


### Trendprognose voor de huishoudens

Het aantal huishoudens neemt volgens de trendprognose sneller toe dan het aantal inwoners: gemiddeld +12,9% huishoudens over de zeven gemeenten versus +9,7% inwoners tegen 2035.

	INWONERS		HUISHOUDENS	
		17-35		17-35
Lier	2.827	108,0%	1.557	109,9%
Berlaar	1.116	109,8%	623	113,1%
Putte	2.029	111,7%	1.069	114,6%
<b>Heist-op-den-Berg</b>	<b>5.860</b>	<b>113,8%</b>	<b>3.077</b>	<b>117,0%</b>
<b>Hulshout</b>	<b>1.076</b>	<b>110,4%</b>	<b>681</b>	<b>115,5%</b>
<b>Herselt</b>	<b>615</b>	<b>104,3%</b>	<b>488</b>	<b>108,1%</b>
Westerlo	1.596	106,5%	1.111	110,8%
Totaal 7 gemeenten	15.119	109,7%	8.606	112,9%
Bron: Statistiek Vlaanderen, 2017				

De grotere stijging van het aantal huishoudens heeft natuurlijk te maken met de gezinsverdunding (onder meer te wijten aan de vergrijzing van de bevolking). Die actuele gemiddelde huishoudensgrootte varieert sterk van gemeente tot gemeente: van 2,41 inwoners per huishouden in Westerlo tot 2,25 in Lier. Ook de mate waarin de huishoudensgrootte afneemt, verschilt van gemeente tot gemeente, afhankelijk van de huidige demografische opbouw van de bevolking.



De daling van de gemiddelde gezinsgrootte heeft tot gevolg dat de stijging van het aantal huishoudens vooral is toe te schrijven aan de toename van de kleine gezinnen. Over de zeven gemeenten samen groeit het aantal huishoudens met 1 of 2 inwoners met 8.125 eenheden (94% van de totale groei), terwijl het aantal gezinnen met 3 en meer inwoners slechts met 480 toeneemt (6% van de totale groei). In Heist-op-den-Berg vertegenwoordigen de 'grotere' gezinnen nog 12% van de groei. In Hulshout stabiliseert het aantal grotere gezinnen. In Herselt is er zelfs sprake van een afname van het aantal "grotere" huishoudens (met drie gezinsleden of meer).

Huishoudensevolutie in functie van gezinsgrootte											
	1 - 2 pers			3+ pers			totaal			aandeel in evolutie	
	2017	2035	17-35	2017	2035	17-35	2017	2035	17-35	1-2pers.	3+ pers.
Lier	10.817	12.266	1.449	4.875	4.983	108	15.692	17.249	1.557	93%	7%
Berlaar	3.015	3.605	590	1.726	1.759	33	4.741	5.364	623	95%	5%
Putte	4.780	5.716	936	2.563	2.696	133	7.343	8.412	1.069	88%	12%
<b>Heist-o/d-Berg</b>	<b>11.764</b>	<b>14.465</b>	<b>2.701</b>	<b>6.289</b>	<b>6.665</b>	<b>376</b>	<b>18.053</b>	<b>21.130</b>	<b>3.077</b>	<b>88%</b>	<b>12%</b>
<b>Hulshout</b>	<b>2.809</b>	<b>3.475</b>	<b>666</b>	<b>1.577</b>	<b>1.592</b>	<b>15</b>	<b>4.386</b>	<b>5.067</b>	<b>681</b>	<b>98%</b>	<b>2%</b>
<b>Herselt</b>	<b>3.835</b>	<b>4.395</b>	<b>560</b>	<b>2.178</b>	<b>2.106</b>	<b>-72</b>	<b>6.013</b>	<b>6.501</b>	<b>488</b>	<b>115%</b>	<b>-15%</b>
Westerlo	6.504	7.727	1.223	3.754	3.642	-112	10.258	11.369	1.111	110%	-10%
Tot. 7 gemeenten	43.524	51.649	8.125	22.962	23.443	481	66.486	75.092	8.606	94%	6%
	65%	69%		35%	31%		100%	100%			

Bron: Statistiek Vlaanderen, 2017



## Onderbewoning

Uit de bevolkingsgegevens blijkt dat vandaag 65% van alle huishoudens uit één of twee personen bestaat. Dit aandeel staat in groot contrast met het huidige woningpatrimonium (Statbel - Algemene Directie Statistiek, 2018). Gemiddeld 19% van de woonegelegenheden is een appartement, 81% is een ééngezinswoning (45% open bebouwing). In Heist-op-den-Berg is het aandeel open bebouwing 52%, in Hulshout 59% en in Herselt zelfs 71%.

WONINGPATRIMONIUM					
	huizen gesloten	huizen halfopen	huizen open	appart.	totaal woningen
Lier	6.171 37%	2.501 15%	2.416 15%	5.459 33%	16.547 100%
Berlaar	642 13%	1.633 33%	1.835 37%	805 16%	4.915 100%
Putte	435 6%	1.806 24%	4.121 55%	1.158 15%	7.520 100%
<b>Heist-op-den-Berg</b>	<b>1.438</b> 8%	<b>4.418</b> 23%	<b>9.743</b> 52%	<b>3.230</b> 17%	<b>18.829</b> 100%
<b>Hulshout</b>	<b>210</b> 5%	<b>921</b> 21%	<b>2.590</b> 59%	<b>666</b> 15%	<b>4.387</b> 100%
<b>Herselt</b>	<b>232</b> 4%	<b>1.063</b> 18%	<b>4.183</b> 71%	<b>443</b> 7%	<b>5.921</b> 100%
Westerlo	671 6%	2.296 22%	6.033 57%	1.593 15%	10.593 100%
Totaal	9.799 14%	14.638 21%	30.921 45%	13.354 19%	68.712 100%

Bron: Statbel - Algemene Directie Statistiek, 2018

Meer dan 80% van de woningen zijn (grotere) eengezinswoningen, terwijl slechts 35% van de gezinnen 'groter' zijn (i.c. drie of meer gezinsleden). Er is dus sprake van een belangrijke mate van 'onderbewoning': het fenomeen waarbij grote woningen bewoond worden door kleine gezinnen. Vanzelfsprekend hebben mensen het recht om in een (te) grote woning te blijven wonen, bij voorbeeld omdat ze erg gehecht zijn aan de gezinswoning.

## Toekomstige woningbehoefte

De conclusie uit de analyse van de bevolkingsprognose is helder: er is door de gezinsverdunding vooral nood aan kleine woonegelegenheden, gericht op één- en tweepersoonsgezinnen. Als we ook rekening houden met de huidige 'mismatch' tussen het actuele patrimonium en de woonbehoefte (cf. de onderbewoning), dan ligt de reële nood aan kleine woonegelegenheden nog veel hoger.

We maken volgende vingeroefening om het aandeel van de onderbewoning op de woningbehoefte te kwantificeren. Als we per gemeente het aantal appartementen aftrekken van het aantal kleine huishoudens, dan hebben we een (onderschatte) raming van het aantal kleine huishoudens dat in een ééngezinswoning (huis) woont (kolom 2 in de tabel). Dan blijkt dat gemiddeld minstens 69% van de kleine huishoudens (ongeveer 30.000) in een ééngezinswoning woont (kolom 3): in Herselt loopt dit op tot maar liefst 86%. Gelet op de verdere vergrijzing en gezinsverdunding, zal de onderbewoning van het woningpatrimonium nog verder toenemen.

We simuleren de impact van het wegwerken van de onderbewoning op de woningbehoefte. Stel dat van deze groep kleine huishoudens in een te groot huis 20% wil verhuizen naar een kleine woning in de volgende 15 jaar (aannname), dan zijn er tegen 2035 6.000 extra kleine woningen nodig. Vermeerderd met de aangroei van kleine huishoudens (5), levert dit een totale behoefte aan extra kleine woningen op van 14.000 kleine woningen (6).

Ook op de behoefte aan grote woningen heeft dit een impact. Wanneer 6.000 kleine gezinnen verhuizen naar een kleinere woning, dan komen er evenveel grote woningen vrij. Laat ons aannemen dat 75% van deze huizen geschikt is voor hergebruik (mits renovatie). Dan betekent dit dat bijna 4.500 ééngezinswoningen beschikbaar worden. Als we dit afzetten tegen een aangroei van 500 'grotere' huishoudens (3+ gezinsleden), dan blijkt er per saldo niet langer een behoefte, maar een netto overschot te zijn van 4.000 ééngezinswoningen in deze 7 gemeenten. Met elke ééngezinswoning die de volgende jaren wordt bijgebouwd, vergroot dit overschot en dus de leegstand van ééngezinswoningen.

Simulatie impact onderbewoning op woningbehoefte								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	Huish. 1-2 pers. in huis (raming)	Aandeel t.o.v. totaal 1-2 pers. huish.	Stel: 20% wil naar kleine woning verhuizen	Huish. 1-2 pers. Aangroei tot 2035	Totale behoefte aan extra kleine woningen	Stel: 75% Huizen geschikt voor hergebruik	3+ pers. Aangroei tot 2034	Totale behoefte Aan extra grote woningen
Lier	5.300	49%	1.060	1.449	2.509	795	108	-687
Berlaar	2.200	73%	440	590	1.030	330	33	-297
Putte	3.600	75%	720	936	1.656	540	133	-407
<b>Heist-o/d-Berg</b>	<b>8.500</b>	<b>72%</b>	<b>1.700</b>	<b>2.701</b>	<b>4.401</b>	<b>1.275</b>	<b>376</b>	<b>-899</b>
<b>Hulshout</b>	<b>2.100</b>	<b>75%</b>	<b>420</b>	<b>666</b>	<b>1.086</b>	<b>315</b>	<b>15</b>	<b>-300</b>
<b>Herselt</b>	<b>3.300</b>	<b>86%</b>	<b>660</b>	<b>560</b>	<b>1.220</b>	<b>495</b>	<b>-72</b>	<b>-567</b>
Westerlo	4.900	75%	980	1.223	2.203	735	-112	-847
<b>Totaal</b>	<b>29.900</b>	<b>69%</b>	<b>5.980</b>	<b>8.125</b>	<b>14.105</b>	<b>4.485</b>	<b>481</b>	<b>-4.004</b>

### Vergelijking met het beschikbare aanbod

In een vorige paragraaf berekenden we de trendmatige beschikbare bouwcapaciteit op de onbebouwde percelen. We vergelijken dit met de trendmatige behoefte aan bijkomende woningen tot 2035.

<b>VERGELIJKING TRENDMATIGE BEHOEFTE EN TRENDMATIGE CAPACITEIT TOT 2035</b> <b>(verdichting van reeds bebouwde kavels niet ingerekend)</b>				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Trendmatig beschikbare capaciteit woningen	Trendmatige behoefte woningen	Trendmatige spreiding bijkomende woningen	Benutting trendmatig beschikbare capaciteit
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>	<b>5.924</b>	<b>3.077</b>	<b>100%</b>	<b>52%</b>
kernen	1.929	1.002	33%	52%
fragmenten, wijken	1.774	921	30%	52%
open ruimte	2.221	1.154	37%	52%
<b>HERSELT</b>	<b>2.386</b>	<b>488</b>	<b>100%</b>	<b>20%</b>
kernen	983	201	41%	20%
fragmenten, wijken	977	200	41%	20%
open ruimte	426	87	18%	20%
<b>HULSHOUT</b>	<b>1.801</b>	<b>681</b>	<b>100%</b>	<b>38%</b>
kernen	1.047	396	58%	38%
fragmenten, wijken	311	118	17%	38%
open ruimte	443	168	25%	38%
<b>DRIE GEMEENTEN</b>	<b>10.111</b>	<b>4.246</b>	<b>100%</b>	<b>42%</b>
kernen	3.959	1.599	38%	40%
fragmenten, wijken	3.062	1.239	29%	40%
open ruimte	3.090	1.408	33%	46%

De trendmatige behoefte vereist 42% van de beschikbare bouwcapaciteit. Het berekende, beschikbare woningaanbod op onbebouwde percelen is dus 2,5 keer groter dan de trendmatige behoefte aan bijkomende woningen tot 2035. Er is dus sprake van een overaanbod, wat de 'sturing' van de nieuwe woningen naar de gewenste locaties zal bemoeilijken. Dit aanbod houdt geen rekening met verdichting op reeds bebouwde percelen, onder meer in de hand gewerkt door de afschaffing van verkavelingsvoorschriften en andere beperkende bouwvoorschriften. Het houdt ook geen rekening met het grote contingent 'onderbewoonde' huizen dat vroeg of laat op de markt zal komen.

Het overaanbod maakt sturing van de bijkomende woningen naar de kernen heel moeilijk. Als de behoefte zou ingevuld worden volgens beschikbare bouwcapaciteit, dan worden slechts 38% van de nieuwe woningen in de kernen gerealiseerd (in Hulshout 58%, in Herselt 41%, in Heist-op-den-Berg slechts 33%). Het is overigens ook aannemelijk dat een deel van de nood

aan bijkomende woningen in Heist-op-den-Berg in realiteit zal worden ingevuld in Herselt en Hulshout, waar de beschikbare capaciteit veel hoger is dan de vraag, en de gronden bijgevolg goedkoper.

Door het overaanbod aan bouw mogelijkheden op onbebouwde percelen zal de appetijt voor renovatie en vervangende nieuwbouw van bestaande woningen minder groot zijn. Het is immers goedkoper en eenvoudiger om een nieuwe woning te bouwen op een leeg perceel dan om een bestaande woning te vervangen. Het overaanbod aan bouwgronden zal de vernieuwing van het bestaande patrimonium dus bemoeilijken. Er dreigt een probleem van leegstand of – erger – van verouderde en niet-aangepaste woningen die door economisch kwetsbare groepen worden ingenomen.

Een tweede fundamenteel probleem is de mis-match tussen het aanbod (overwegend afgestemd op ééngezinwoningen) en de behoefte aan vooral kleinere (stapelbare) woningen. Met dit aanbod wordt het moeilijk om de nood aan kleine woningen op een geschikte locatie in te vullen. Door ongericht hogere dichtheden mogelijk te maken (meergezinwoningen en kleine kavels buiten de kernen, afschaffen van beperkende verkavelingsvergunningen) wordt het gebrek aan stuurkracht alleen maar groter. Dit werkt dus contraproductief.

De vrees bestaat dat de nood aan extra kleine woningen in belangrijke mate buiten de kernen zal worden gerealiseerd. Dit heeft, naast de ruimtelijke versnippering en de verdere verzwakking van de kernen, ook andere maatschappelijke gevolgen. Kleine woningen op perifere locaties, ver van voorzieningen, maken de bewoners afhankelijk van de auto. Als autorijden te duur of te moeilijk wordt, resulteert dit in vervoersarmoede en sociaal isolement. De organisatie van thuiszorg wordt ook duur en complex, omdat de zorgbehoevenden sterk verspreid wonen.

Het overaanbod aan woningen en bouwgronden kan een grote impact te hebben op de vastgoedmarkt. Er dreigt een ‘vastgoedbubble’, waarbij dit type vastgoed sterk in waarde gaat dalen. Dat effect laat zich overigens nu al voelen als een onderliggende oorzaak van onderbewoning. Door de lage waarde van oudere huizen, is het voor oudere bewoners zonder financiële reserve niet haalbaar om te verhuizen naar een beter gelegen, aangepaste kleine woning.

### 1.3 HYPOTHESE VOOR EEN TRENDBREUKGROEI

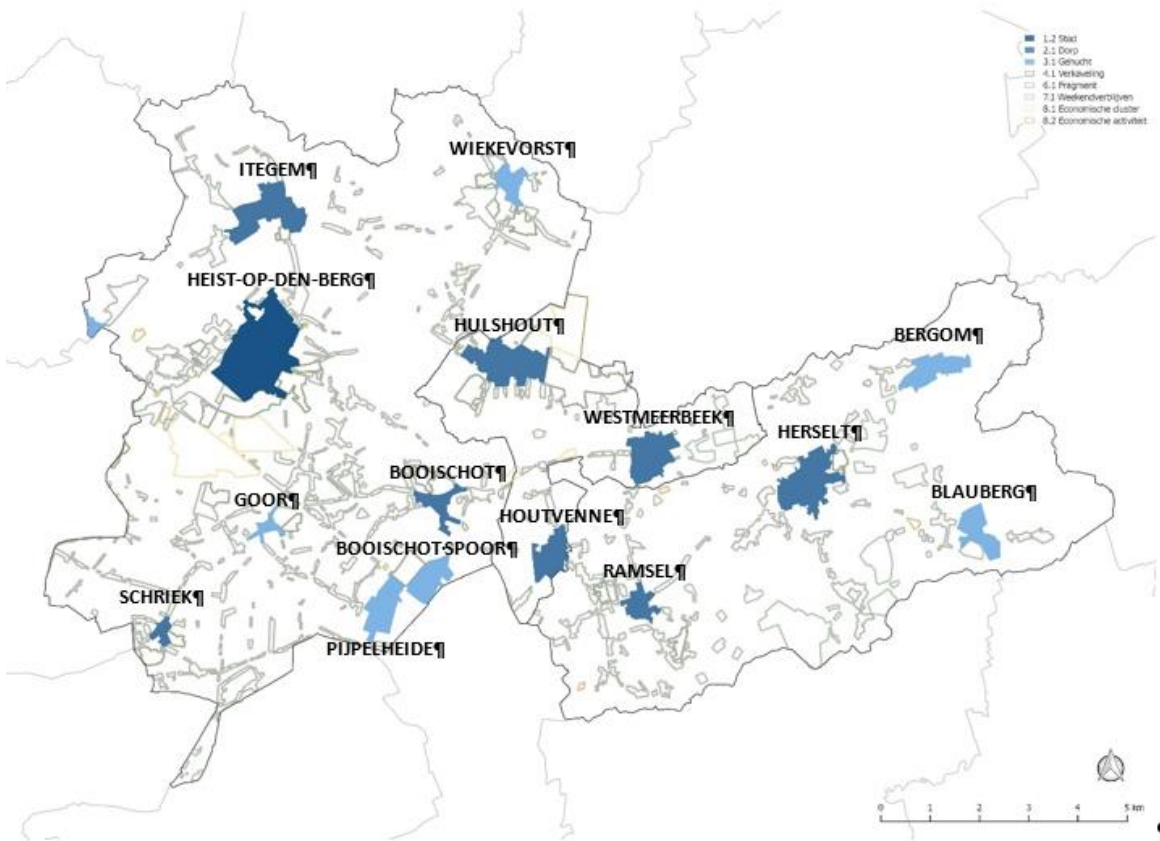
Zoals reeds toegelicht, is de demografische trendprognose niet de aangewezen maatstaf om de behoefte aan bijkomende woningen in te schatten. De trendprognose bestendigt tendensen van het recente verleden, zoals stadsvlucht en periferisering. De vraag rijst welke groeiperspectieven de gemeenten uit het studiegebied krijgen toebedeeld in een trendbreukscenario.

#### Nota Ruimte provincie Antwerpen

In haar Nota Ruimte stelt de provincie Antwerpen een trendbreuk in de ruimtelijke ordening voorop. Deze trendbreuk ambiert onder meer de vrijwaring van de open ruimte en een gedifferentieerde groei in de steden en dorpskernen. Deze ambities vormen de aanleiding voor voorliggend onderzoek.

De vrijwaring van de open ruimte is een alternatief van de aanhoudende periferisering, waarvan de negatieve effecten intussen duidelijk zijn geworden. Bijkomende woningen kunnen enkel nog in steden en dorpskernen worden gebouwd. Op langere termijn moet het bestaande, perifere woningaanbod worden afgebouwd.

De concentratie van woningen in de kernen zal de kernversterking in de hand werken, zodat kernen in de toekomst nog beter hun rol als preferentiële woonomgeving kunnen opnemen.

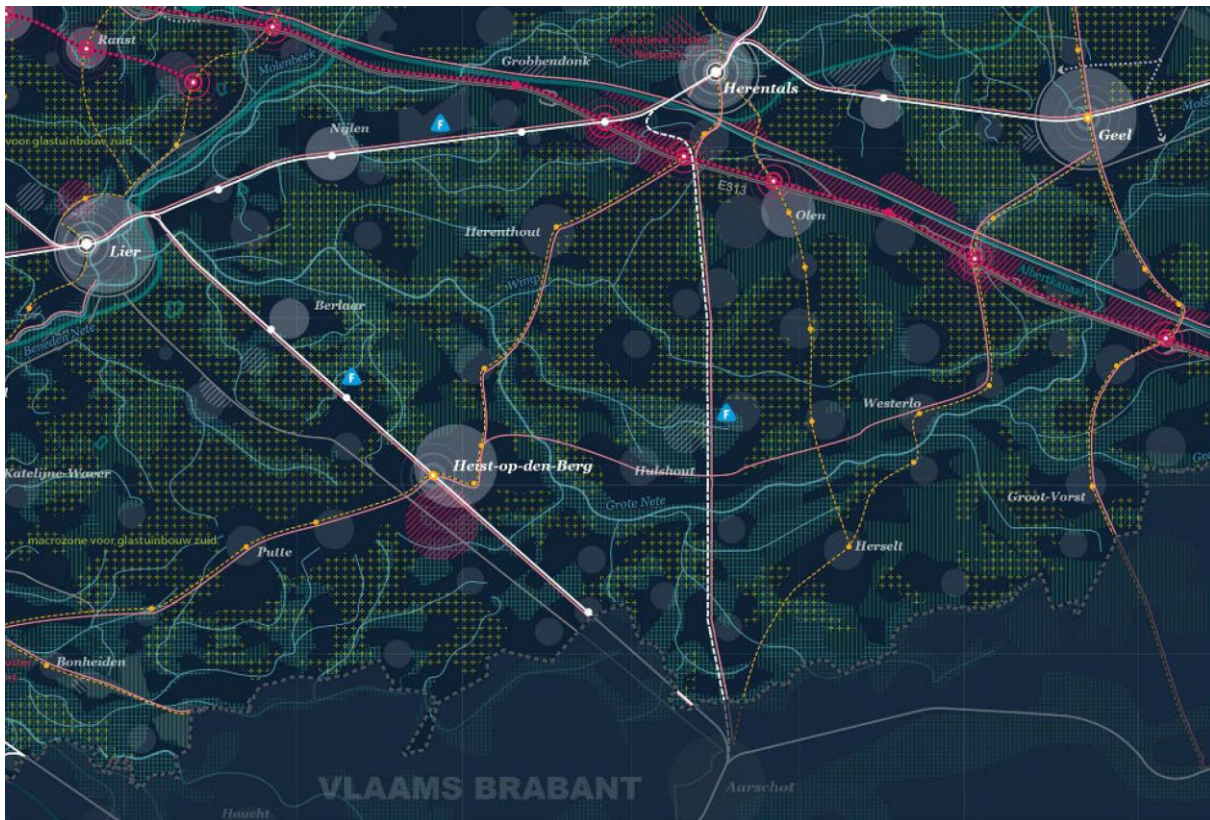


Figuur: selectie van de kernen in het studiegebied



De mate waarin steden en dorpskernen kunnen groeien, hangt af van hun knoop- en plaatswaarde. Dit principe werd eerder al in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen vastgelegd. Als maat voor de knoopwaarde wordt de bereikbaarheid met het openbaar vervoer gehanteerd. Het aanwezige voorzieningenniveau in een kern is een belangrijke indicator voor de plaatswaarde.

De ruimtelijke principes van de Nota Ruimte werden in de visiekaart gevisualiseerd.



Figuur: visiekaart Nota Ruimte provincie Antwerpen

### Bereikbaarheid en voorzieningenniveau

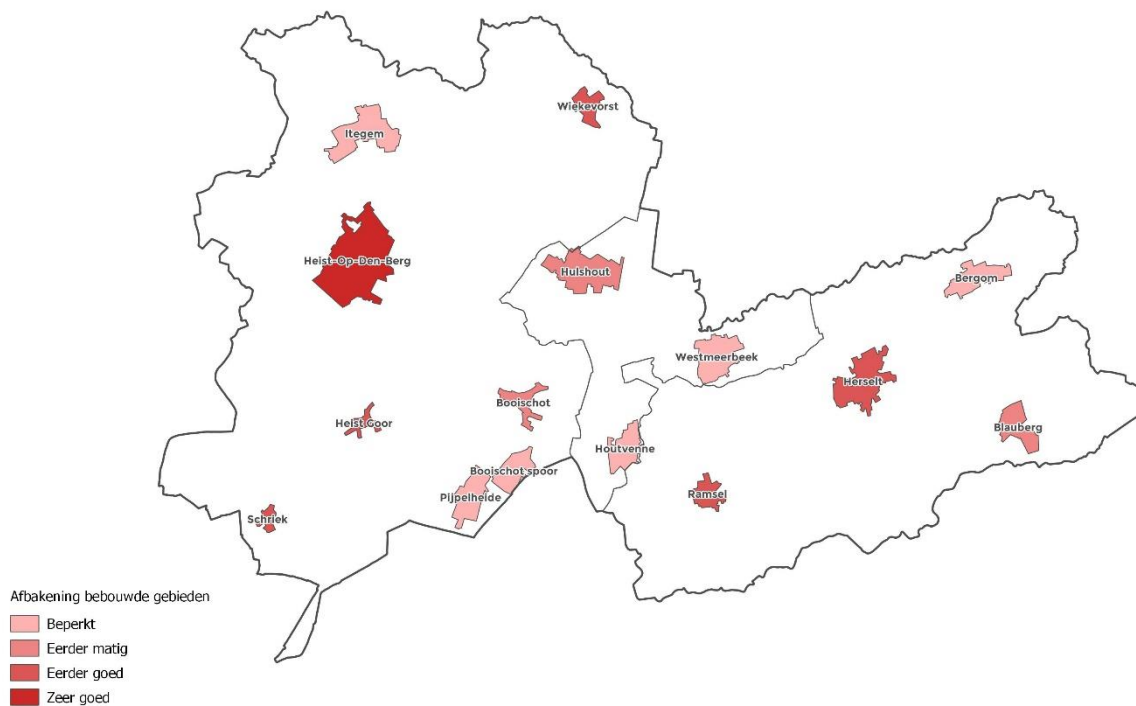
In de Nota Ruimte wordt een eerste aanzet gegeven voor een gedifferentieerde groei van de kernen. Kernen die beschikken over een (potentiële) bediening met hoogwaardig openbaar vervoer, werden als 'te verdichten kernen' aangeduid. De andere kernen kregen het label 'te onderzoeken kernen': hier moet de openbaar vervoer-bereikbaarheid en het voorzieningenniveau verder worden onderzocht.

De Nota Ruimte heeft enkel het principe vastgelegd. De kwantificering en de differentiatie van de groei voor de verschillende kernen is nog niet gebeurd. Een onderzoek naar de verdere uitwerking van de knoop- en plaatswaarde van de kernen is momenteel lopend, en zal onder meer worden gebaseerd op lopend onderzoek van VITO naar de bereikbaarheid en het voorzieningenniveau in de provincie Antwerpen.

Om het voorliggend onderzoek toch een kwantitatieve basis te kunnen geven, hebben we voor de bestudeerde gemeenten een hypothese voor de trendbreukgroei uitgewerkt, rekening houdend met de principes van de Nota Ruimte en achterliggend het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.

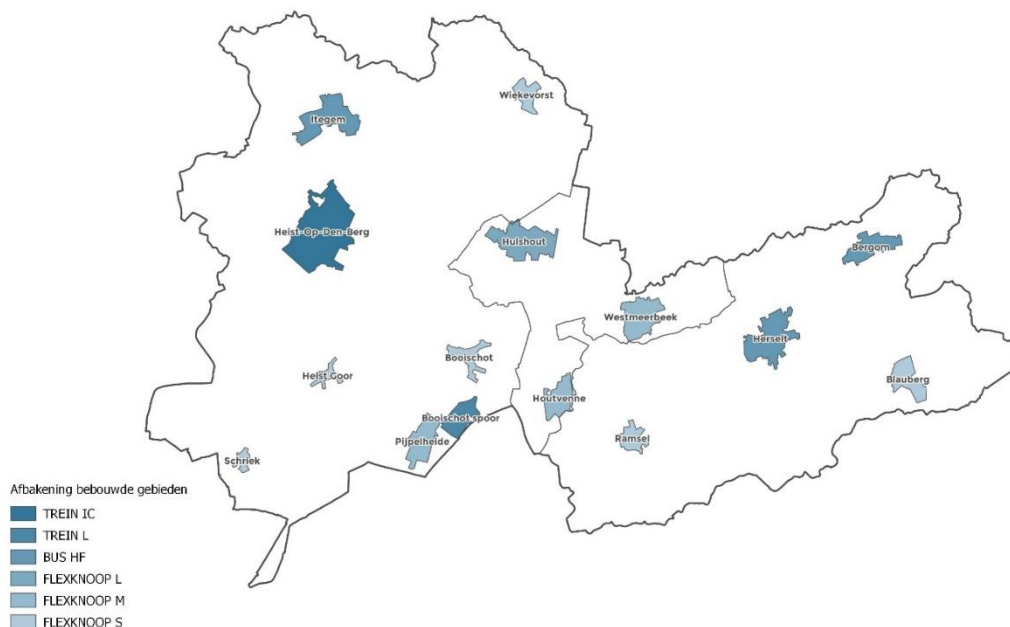
In de trendbreukgroei gaan we ervan uit dat er enkel nog woningen worden bijgebouwd in de kernen. Het groeipotentieel van een kern wordt gedefinieerd als een groeipercentage, toegepast op het huidige inwonersaantal. Dit groeipercentage is afhankelijk van de knooppuntwaarde (openbaar vervoer-bereikbaarheid) en de plaatswaarde (voorzieningenniveau).

Het voorzieningenniveau berekenen we op basis van de VITO-kaarten voor lokale en regionale voorzieningen. Voor elke kern wordt een gemiddelde voorzieningenwaarde berekend. Op basis van de berekende waarde wordt het voorzieningenniveau van elke kern gekwalificeerd: uitstekend, zeer goed, goed, eerder goed, eerder matig, matig, beperkt, zeer beperkt.



Figuur: voorzieningenniveau van de kernen

Ook voor de waardering van de toekomstige openbaar vervoer-bereikbaarheid baseren ons op onderzoek van VITO. Hun kaart toont de openbaar vervoer-bereikbaarheid met hoogwaardig openbaar vervoer, gebaseerd op het netwerk van de visiekaart van de Nota Ruimte<sup>2</sup>. We vullen de berekende VITO-waarde handmatig aan in functie van de bediening van kernen met reguliere buslijnen en vraaggericht collectief vervoer in zogenaamde 'flexknope'. Deze vervoerniveaus werden in de VITO-berekening niet in rekening gebracht. De in kaart gebrachte openbaar vervoer-bereikbaarheid resulteert in een knooppuntwaarde tussen 0 en 5.



Figuur: OV-bereikbaarheid van de kernen

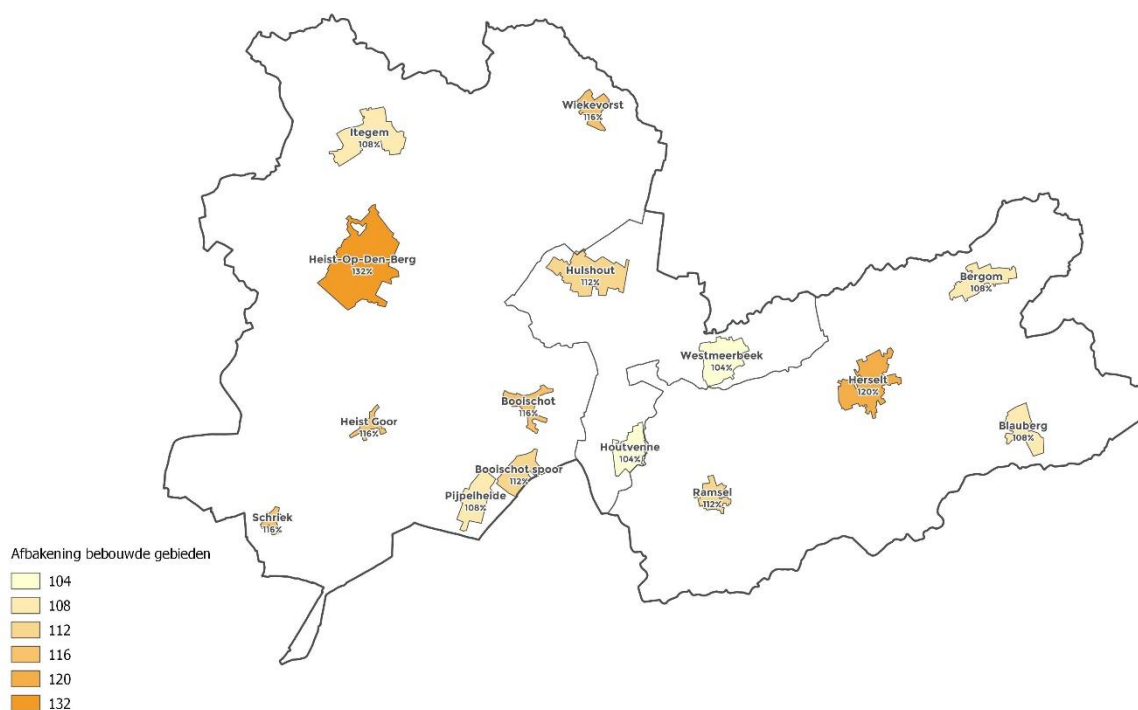
### Hypothese voor de trendbreukgroei

Op basis van het voorzieningenniveau (zeer beperkt tot uitstekend) en de knooppuntwaarde (0 tot 5) bepalen we de groeivoet (tot 2035): het groeipercentage dat op het huidige inwonersaantal van een kern kan worden toegepast. De kleinste gehanteerde groeivoet is 4% (beperkt openbaar vervoer-aanbod en voorzieningen, de grootste 40% (uitstekend openbaar vervoer-aanbod en voorzieningen). We hanteren de rekenwaarden uit onderstaande tabel. Deze percentages zijn zodanig gekalibreerd dat de totale groei van het trendbreukscenario ongeveer evenveel groei oplevert als het trendscenario.

<sup>2</sup> De openbaar vervoer-bereikbaarheid in functie van de voorgestelde spoorverbinding tussen Herentals en Aarschot via Hulshout hebben we voor deze hypothese weggefilterd. De kans is zeer beperkt dat deze spoorlijn voor 2035 zal worden gerealiseerd. Voor de trendbreukprognose tot 2035 zal deze spoorlijn dus nog geen impact hebben.

GROEIVOET IN FUNCTIE VAN KNOOPPUNTWAADE EN VOORZIENINGENNIVEAU								
Knooppunt- waarde tenminste	Voorzieningenniveau							
	Uitstekend	Zeer goed	Goed	Eerder goed	Eerder matig	Matig	Beperkt	Zeer beperkt
4	40%	36%	32%	28%	24%	20%	16%	12%
3	36%	32%	28%	24%	20%	16%	12%	8%
2	32%	28%	24%	20%	16%	12%	8%	4%
1	28%	24%	20%	16%	12%	8%	4%	0%
0	24%	20%	16%	12%	8%	4%	0%	0%

De beschreven methodiek levert voor de bestudeerde gemeenten en kernen volgende resultaten op. Het voorzieningenniveau (4) en de openbaar vervoer-score (6) resulteert in een groeivoet (7) die per kern tot een potentieel aan extra inwoners (8) leidt.



Figuur: groeivoet tot 2035 per kern

VOORZIENINGENNIVEAU, KNOOPPUNTWAAARDE EN GROEIVOET						
(1)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
kern	inw.	Voorzieningen- niveau	toekomstig OV	OV- score	Groei- voet tot 2035	Potentieel extra inwoners
<b>Heist-Op-Den-Berg</b>	<b>42.416</b>					<b>2.804</b>
Heist-Op-Den-Berg	6.215	Zeer goed	TREIN IC	3,5	32%	1.989
Itegem	2.519	Beperkt	BUS HF	2,0	8%	202
Pijpelheide	1.472	Beperkt	FLEXKNOOP M	2,1	8%	118
Booischoot	875	Eerder matig	FLEXKNOOP S	2,1	16%	140
Booischoot spoor	838	Beperkt	TREIN L	3,0	12%	101
Wiekevorst	694	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%	111
Goor	488	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%	78
Schriek	414	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%	66
buiten de kernen	28.901				0%	
<b>Herselt</b>	<b>14.408</b>					<b>591</b>
Herselt	1.837	Eerder goed	BUS HF	2,0	20%	367
Bergom	1.015	Beperkt	BUS HF	2,0	8%	81
Blauberg	849	Eerder matig	FLEXKNOOP S	0,5	8%	68
Ramsel	619	Eerder goed	FLEXKNOOP S	0,5	12%	74
buiten de kernen	10.088				0%	
<b>Hulshout</b>	<b>10.328</b>					<b>330</b>
Hulshout	2.019	Eerder matig	FLEXKNOOP L	1,5	12%	242
Westmeerbeek	1.120	Beperkt	FLEXKNOOP M	1,0	4%	45
Houtvenne	1.082	Beperkt	FLEXKNOOP M	1,0	4%	43
buiten de kernen	6.107				0%	
<b>Lier</b>	<b>35.244</b>					<b>7.939</b>
Lier centrum	9.607	Uitstekend	TREIN IC	4,8	40%	3.843
Lier noord	8.485	Goed	TREIN IC	4,8	32%	2.715
Lier west	3.273	Uitstekend	TREIN IC	4,9	40%	1.309
Koningshooikt	1.791	Beperkt	FLEXKNOOP L	1,5	4%	72
buiten de kernen	12.088				0%	
<b>Berlaar</b>	<b>11.385</b>					<b>1.381</b>
Berlaar	4.794	Eerder goed	TREIN L	3,5	24%	1.151
Heikant	1.150	Eerder matig	TREIN L	3,0	20%	230

buiten de kernen	5.441					0%	
<b>Putte</b>	<b>17.379</b>						<b>1.122</b>
Putte	3.180	Eerder goed	BUS HF	2,0	20%		636
Beerzel	2.761	Eerder matig	BUS HF	2,0	16%		442
Peulis	275	Eerder matig	BUS HF	2,0	16%		44
buiten de kernen	11.163					0%	
<b>Westerlo</b>	<b>24.688</b>						<b>1.490</b>
Tongerlo	2.791	Eerder matig	FLEXKNOOP L	1,5	12%		335
Oevel	2.773	Beperkt	FLEXKNOOP L	1,5	4%		111
Westerlo	2.694	Zeer goed	BUS MF	1,5	24%		647
Voortkapel	1.684	Beperkt	BUS MF	1,5	4%		67
Zoerle-Parwijs	1.662	Matig	BUS MF	1,5	8%		133
Oosterwijk	996	Matig	BUS MF	1,5	8%		80
Heultje	979	Eerder matig	BUS MF	1,5	12%		117
buiten de kernen	11.109					0%	
<b>Totaal 7 gemeenten</b>							<b>15.656</b>

### Behoefte aan extra woningen

In een volgende stap berekenen we de extra woningen die nodig zijn per kern en per gemeente. Dit gaat enerzijds om de extra woningen die nodig zijn om de aangroei van de inwoners op te vangen (kolom 6). Daarbij komen nog de woningen die nodig zijn om de gezinsverdunding op te vangen op basis van het huidige inwonersaantal (kolom 7). We gaan ervan uit dat deze bijkomende woningen ten gevolge van de gezinsverdunding over de kernen van de eigen gemeente worden verdeeld, evenredig met de berekende aangroei van de inwoners.

BEHOEFTE AAN EXTRA WONINGEN IN HET TRENDBREUKSCENARIO								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
kern	Inwoners (2017)	Huis- houdens (2017)	Groei- voet	Groei inwoners	Extra woningen door groei inwoners	Extra woningen door verduunn.	Totaal extra woningen (2035)	aangroei woningen (2035)
<b>Heist-Op-Den-Berg</b>	<b>42.416</b>	<b>18.053</b>	<b>6,6%</b>	<b>2.804</b>	<b>1.230</b>	<b>551</b>	<b>1.780</b>	<b>9,9%</b>
Heist-Op-Den-Berg	6.215	2.827	32%	1.989	872	390	1.263	44,7%
Itegem	2.519	1.085	8%	202	88	40	128	11,8%
Pijpelheide	1.472	616	8%	118	52	23	75	12,1%
Booischoot	875	395	16%	140	61	27	89	22,5%
Booischoot spoor	838	350	12%	101	44	20	64	18,2%
Wiekevorst	694	272	16%	111	49	22	71	25,9%

Goor	488	198	16%	78	34	15	50	25,0%
Schriek	414	176	16%	66	29	13	42	23,9%
buiten de kernen	28.901	12.134			0	0	0	0,0%
<b>Herselt</b>	<b>14.408</b>	<b>6.013</b>	<b>4,1%</b>	<b>591</b>	<b>256</b>	<b>224</b>	<b>480</b>	<b>8,0%</b>
Herselt	1.837	774	20%	367	159	139	298	38,6%
Bergom	1.015	424	8%	81	35	31	66	15,6%
Blauberg	849	356	8%	68	29	26	55	15,5%
Ramsel	619	264	12%	74	32	28	60	22,9%
buiten de kernen	10.088	4.195			0	0	0	0,0%
<b>Hulshout</b>	<b>10.328</b>	<b>4.386</b>	<b>3,2%</b>	<b>330</b>	<b>147</b>	<b>204</b>	<b>351</b>	<b>8,0%</b>
Hulshout	2.019	849	12%	242	108	150	257	30,3%
Westmeerbeek	1.120	496	4%	45	20	28	48	9,6%
Houtvenne	1.082	450	4%	43	19	27	46	10,2%
buiten de kernen	6.107	2.591			0	0	0	0,0%
<b>Lier</b>	<b>35.244</b>	<b>15.692</b>	<b>22,5%</b>	<b>7.939</b>	<b>3.592</b>	<b>256</b>	<b>3.848</b>	<b>24,5%</b>
Lier centrum	9.607	4.795	40%	3.843	1.739	124	1.863	38,8%
Lier noord	8.485	3.653	32%	2.715	1.229	87	1.316	36,0%
Lier west	3.273	1.473	40%	1.309	592	42	635	43,1%
Koningshooikt	1.791	729	4%	72	32	2	35	4,8%
buiten de kernen	12.088	5.042			0	0	0	0,0%
<b>Berlaar</b>	<b>11.385</b>	<b>4.741</b>	<b>12,1%</b>	<b>1.381</b>	<b>593</b>	<b>145</b>	<b>738</b>	<b>15,6%</b>
Berlaar	4.794	2.000	24%	1.151	494	121	615	30,7%
Heikant	1.150	493	20%	230	99	24	123	24,9%
buiten de kernen	5.441	2.248			0	0	0	0,0%
<b>Putte</b>	<b>17.379</b>	<b>7.343</b>	<b>6,5%</b>	<b>1.122</b>	<b>486</b>	<b>180</b>	<b>666</b>	<b>9,1%</b>
Putte	3.180	1.351	20%	636	275	102	378	27,9%
Beerzel	2.761	1.128	16%	442	191	71	262	23,3%
Peulis	275	118	16%	44	19	7	26	22,1%
buiten de kernen	11.163	4.746			0	0	0	0,0%

<b>Westerlo</b>	<b>24.688</b>	<b>10.258</b>	<b>6,0%</b>	<b>1.490</b>	<b>645</b>	<b>429</b>	<b>1.074</b>	<b>10,5%</b>
Tongerlo	2.791	1.113	12%	335	145	97	242	21,7%
Oevel	2.773	1.194	4%	111	48	32	80	6,7%
Westerlo	2.694	1.197	24%	647	280	186	466	39,0%
Voortkapel	1.684	671	4%	67	29	19	49	7,2%
Zoerle-Parwijs	1.662	663	8%	133	58	38	96	14,5%
Oosterwijk	996	393	8%	80	34	23	57	14,6%
Heultje	979	388	12%	117	51	34	85	21,8%
buiten de kernen	11.109	4.639			0	0	0	0,0%
<b>7 gemeenten</b>	<b>155.848</b>	<b>66.486</b>	<b>10,0%</b>	<b>15.656</b>	<b>6.948</b>	<b>1.990</b>	<b>8.937</b>	<b>13,4%</b>

We benadrukken dat deze trendbreukberekening voor de aangroei van inwoners en woningen slechts een werkhypothese is ten behoeve van voorliggend onderzoek.

Ten behoeve van dit onderzoek hebben we de voornoemde zeven gemeenten als één woonregio verondersteld, waarbinnen de bevolkingsgroei gespreid kan worden in functie van de knoop- en plaatswaarde van de aanwezige kernen. In de praktijk zullen de woonregio's wellicht een andere afbakening kennen en zal de trendmatige bevolkingsgroei niet zomaar binnen deze zeven gemeenten gehouden kunnen worden. Zo is het aannemelijk dat Putte ook invloed van Mechelen zal ondervinden, en Westerlo van Herentals. Als de trendbreukgroei gelijktijdig voor de hele provincie zou worden berekend, dan zullen deze gemeenten wellicht een iets lagere groei toegewezen krijgen.

#### Vergelijking tussen trendgroei en trendbreukgroei

Als de berekende trendbreukgroei naast de eerder geciteerde trendgroei plaatsen, dan zien we voor de meeste gemeenten belangrijke verschillen. Als we het beleidsmatig en maatschappelijk preferentiële principe hanteren dat de grootste groei moet worden opgevangen op plaatsen met een goede knooppuntwaarde en een hoog voorzieningenniveau, dan komen vooral de steden in aanmerking: in dit geval Lier. De trendbreukgroei van 22,5% ligt bijna driemaal hoger dan de berekende trendmatige groei. Dit betekent dat Lier veel sneller zou moeten groeien dan haar 'natuurlijke' ritme van vandaag. De extra groei van Lier in het trendbreuksenario impliceert natuurlijk dat de andere gemeenten minder sterk zullen groeien. Dit is beleidsmatig (zowel Vlaams als provinciaal) dan ook een doelstelling. Anders gezegd: als de trendgroei realiteit wordt, komt er van de versterking van de steden alvast in deze regio weinig in huis.

Ook voor Berlaar ligt de trendbreukgroei een kwart hoger dan de trendmatige groei. De aanwezigheid van een spoorhalte maakt dat de gemeente sterker zou moeten groeien dan ze vandaag spontaan doet.

Voor Putte, Heist-op-den-Berg en Hulshout geldt net het omgekeerde. Zij hebben een trendmatig hoge groeibehoefte, en niet toevallig ook een groot aandeel inwoners buiten de kernen. Beide kenmerken zijn het resultaat van de sterke, vooral perifere groei van de afgelopen jaren. In de trendbreukgroei wordt deze groei teruggeschroefd tot meer wenselijke proporties. In Putte en Heist-op-den-Berg bedraagt de trendbreukgroei ongeveer de helft van de trendgroei: daar wordt de



groei nog enigszins geschraagd door een behoorlijke bereikbaarheid en voorzieningenniveau. In Hulshout zijn deze kenmerken niet aanwezig, en valt de trendbreukgroei terug tot één derde.

Voor Herselt en Westerlo liggen de trendgroei en de trendbreukgroei dichtbij elkaar. Eigenaardig genoeg is Herselt nochtans sterk geperiferiseerd. Deze gemeente heeft de afgelopen 18 jaar ook al een eerder lage groei gekend. Wellicht heeft deze periferisering daar een 'ouder' karakter en heeft de beschikbare bouwreserve niet dezelfde dynamiek teweeggebracht als in andere gemeenten.

We herhalen de opmerking van hierboven dat het 'evenwicht' tussen de totale trend- en trendbreukgroei geconstrueerd is om beide scenario's vergelijkbaar te maken. Als voor een groter gebied een trendbreukgroei zou berekend worden, zullen sommige van de betrokken gemeenten wellicht minder sterk groeien door de impact van omliggende gemeenten.

De conclusie is niettemin helder: de groeiperspectieven in functie van een ruimtelijke trendbreuk wijken sterk af van de trendmatige groeiperspectieven. Omgekeerd geldt dat, als we de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten baseren op de trendmatig voorspelde groei, dan wordt een trendbreuk in de ruimtelijke ordening per definitie onmogelijk.

VERGELIJKING TRENDGROEI EN TRENDBREUKGROEI					
	Aandeel inwoners buiten de kernen	Trendgroei inwoners (2035)		Trendbreukgroei inwoners (2035)	
Lier	34%	2.827	8,0%	7.939	22,5%
Berlaar	48%	1.116	9,8%	1.381	12,1%
Putte	64%	2.029	11,7%	1.122	6,5%
<b>Heist-op-den-Berg</b>	<b>68%</b>	<b>5.860</b>	<b>13,8%</b>	<b>2.804</b>	<b>6,6%</b>
<b>Hulshout</b>	<b>59%</b>	<b>1.076</b>	<b>10,4%</b>	<b>330</b>	<b>3,2%</b>
<b>Herselt</b>	<b>70%</b>	<b>615</b>	<b>4,3%</b>	<b>591</b>	<b>4,1%</b>
Westerlo	45%	1.596	6,5%	1.490	6,0%
<b>totaal</b>		<b>15.119</b>	<b>9,7%</b>	<b>15.656</b>	<b>10,0%</b>

De verschuiving van groeipotentieel van de ene naar de andere gemeente zal ongetwijfeld vragen oproepen bij de gemeenten die zich met minder groei moeten tevreden stellen. Dit heeft wellicht onder meer te maken met het feit dat aan de groei van het inwonersaantal financiële inkomsten verbonden zijn: méér roerende en onroerende inkomsten, een groter aandeel uit het gemeentefonds. Een vorm van intergemeentelijke solidariteit zou hieraan tegemoet kunnen komen. Toch roept dit debat ook veel bedenkingen op:

- De financiële impact van de inwonersgroei (en de waarde die daaraan wordt gehecht) doet vermoeden dat de inwonersgroei – en dus ruimtelijke ordening – als een oneigenlijk instrument voor de gemeentefinanciën worden

gebruikt. De bekommernis om gezonde gemeentefinanciën is natuurlijk legitiem, maar dit zou niet mogen afstralen op de 'goede ruimtelijke ordening'.

- Gemeenten moeten zich richten op de groei van 'harde' functies (wonen, tewerkstelling), omdat enkel die functies een financiële return opleveren. Gemeenten die zouden kiezen voor 'zachte' functies (vooral in de open ruimte: landbouw, natuurontwikkeling, waterbeheersing, hernieuwbare energie), worden daar alvast financieel niet voor beloond. Nochtans is er een grote maatschappelijke nood aan deze functies.
- Aan de opvang van extra inwoners zijn natuurlijk extra kosten verbonden. Als gemeenten de extra inkomsten door de inwonersgroei besteden aan kosten die deze groei met zich meebrengt, dan zouden zij er per saldo geen belangrijk financieel voordeel bij hebben. Uit de analyse van de voorzieningen blijkt dat veel gemeenten trouwens onvoldoende zijn uitgerust om een groei terdege op te vangen.
- Nu steden een substantieel hoger voorzieningenniveau hebben, is het logisch dat zij een groter deel van de groei opnemen. Als dit resulteert in een verdere versterking van de (regionale) voorzieningen, dan vaart de hele regio daar wel bij. Inwoners van buurgemeenten rondom steden kunnen nu al mee profiteren van de stedelijke voorzieningen, vaak zonder dat zij daar in dezelfde mate als de stedelijke bevolking moeten aan bijdragen. Een sterkere groei van de steden kan helpen om dit model duurzaam in stand te houden.
- Het probleem van extra inwoners 'winnen' of 'opgeven' is gekoppeld aan de vaak beperkte omvang van de gemeenten. Naarmate gemeenten groter zijn, zullen de verschuivingen tussen kernen vooral interne verschuivingen zijn.
- Tot slot moeten we erover waken om de trendmatige berekening van de bevolkingsgroei niet als een 'verworven recht' te beschouwen. Het is niet méér dan een wetenschappelijke, statistische berekening van een mogelijke trend (niet zelden trouwens met een zeker foutenmarge). Deze trendberekening vormt de analytische basis van een ruimtelijk beleid dat gebaseerd is op maatschappelijke noden en prioriteiten.

### **Vergelijking met het beschikbare aanbod**

Net als hierboven voor de trendmatige woningbehoefte, vergelijken we de trendbreukbehoefte met het trendmatig beschikbare aanbod. Omdat buiten de kernen geen woningen worden gebouwd in dit scenario, blijft de volledige capaciteit hier natuurlijk onbenut.

Omdat de volledige behoefte in de kernen wordt opgevangen, wordt hier een groter gedeelte van de beschikbare capaciteit aangesproken: in Hulshout 34%, in Herselt 49% en in Heist-op-den-Berg 92%. Het trendmatig beschikbare aanbod (op onbebouwde kavels) volstaat dus om de behoefte op te vangen. De capaciteit van de kernen is in realiteit overigens veel groter, omdat we de verdichting van reeds bebouwde percelen niet in rekening brengen.

In een bijlage bij dit onderzoeksrapport werken we een aantal case studies verder uit. Daaruit blijkt dat de dichtheid van bebouwde en onbebouwde percelen verder kan worden verhoogd, zonder het ruimtelijk draagvlak van de kernen te overschrijden.

De trendbreukbehoefte aan bijkomende woningen tot 2035 benut slechts een kwart van de totale trendmatige bouwcapaciteit op onbebouwde percelen. Het aanbod op deze percelen is dus vier keer groter dan de totale behoefte.

<b>VERGELIJKING TRENDBREUK BEHOEFTE EN TRENDMATIGE CAPACITEIT TOT 2035</b>				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Trendmatig beschikbare capaciteit woningen	Trendbreuk behoefte woningen	Trendbreuk spreiding bijkomende woningen	Benutting trendmatig beschikbare capaciteit
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>	<b>5.924</b>	<b>1.780</b>	<b>100%</b>	<b>30%</b>
kernen	1.929	1.780	100%	92%
fragmenten, verkavelingen	1.774	0	0%	0%
open ruimte	2.221	0	0%	0%
<b>HERSELT</b>	<b>2.386</b>	<b>480</b>	<b>100%</b>	<b>20%</b>
kernen	983	480	100%	49%
fragmenten, verkavelingen	977	0	0%	0%
open ruimte	426	0	0%	0%
<b>HULSHOUT</b>	<b>1.801</b>	<b>351</b>	<b>100%</b>	<b>19%</b>
kernen	1.047	351	100%	34%
fragmenten, verkavelingen	311	0	0%	0%
open ruimte	443	0	0%	0%
<b>DRIE GEMEENTEN</b>	<b>10.111</b>	<b>2.611</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>
kernen	3.959	2.611	100%	66%
fragmenten, verkavelingen	3.062	0	0%	0%
open ruimte	3.090	0	0%	0%

### **Wegwerken van onderbewoning**

Bij de bespreking van de trendgroei hebben we reeds gewezen op het onevenwicht tussen het grote aantal kleine huishoudens en het kleine aandeel gestapelde wooneenheden. Daaruit volgde de conclusie dat een groot aantal ééngezinswoningen wellicht 'onderbewoond' is.

Ook in het trendbreukscenario is het aangewezen om extra kleine woningen te voorzien, zodat de onderbewoning gedeeltelijk kan worden opgevangen. Dit vergroot de nood aan kleine woningen (op te vangen in de kernen) en brengt tegelijk bestaande, grote woningen op de markt. In de mate dat deze woningen goed gelegen zijn, komen ze ook in het trendbreukscenario in aanmerking om de behoefte aan grote woningen op te vangen.

Daardoor zal er ook in het trendbreukscenario in de meeste gemeenten een overschot aan grotere ééngezinswoningen ontstaan. Bijkomende nieuwbouw van ééngezinswoningen zal dit overaanbod enkel doen toenemen.

‘Trendbreuk+’ scenario: **relocalisatie van slecht gelegen woningen**

Het trend- en trendbreukscenario focuste op de behoefte aan bijkomende woningen, ten gevolge van gezinsverdunding en bevolkingsgroei.

De trendbreuk van het ruimtelijk beleid is onder meer gericht op de vrijwaring van de open ruimte. Om die doelstelling te bereiken, volstaat het niet om de slecht gelegen onbebouwde percelen van bebouwing te behoeden. Het zal op termijn ook nodig zijn om slecht gelegen woningen te relocaliseren en zo de open ruimte te ‘herstellen’, zodat ze de haar toegewezen functie (natuurontwikkeling, waterbeheersing, landbouw, hernieuwbare energie) beter kan vervullen.

In onderstaande tabel maken we de simulatie. Kolom (3) geeft het aantal woningen (huishoudens) buiten de kernen. Een gedeelte daarvan ligt in bebouwde gebieden zoals fragmenten of perifere verkavelingen. Een substantieel deel ligt daar evenwel buiten en is dus slecht gelegen. Kolom (9) geeft het aantal te relocaliseren woningen, als gemeenten de keuze zouden maken om 10% van de woningen buiten de kernen tegen 2035 te relocaliseren.

Zeker in sterk geperiferiseerde gemeenten creëert dit een grote hefboom voor kernversterking: het aantal nieuwe woningen als gevolg van relocalisatie benadert er de behoefte aan bijkomende woningen.

IMPACT VAN DE RELOCALISATIE VAN SLECHT GELEGEN WONINGEN OP DE WONINGBEHOEFTE										
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Huis- houdens 2017 Aantal woning en	Huishoudens buiten de kernen 2017 Aantal woning en	Aandeel t.o.v. tot	Woningbehoefte trendgroei 2035 Extra woning en	Groei t.o.v. huidig	Woningbehoefte trendbreukgroei 2035 Extra woning en	Groei t.o.v. huidig	Woningbehoefte ‘trendbreuk+’: bijkomende relocalisatie van 10% slecht gelegen woningen Te reloca- liseren	Totaal extra woningen	Nieuw t.o.v. huidig
Lier	15.692	5.042	32%	1.557	9,9%	3.848	24,5%	504	4.352	27,7%
Berlaar	4.741	2.248	47%	623	13,1%	738	15,6%	225	963	20,3%
Putte	7.343	4.746	65%	1.069	14,6%	666	9,1%	475	1.141	15,5%
<b>Heist-o/d-Berg</b>	<b>18.053</b>	<b>12.134</b>	<b>67%</b>	<b>3.077</b>	<b>17,0%</b>	<b>1.780</b>	<b>9,9%</b>	<b>1.213</b>	<b>2.994</b>	<b>16,6%</b>
<b>Hulshout</b>	<b>4.386</b>	<b>2.591</b>	<b>59%</b>	<b>681</b>	<b>15,5%</b>	<b>351</b>	<b>8,0%</b>	<b>259</b>	<b>610</b>	<b>13,9%</b>
<b>Herselt</b>	<b>6.013</b>	<b>4.195</b>	<b>70%</b>	<b>488</b>	<b>8,1%</b>	<b>480</b>	<b>8,0%</b>	<b>420</b>	<b>899</b>	<b>15,0%</b>
Westerlo	10.258	4.639	45%	1.111	10,8%	1.074	10,5%	464	1.538	15,0%
	66.486	35.595	54%	8.606	12,9%	8.937	13,4%	3.560	12.497	18,8%

Zoals verder zal blijken, genereert de relocalisatie van slecht gelegen woningen een belangrijke kost. Er staan ook besparingen of vermeden uitgaven tegenover. Uit een case study in dit onderzoeksrapport leren we dat slecht gelegen woningen tot vijf keer méér infrastructuur per woning vereisen dan woningen in de kernen. Op een bepaald punt wordt het goedkoper om deze woningen te verwerven en af te breken dan om de infrastructuur in stand te houden en te vernieuwen.

### Kansen voor kernversterking

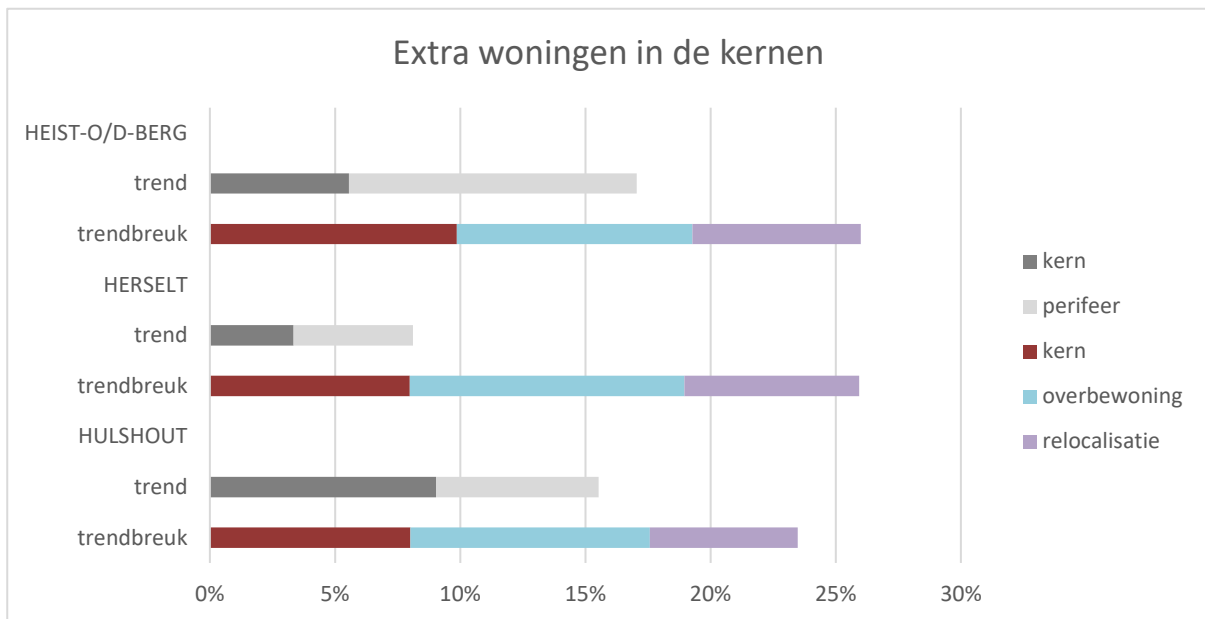
We kunnen nu vergelijken in welke mate het trend- en trendbreukscenario kansen bieden voor kernversterking in de gemeenten Heist-op-den-Berg, Herselt en Hulshout.

In het *trendscenario* gaan we ervan uit dat de trendbehoefte aan bijkomende woningen zich gelijkmatig verspreidt over het beschikbare aanbod. Daardoor zal een eerder beperkt deel van de groei in de kernen terecht komen en bijdragen aan de kernversterking.

In het *trendbreukscenario* ligt de totale behoefte aan bijkomende woningen lager, maar worden de bijkomende woningen wél integraal in de woonkernen gerealiseerd. Het gedeeltelijk wegwerken van de onderbewoning (b.v. 20% van de onderbewoonde ééngezinswoningen), door een bijkomend aanbod aan kleine woongelegenheden, geeft een extra impuls aan de kernversterking. De relocalisatie van slecht gelegen woningen in de open ruimte (b.v. 10% van het perifeer woningaanbod) naar de kernen resulteert in een derde contingent aan extra woningen in de kernen.

Uit de vergelijking tussen het trendscenario en de gecumuleerde effecten van het trendbreukscenario, mag blijken dat een doelgericht ruimtelijk beleid (in het trendbreukscenario) tot een sterkere groei van de kernen zal leiden dan de 'business as usual' opvang van de trendbehoefte binnen het beschikbare aanbod.

KANSEN VOOR KERNVERSTERKING						
	Hudig aantal woningen	TRENDSCENARIO		TRENDBREUKSCENARIO		
		Groei in kern	Groei perifeer (buiten de kernen)	Groei in kern	Reductie 20% onderbewoning	Relocalisatie 10% perifeer woningaanbod
<b>HEIST-O/D-BERG</b>	<b>18.053</b>	<b>1.002</b>	<b>2.075</b>	<b>1.780</b>	<b>1.700</b>	<b>1.213</b>
Groei t.o.v. huidig		6%	11%	10%	9%	7%
<b>HERSELT</b>	<b>6.013</b>	<b>201</b>	<b>287</b>	<b>480</b>	<b>660</b>	<b>420</b>
Groei t.o.v. huidig		3%	5%	8%	11%	7%
<b>HULSHOUT</b>	<b>4.386</b>	<b>396</b>	<b>285</b>	<b>351</b>	<b>420</b>	<b>259</b>
Groei t.o.v. huidig		9%	7%	8%	10%	6%



De evolutie van het woningaanbod zou er op basis van bovenstaande aannames als volgt uit zien (we nemen aan dat de reductie van de onderbewoning proportioneel binnen en buiten de kernen plaatsvindt):

EVOLUTIE VAN HET WONINGAANTAL IN HET TRENDBREUKSCENARIO											
	Aantal woningen (2017)		trendbreuk groei	reductie 20% onderbewoning		relocalisatie 10% perifere woningen		totale evolutie '17-'35		Aantal woningen (2035)	
<b>HEIST-O/D-BERG</b>	<b>18.053</b>		<b>1.780</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>1.780</b>	<b>110%</b>	<b>19.833</b>	
binnen de kernen	5.919	33%	1.780	-557	1.700	1.213		4.136	170%	10.055	51%
buiten de kernen	12.134	67%	0	-1.143	0	-1.213		-2.356	81%	9.778	49%
<b>HERSELT</b>	<b>6.013</b>		<b>480</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>480</b>	<b>108%</b>	<b>6.493</b>	
binnen de kernen	1.818	30%	480	-200	660	420		1.360	175%	3.178	49%
buiten de kernen	4.195	70%	0	-460	0	-420		-880	79%	3.315	51%
<b>HULSHOUT</b>	<b>4.386</b>		<b>351</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>351</b>	<b>108%</b>	<b>4.737</b>	
binnen de kernen	1.795	41%	351	-172	420	259		858	148%	2.653	56%
buiten de kernen	2.591	59%	0	-248	0	-259		-507	80%	2.084	44%
<b>3 GEMEENTEN</b>	<b>28.452</b>		<b>2.611</b>	<b>0</b>		<b>0</b>		<b>2.611</b>	<b>109%</b>	<b>31.063</b>	
binnen de kernen	9.532	34%	2.611	-929	2.780	1.892		6.355	167%	15.887	51%
buiten de kernen	18.920	66%	0	-1.851	0	-1.892		-3.743	80%	15.177	49%

Vandaag bevinden twee derden van alle woningen zich buiten de kernen en slechts één derde binnen de kernen. Op basis van deze aannames in verband met de trendbreukgroei van deze gemeenten, de reductie van de onderbewoning en de relokalisatie van slecht gelegen woningen, zou de balans zich tegen 2035 herstellen tot 50/50.

Bovenstaande tabel schetst een 'ideaal' scenario, waarbij alle nieuwe woningen in de kernen worden gerealiseerd. Dat impliceert dat de vrijgekomen, onderbewoonde ééngezinwoningen buiten de kernen niet meer opnieuw ingevuld worden. In de praktijk zal dit voor een aantal woningen wel het geval zijn, en zal de groei in de kernen lager liggen. We houden in deze berekening ook geen rekening met de mogelijkheid om buiten de kernen onbebouwde percelen te activeren.

### **Conclusie**

De oefening rond verschuivingen in beschikbare bouw mogelijkheden kan niet los gezien worden van de groeiperspectieven van de gemeenten. Deze groeiperspectieven bepalen in welke mate er sprake is van een overaanbod aan bouw mogelijkheden.

De gemeenten met een hoge actuele periferiseringsgraad hebben meestal ook een hoge trendmatige groeiverwachting. Nu bijna alle gemeenten over een substantieel overaanbod aan vaak slecht gelegen bouwgronden beschikken, bestaat er een reëel risico dat de trendmatige groei zal leiden tot verdere periferisering.

Het trendbreukscenario sluit, in tegenstelling tot het trendscenario, goed aan op de beleidsdoelstelling om de demografische groei op te vangen in kernen met een goede openbaar vervoer-bereikbaarheid en voorzieningenniveau. De beschikbare bouwcapaciteit van onbebouwde percelen kan, zeker in combinatie met verdichting van reeds bebouwde percelen, ruimschoots volstaan om alle groei in de kernen op te vangen. De concentratie van de groei in de kernen zal evenwel enkel kans op slagen hebben als het aanbod buiten de kernen effectief wordt teruggeschoefd.

Het bestrijden van de onderbewoning creëert een bijkomende behoefte aan kleinschalige woningen gelegen in de kernen, maar vergroot het overaanbod aan grotere ééngezinwoningen.

In het trendbreukscenario valt ook te overwegen om op termijn een gedeelte van de slecht gelegen woningen te relocaliseren naar de kernen. Dit biedt een grote hefboom voor kernversterking, ook en vooral in de kernen met een beperkt groeiperspectief.

#### 1.4 HYPOTHESE VOOR EEN RUIMTELIJKE VISIE

De uitwerking van een ruimtelijke visie voor het studiegebied behoort niet tot de kern van dit onderzoek. Een hypothese voor zo'n visie is niettemin nodig om de ruimtelijke, economische en financiële aspecten te verkennen. Omdat het voorwerp van dit onderzoek een 'bouwshift' is, beperken we ons tot een ruimtelijke visie over het (niet) bouwen van woningen in het studiegebied, in functie van de dubbele doelstelling: de kernversterking enerzijds en de vrijwaring van de open ruimte anderzijds. De geponeerde ruimtelijke visie heeft, omwille van de focus op de woningbouw, per definitie een partieel karakter.

##### **Kernversterking**

Ons uitgangspunt is dat de concentratie van inwoners in de kernen een nodige voorwaarde is om tot kernversterking te komen. Méér inwoners in de kernen vergroot immers het draagvlak voor investeringen in onder meer voorzieningen, diensten, infrastructuur, mobiliteitsaanbod. De concentratie van inwoners draagt tegelijk ook bij tot de levendigheid van de kernen. Dat kan leiden tot een sterker sociaal netwerk. Zoals hoger toegelicht, wordt de mate waarin een kern bijkomende inwoners kan opvangen, best afgestemd op de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau.

Omgekeerd kunnen we stellen dat de aanhoudende periferisering een rechtstreekse bedreiging is voor de kwaliteit van de woonkernen. De voorzieningen in de kernen gaan teloor door de groei van de perifere voorzieningen. De mobiliteit in de kernen komt onder druk door de grote auto-afhankelijkheid van de perifere inwoners. De noodzakelijke vernieuwing van het woningpatrimonium blijft achterwege door de concurrentie van het perifere woningaanbod. Het publieke investeringsbudget moet over een (te) groot gebied worden gespreid om tot een doelmatig resultaat te leiden.

Kernversterking impliceert dus niet alleen het vergroten van een aangepast woningaanbod in de kernen, maar tegelijk de actieve afbouw van het (potentieel) woningaanbod buiten de kernen. De groei buiten de kernen stilleggen is dus een noodzakelijke maatregel om tot kernversterking te komen. De sturing van de woningopgave is slechts één van de vele aspecten van kernversterking, maar wel een heel belangrijke.

##### **Vrijwaring van de open ruimte**

Het terugdringen van het woningaanbod buiten de kernen heeft niet enkel kernversterking tot doel. De vrijwaring en de versterking van de open ruimte is immers ook een doel op zich. De periferisering heeft een nadelige impact op de kwaliteit van de open ruimte.

Het terugdringen van de bebouwing in de open ruimte is noodzakelijk om een aantal essentiële functies van de open ruimte te versterken, zoals waterbeheersing, natuurontwikkeling, productie van voedsel en groene energie, recreatie. De vrijwaring van de open ruimte leidt ook tot een verhoogde landschappelijke kwaliteit.

De vrijwaring van de open ruimte impliceert minimaal dat de bijkomende inname van open ruimte zo snel mogelijk wordt stopgezet, door de beschikbare bouwgronden niet meer te bebouwen. We moeten voorkomen dat het probleem nog groter wordt dan het al is.

We moeten daarnaast ook instrumenten vinden om de bestaande bebouwing te verminderen door functies te relokalisieren naar een meer geschikte locatie. Omdat hiervoor elk maatschappelijk draagvlak vandaag ontbreekt, zal deze afbouw op een (nog) meer behoedzame manier moeten gebeuren dan de schrapping van de beschikbare bouwgronden.



Gelet op de omvang van de periferisering, is het wellicht niet meer mogelijk om de open ruimte buiten de kernen binnen een hanteerbaar tijdspectief terug volledig open te maken. Dat is ook niet nodig.

Het komt erop aan om prioriteiten te stellen en de middelen in te zetten op locaties waar de vrijwaring van de open ruimte de grootste maatschappelijke meerwaarde genereert.

### **Ruimtelijk kader**

Op basis van voorgaande uitgangspunten, kunnen we volgend ruimtelijk kader vooropstellen voor de sturing van de bebouwing. In de context van dit onderzoek concentreren we ons op woongebouwen, maar de redenering kan evengoed worden verruimd naar andere functies. We maken een essentieel onderscheid tussen drie gebiedstypes: 'te versterken gebieden', 'te consolideren gebieden' en 'te vrijwaren gebieden'. Het volledige territorium zou in principe tot één van deze drie types kunnen worden toegekend.

#### **1) Te versterken gebieden**

Te versterken gebieden zijn de gebieden waar de versterking van het programma (en hun bebouwing) beleidsmatig aangewezen is. Volgens de Nota Ruimte zijn dit:

De steden en de woonkernen voor wat betreft het wonen, samen met de ondersteunende en verenigbare functies;  
De clusters van voorzieningen en economische activiteiten voor functies die niet of moeilijk met de woonfunctie verenigbaar zijn.

De mate van verdichting van de te versterken gebieden hangt af van de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau van deze plek.

#### **2) Te consolideren gebieden**

Te consolideren gebieden zijn gebieden met een zekere concentratie aan bebouwing, die niet in te vrijwaren open ruimte liggen. In dat opzicht is de actieve afbouw van deze gebieden niet prioritair. Verdere verdichting is evenwel niet aangewezen, omdat dit ten koste gaat van de verdichting in de te versterken gebieden. Hier wordt op een status quo aangestuurd. Voor de woonfunctie gaat dit om sommige perifere verkavelingen en woonfragmenten, niet gelegen in te vrijwaren open ruimte.

#### **3) Te vrijwaren gebieden**

Te vrijwaren gebieden tenslotte, zijn gebieden met een belangrijke actuele of potentiële waarde als open ruimte. Om deze waarde zoveel mogelijk te vrijwaren, is bijkomende aantasting van de open ruimte door extra bebouwing niet aan de orde. De bouwmogelijkheden kunnen niet meer benut worden. Op termijn wordt de aanwezige bebouwing best afgebouwd, om de actuele waarde te versterken en de potentiële waarde te realiseren. Voor de woonfunctie gaat dit om alle geïsoleerde bebouwing in de open ruimte en om de perifere verkavelingen en woonfragmenten die in te vrijwaren open ruimte gelegen zijn.

### **Te versterken gebieden**

De selectie van de kernen gebeurde op basis van de cultuurlandschapskaart. We gaan ervan uit dat alle bestaande kernen voor kernversterking in aanmerking komen, gelet op het grote aandeel inwoners buiten de kernen (68% in Heist-op-den-Berg, 70% in Herselt, 59% in Hulshout). Bij wijze van hypothese volgen we de afbakening van de kernen zoals ze in de

cultuurlandschapskaart werd vooropgesteld. Binnen deze afbakening blijkt meestal ruim voldoende verdichtingspotentieel aanwezig te zijn om aan de behoefte te kunnen voldoen. Voor de kernen met een lage verdichtingsopgave, kan het aangewezen zijn om een 'dorpshart' te definiëren waarbinnen de verdichting wordt gedifferentieerd. Voor de kernen met een grote groei-opgave, kan een beperkte uitbreiding van de kern worden overwogen. In ieder geval is het niet aangewezen om de woonzone uit het Gewestplan als afbakening van de woonkernen te hanteren.

### Groeipectieven

Reeds in vorig hoofdstuk (zie de berekening van de trendbreukprognose) werd voor deze kernen de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau voorgesteld, gebaseerd op berekeningen van VITO en de Nota Ruimte. Hoe hoger het voorzieningenniveau en de toekomstige OV-bereikbaarheid, hoe groter het groeipotentieel van de kern.

TE VERSTERKEN KERNEN					
kern	inwoners	Voorzieningen-niveau	toekomstig OV	OV-score	Groeivoet
<b>Heist-Op-Den-Berg</b>	<b>42.416</b>				
Heist-Op-Den-Berg	6.215	Zeer goed	TREIN IC	3,5	32%
Itegem	2.519	Beperkt	BUS HF	2,0	8%
Pijpelheide	1.472	Beperkt	FLEXKNOOP M	2,1	8%
Booischot	875	Eerder matig	FLEXKNOOP S	2,1	16%
Booischot spoor	838	Beperkt	TREIN L	3,0	12%
Wiekevorst	694	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%
Goor	488	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%
Schriek	414	Eerder goed	FLEXKNOOP S	1,0	16%
<b>Herselt</b>	<b>14.408</b>				
Herselt	1.837	Eerder goed	BUS HF	2,0	20%
Bergom	1.015	Beperkt	BUS HF	2,0	8%
Blauberg	849	Eerder matig	FLEXKNOOP S	0,5	8%
Ramsel	619	Eerder goed	FLEXKNOOP S	0,5	12%
<b>Hulshout</b>	<b>10.328</b>				
Hulshout	2.019	Eerder matig	FLEXKNOOP L	1,5	12%
Westmeerbeek	1.120	Beperkt	FLEXKNOOP M	1,0	4%
Houtvenne	1.082	Beperkt	FLEXKNOOP M	1,0	4%

### Trendmatige versus geoptimaliseerde invulling van de onbebouwde percelen

De trendmatige invulling van de onbebouwde percelen binnen de woonkernen levert een behoorlijk aanbod aan bouw mogelijkheden op (zie supra). De trendmatige invulling (aan een bouwdichtheid die vergelijkbaar is met de rest van de kern) laat vaak een deel van het verdichtingspotentieel in de kernen onbenut. Zonder dat de ruimtelijke draagkracht van de woonkern overschreden wordt, is vaak een hogere dichtheid mogelijk. Die verhoogde dichtheid heeft nogal wat voordelen.

Naast een spaarzamer ruimtegebruik en een groter draagvlak voor de voorzieningen in de kern, biedt de hogere verdichting ook een financiële hefboom. De extra verdichting genereert een hogere grondwaarde en een groter rendement op de ontwikkeling die de hogere ontwikkelingskost meestal ruim compenseren. Deze financiële hefboom kan worden ingezet om de kosten van de kernversterking te helpen dragen, of om geschrapte bouwrechten buiten de kernen te compenseren. Om deze financiële hefboom ook effectief te activeren ten bate van maatschappelijke noden, zijn twee instrumenten nodig. Ten eerste, is het noodzakelijk om een referentie-dichtheid te bepalen die de trendmatige bouwmogelijkheden vastlegt. Deze trendmatige bouwmogelijkheden zijn inherent verbonden aan de actuele bodembestemming en kunnen redelijkerwijze niet worden afgeroomd, tenzij als 'stedenbouwkundige last' om de toewijsbare maatschappelijke kosten ten gevolge van de ontwikkeling te helpen dragen. Eénduidige stedenbouwkundige voorschriften uit verkavelingsvergunningen, BPA's, RUP's of stedenbouwkundige verordeningen laten eenvoudig toe om de referentie-dichtheid te bepalen. Binnen de generieke context van het gewestplan is dit al moeilijker. Een simulatie van de bouwmogelijkheden op basis van de bebouwing in de omgeving kan een goed aanknopingspunt bieden. Men kan ook overwegen om het 'extra' verdichtingspotentieel te reguleren via een planningsinstrument, al is dit ook mogelijk in het kader van een stedenbouwkundige vergunning. Ten tweede is een instrument nodig dat de baatafoming ook effectief mogelijk maakt. Het is essentieel om beide instrumenten aan elkaar te koppelen. Als aan een gebied bijkomende bouwdichtheden worden toegekend, zonder daar een baatafoming aan vast te koppelen, dan kan deze meerwaarde achteraf nog zeer moeilijk worden gerecupereerd. Dit doet zich bij voorbeeld voor met het RUP voor de gemeente Herselt, dat in de kernen een grotere dichtheid toelaat zonder compensatiemechanisme.

### **Ontvangende locaties**

De afgebakende kernen komen in principe in aanmerking als 'ontvangende locatie' of 'receiving site'. Aan deze gebieden kunnen (mits vergoeding) bijkomende bouwmogelijkheden toegekend worden om, bovenop de referentie-dichtheden, een bijkomende verdichting te realiseren. Men kan overwegen om niet de hele kern als ontvangende locatie aan te duiden, om verschillende redenen:

- Als de groei-behoefte beperkt is in verhouding tot de omvang van de kern, dan kan het aangewezen zijn om de groei in een beperkt deel van de kern te concentreren (bij voorbeeld in een 'dorpshart').
- Mogelijk komen sommige delen van de kern niet in aanmerking voor verdichting, omwille van het homogeen karakter van de aanwezige bebouwing.
- Door niet alle potentiële verdichtingslocaties tegelijk aan te duiden als 'ontvangende locatie', kan men de ruimtelijke ontwikkelingen sturen en kan men voorkomen dat verschillende verdichtingsprojecten worden opgestart en mekaar tegenwerken.

Bij het principe van de 'ontvangende locaties' moeten een aantal kanttekeningen worden geplaatst:

- Als er binnen de limieten van de referentiedichtheden reeds een groot verdichtingspotentieel bestaat, dan is de appetijt om extra bouwmogelijkheden in te kopen wellicht beperkt. Naarmate de referentiedichtheden lager worden gehouden, zal de interesse voor de aankoop van extra bouwmogelijkheden hoger zijn.
- Het valt te betwijfelen of het systeem van baatafoming bij extra bouwdichtheden ook zonder meer kan worden toegepast op verdichting van reeds bebouwde percelen. De herontwikkelingskost van dergelijke percelen ligt in regel hoger dan de verwervingskost van onbebouwde percelen. Bij herontwikkeling van reeds bebouwde percelen (vervangende nieuwbouw) is een verhoging van de dichtheid nodig om de operatie financieel haalbaar te maken. Als op deze verdichting zonder meer baatafoming wordt toegepast, dan dreigt vervangende nieuwbouw oninteressant te worden. Vanuit ruimtelijk perspectief verdient vervangende nieuwbouw evenwel de voorkeur op de bebouwing

van onbebouwde percelen. Daarom kan overwogen worden om de verdichting bij herontwikkeling gedeeltelijk vrij te stellen van baatafoming.

### **Kritische succesfactor: een kernversterkend beleid**

Voor de doelstelling om de bijkomende woningen voortaan in de kernen te gaan centraliseren, is het maatschappelijk draagvlak momenteel eerder beperkt. Deze doelstelling zal niet enkel door sturing van het aanbod kunnen worden gerealiseerd, al was het maar omdat het slecht gelegen aanbod wellicht niet voldoende snel kan worden afgebouwd.

Door een kernversterkend beleid te voeren, kunnen de woonkernen opnieuw aan populariteit winnen en gewaardeerd worden als preferentiële woonlocatie. De uitwerking van dit beleid maakt voorwerp uit van het onderzoek 'levendige kernen', dat parallel aan voorliggend onderzoek wordt gevoerd.

Een kernversterkend beleid impliceert onder meer een versterking van de voorzieningen, de infrastructuur en het mobiliteitsaanbod in de kernen. Die zijn niet alleen nodig om de nieuwe inwoners te overtuigen om in de kernen te komen wonen, maar ook om de nagestreefde verdichting aanvaardbaar te maken voor de huidige bewoners van de kernen.

Deze maatregelen vereisen een zware investering. Het lijkt redelijk dat deze investering in zekere mate mee wordt gedragen door wie er baat bij heeft: de grondeigenaars en ontwikkelaars van verdichtingslocaties in de kernen. De hierboven beschreven baatafoming kan hiervoor als mechanisme worden ingezet.

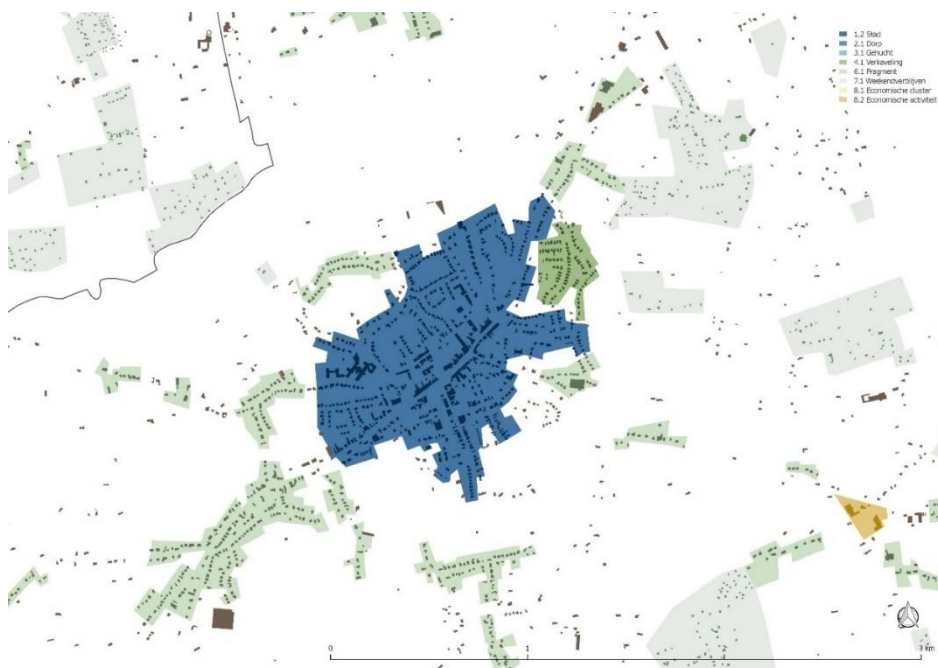
De meerwaarde die in de verdichtingsprojecten kan worden gerealiseerd, is natuurlijk niet onbegrensd. Dat betekent dat bij de aanwending ervan keuzes moeten worden gemaakt. De investering van de meerwaarde in kernversterking gaat ten koste van de mogelijkheid om hiermee de schrapping van slecht gelegen bouwrechten te compenseren (en omgekeerd).

Men zou kunnen argumenteren dat een baatafoming in functie van kernversterking beter te verantwoorden is dan in functie van de verevening van bouwrechten:

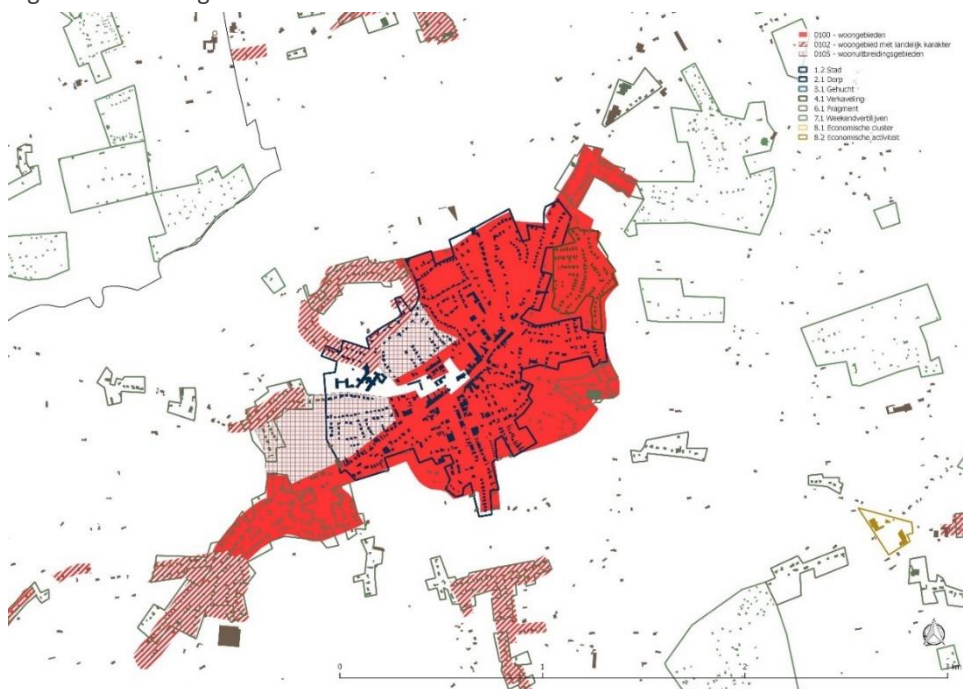
- De kernversterking is nodig om de verdichting succesvol en aanvaardbaar te maken;
- De kernversterking is een sterkere en directere 'incentive' om te verdichten en om meerwaarden af te staan;
- De afgeroomde meerwaarden kunnen voor het kernversterkingsbeleid het verschil maken, terwijl ze als compensatie van de slecht gelegen bouwgronden slechts de spreekwoordelijke druppel op de hete plaat zijn;
- Bij investering in kernversterking heeft de afgeroomde meerwaarde onmiddellijk een groot maatschappelijk nut, terwijl ze als compensatie van geschrapte bouwrechten in eerste instantie een particulier belang dient.

### Voorbeeld: Herselt

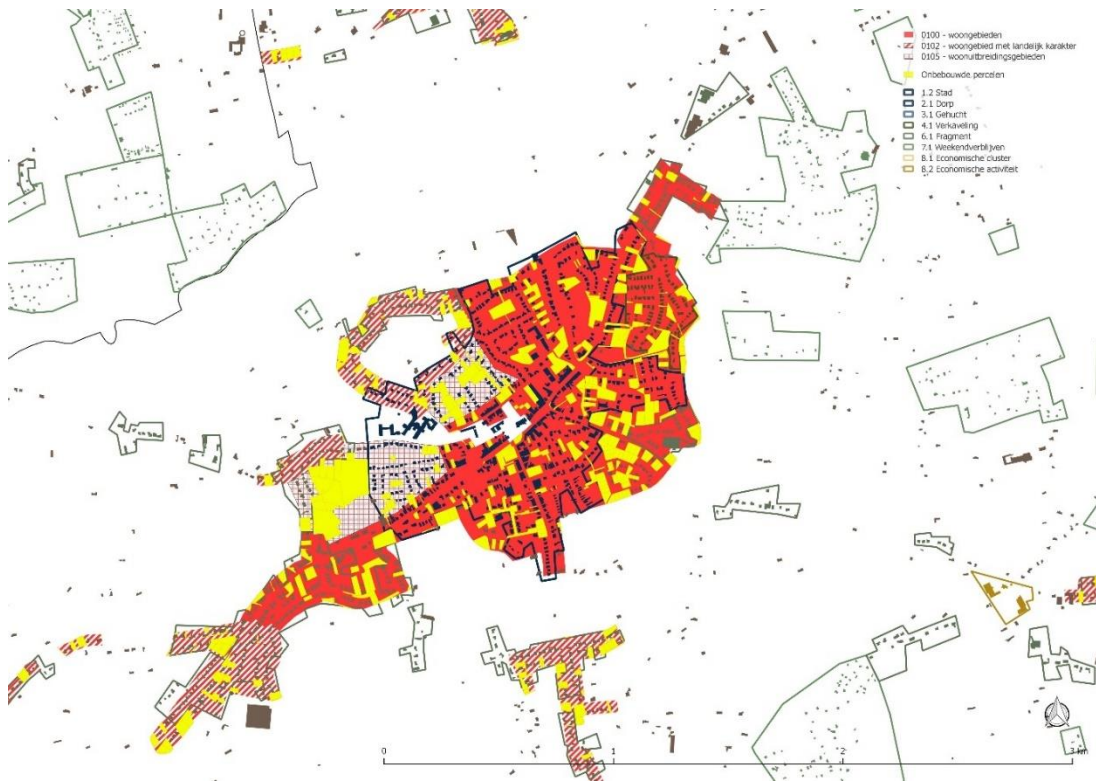
De kern van Herselt heeft een groter groeipotentieel, omwille van zijn goed voorzieningsniveau en de behoorlijke OV-bereikbaarheid. Binnen de kern is er voldoende verdichtingspotentieel om de groeibehoefte op te vangen. Voor de woonkern van Herselt werden twee casestudies uitgewerkt, waarin een trendmatige verdichting en een trendbreukverdichting met elkaar worden vergeleken.



Figuur: afbakening kern Herselt



Figuur: afbakening kern Herselt t.o.v. het Gewestplan



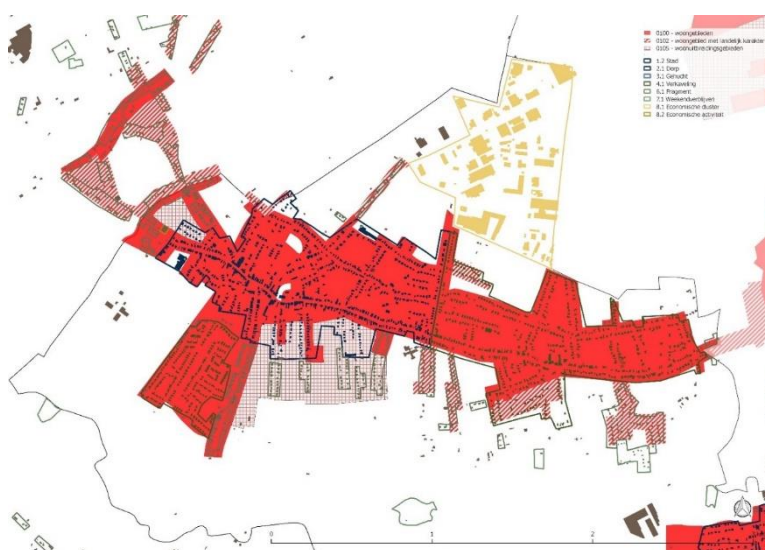
Figuur: onbebouwde percelen in en rond de kern Herselt

### Voorbeeld: Hulshout

De kern van Hulshout heeft eerder een beperkt groeipotentieel, omwille van het bescheiden voorzieningenniveau en de beperkte openbaar vervoer-bereikbaarheid. Voor deze kern kan het aangewezen zijn om een 'dorpshart' af te bakenen waarin deze groei wordt opgevangen.



Figuur: afbakening kern Hulshout



Figuur: afbakening kern Hulshout ten opzichte van het Gewestplan





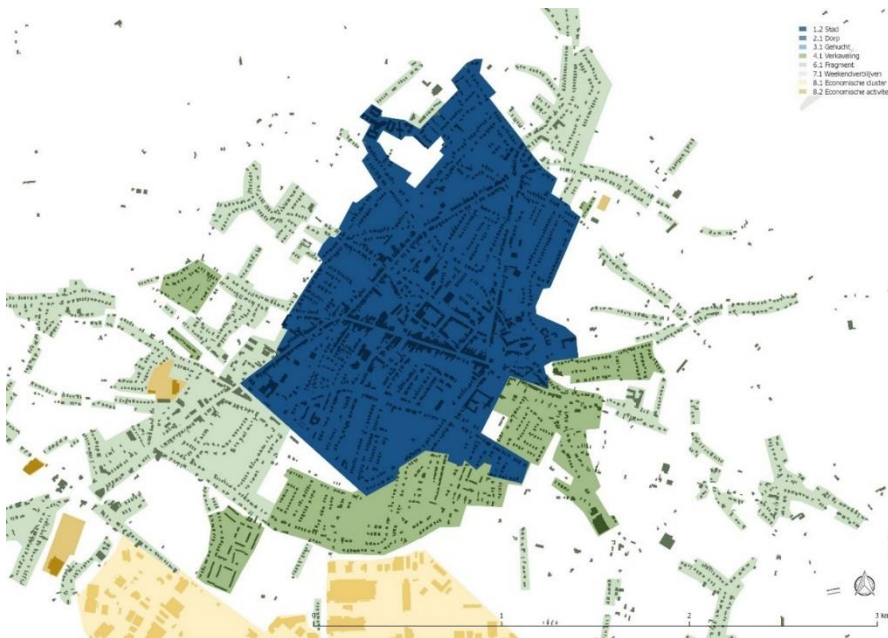
Figuur: onbebouwde percelen in en rond de kern Hulshout



### Voorbeeld: Heist-op-den-Berg

De kern van Heist-op-den-Berg heeft het grootste groeipotentieel, omwille van zijn goede openbaar vervoer-bereikbaarheid en hoog voorzieningenniveau. Binnen de kern, waarvan de afbakening kleiner is dan het woongebied op het gewestplan, is nog een aanzienlijk groeipotentieel aanwezig.

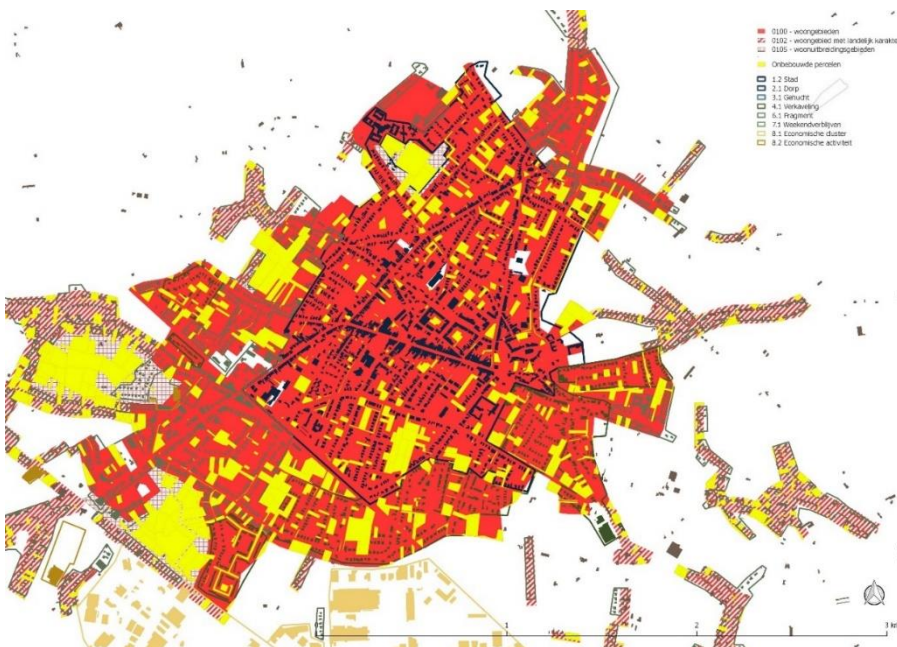
In Heist-op-den-Berg kan het aangewezen zijn om de afbakening van de kern te herzien in functie van de gewenste ruimtelijke structuur van de dorpskern. De omgeving van het station, aan de zuidwestzijde van de kern, is immers de aangewezen locatie om te verdichten ten behoeve van wonen, voorzieningen en tewerkstelling. Door de afbakening van de kern hier aan te passen, kan de stationsomgeving optimaal worden verdicht. Dit biedt de mogelijkheid om het noordoostelijk deel van de kern, dat minder gunstig gelegen is ten opzichte van de voorzieningen en het openbaar vervoer, minder sterk te verdichten. De verdichting aan het station werd als case study uitgewerkt.



Figuur: afbakening kern Heist-op-den-Berg



Figuur: afbakening kern Heist-op-den-Berg t.o.v. het Gewestplan

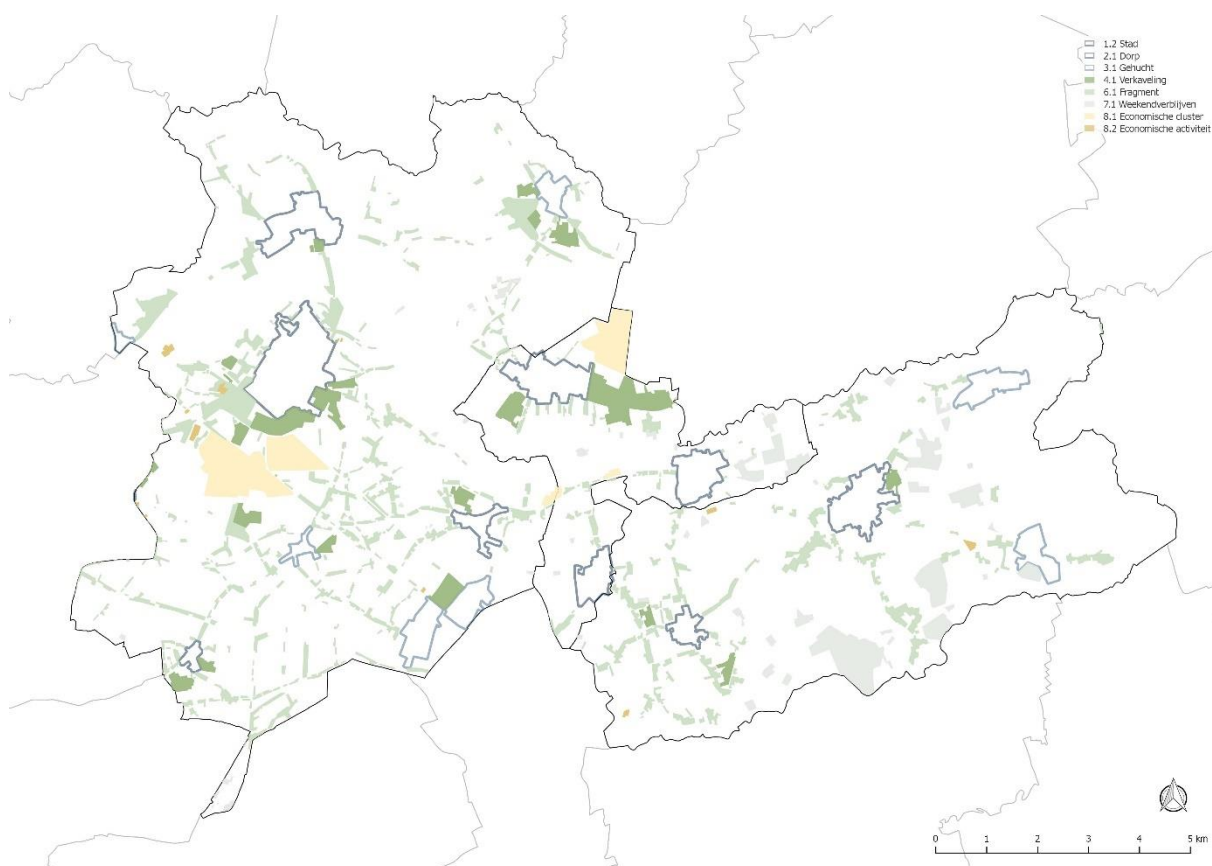


Figuur: onbebouwde percelen in en rond de kern Heist-op-den-Berg

## 2) Te consolideren gebieden

In de bebouwing buiten de woonkernen kunnen concentraties aan bebouwing worden onderscheiden: perifere verkavelingen, woonparken (nauwelijks aanwezig in deze drie gemeenten) en aaneengesloten bouwlinten of fragmenten. De

afbakening van de verkavelingen en fragmenten moet gebeuren op basis van een beoordeling van de feitelijke situatie. Ook hier geldt dat huidige bodembestemming niet als referentie kan gelden, omdat in deze bouwzones nog grote stukken open ruimte aanwezig zijn. Als werkhypothese voor dit onderzoek hanteren we de richtinggevende afbakening van de verkavelingen, woonparken en fragmenten uit de cultuurlandschapskaart. Deze gebieden zijn ‘te consolideren’ voor zover ze niet gelegen zijn in te vrijwaren (kwetsbare of potentieel gave) open ruimte gebieden. In dat geval is bijkomende bebouwing niet meer aangewezen.



Figuur: fragmenten en perifere verkavelingen in het studiegebied

### Perspectieven

Omdat de te consolideren gebieden niet gelegen zijn in te vrijwaren open ruimte, is relokalisatie niet prioritair. Bovendien zijn deze gebieden zodanig talrijk (en is de opgave in de te vrijwaren gebieden reeds zo gigantisch groot), dat er geen realistisch perspectief bestaat (financieel, planologisch, beleidsmatig, maatschappelijk) om de bebouwing in deze gebieden systematisch te gaan relokaliseren.

De reeds aanwezige bebouwing in deze gebieden heeft reeds beslag gelegd op de open ruimte. Het opvullen van de nog onbebouwde percelen binnen de reeds aangesneden ruimte, veroorzaakt geen bijkomend ruimtebeslag van de open ruimte. Dit geldt enkel voor de ingesloten percelen binnen de reeds bebouwde percelen, en niet voor percelen die het woonfragment of de verkaveling in omvang zouden uitbreiden.

Er zullen nooit voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om alle bouw mogelijkheden buiten de kernen te compenseren. Het vrijwaren van volledig ingesloten fragmenten in perifere verkavelingen en woonfragmenten heeft dan een lage prioriteit, in vergelijking met de percelen in 'te vrijwaren gebieden' (zie verder). Daarom zouden de te geconsolideerde gebieden ook beter niet als 'zendende gebieden' worden geïdentificeerd: het verzilveren van bouwrechten is hier niet aan de orde. Eerder dan de bouw mogelijkheden op de ingesloten percelen te schrappen, lijkt het méér aangewezen het bouwen op deze locaties aan een aantal voorwaarden te onderwerpen, zodat de nadelige impact beperkt blijft. Deze voorwaarden zouden zodanig geconcipieerd kunnen worden dat ze geen grote beperking van de bebouwbaarheid impliceren en dus planschade kan worden vermeden.

Aan de ene kant hebben deze voorwaarden tot doel om een verdichting van deze gebieden te voorkomen. Men kan overwegen om volgende voorwaarden op te leggen:

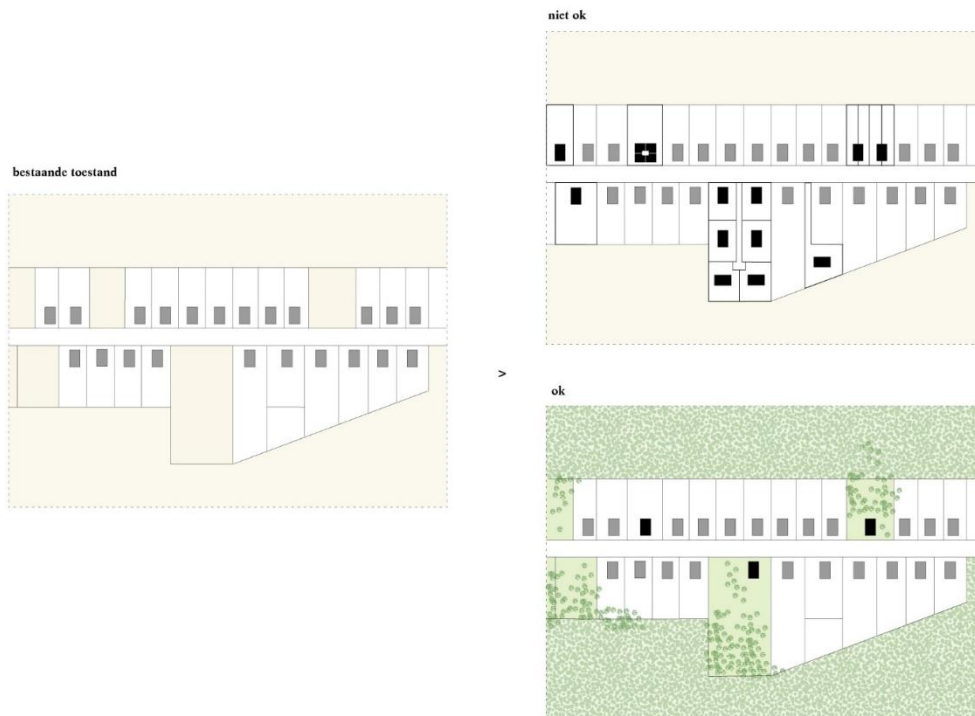
- Wel ééngezinwoningen, geen méérgezinwoningen
- Géén verdere opdeling van kavels
- Niet bouwen in tweede orde, geen uitbreiding van de uitgeruste wegen

Aan de andere kant zijn voorwaarden nodig om de impact van het bouwen zoveel mogelijk te beperken:

- Minimale verzegeling van de bodem (door bebouwing of verharding)
- Minimale energie-impact van bouwen en wonen
- Ecologische inrichting en beheer van de onbebouwde ruimte

Het principe van 'spaarzaam ruimtegebruik' of 'ruimtelijk rendement' dient in de te consolideren gebieden dus niet te worden geïnterpreteerd als 'zoveel mogelijk verdichten', maar wel als 'minimaal ruimtebeslag en maximaal groen'.

Om concurrentie tussen de lokale besturen (en een situatie van ongelijke behandeling) te voorkomen, lijkt het aangewezen om deze bouwvoorwaarden bovenlokaal op te leggen. Hier is een rol voor het provinciaal niveau weggelegd. Deze voorwaarden kunnen via een provinciale stedenbouwkundige verordening of een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgelegd.



Figuur: bouwmogelijkheden in te consolideren gebieden

### Incentives voor een selectieve benutting van het aanbod

Dat de bouwmogelijkheden in de te consolideren gebieden niet geschrapt worden, hoeft niet te betekenen dat ze ook allemaal benut moeten worden. Het beschikbare aanbod zal ook in het trendbreuksscenario groter zijn dan de behoefte: het is dus logisch dat een deel van het aanbod niet wordt aangesproken.

Via een flankerend beleid kan de invulling van het aanbod in de richting van de kernen worden gestuurd. Ten aanzien van de (kandidaat-)bewoners kan dit door de maatschappelijke kosten van het perifeer wonen te internaliseren: sturing via de onroerende voorheffing, gedifferentieerde aanrekening van publieke voorzieningen, rekeningrijden. Ook voor lokale besturen kunnen incentives worden ingebouwd om de bouwmogelijkheden in de te consolideren gebieden te temperen: door de extra woningen buiten de kernen in mindering te brengen van het realiseerbare aanbod in de kernen, door de periferiseringsgraad op te nemen als parameter in de financiering van de gemeente, door de gemeenten mee te laten genieten van de vermeden kosten door een dalende periferisering.

### 3) Te vrijwaren gebieden

De te vrijwaren gebieden zijn de gebieden die op lange termijn opnieuw het karakter van open ruimte moeten krijgen, omwille van hun huidige of potentiële waarde als open ruimte, of omwille van de hoge maatschappelijke kost van de instandhouding van de bebouwing. Het gaat om:

Zone-eigen geïsoleerde bebouwing in de open ruimte;

Zonevreemde bebouwing in de open ruimte;

Woonfragmenten of perifere verkavelingen in (potentieel) waardevolle open ruimte.

### **Perspectieven als ‘zendende locatie’**

In de te vrijwaren gebieden is het lange termijn perspectief de afbouw van het ruimtebeslag. Om deze opgave niet nóg groter te maken dan ze al is, moet de verdere aangroei van de bebouwing absoluut worden voorkomen.

Ze worden daarom aangeduid als ‘zendende locatie’, bij voorkeur met een dwingend karakter.

Het is daarom aangewezen om de aanwezige bouwmogelijkheden in de te vrijwaren gebieden te bevriezen of te schrappen, om te vermijden dat ze in de toekomst nog benut zullen worden. Hiervoor zullen in het juridische luik verschillende mogelijke instrumenten worden verkend.

Voor de meeste bebouwbare percelen in de te vrijwaren gebieden zal de schrapping van de bouwmogelijkheden een financiële compensatie vereisen. Voor een aantal potentieel bebouwbare gebieden kan onderzocht worden of deze compensatie kan worden gereduceerd of zelfs tot nul herleid: niet ontsloten percelen, woonuitbreidingsgebieden, percelen in overstromingsgevoelige gebieden.

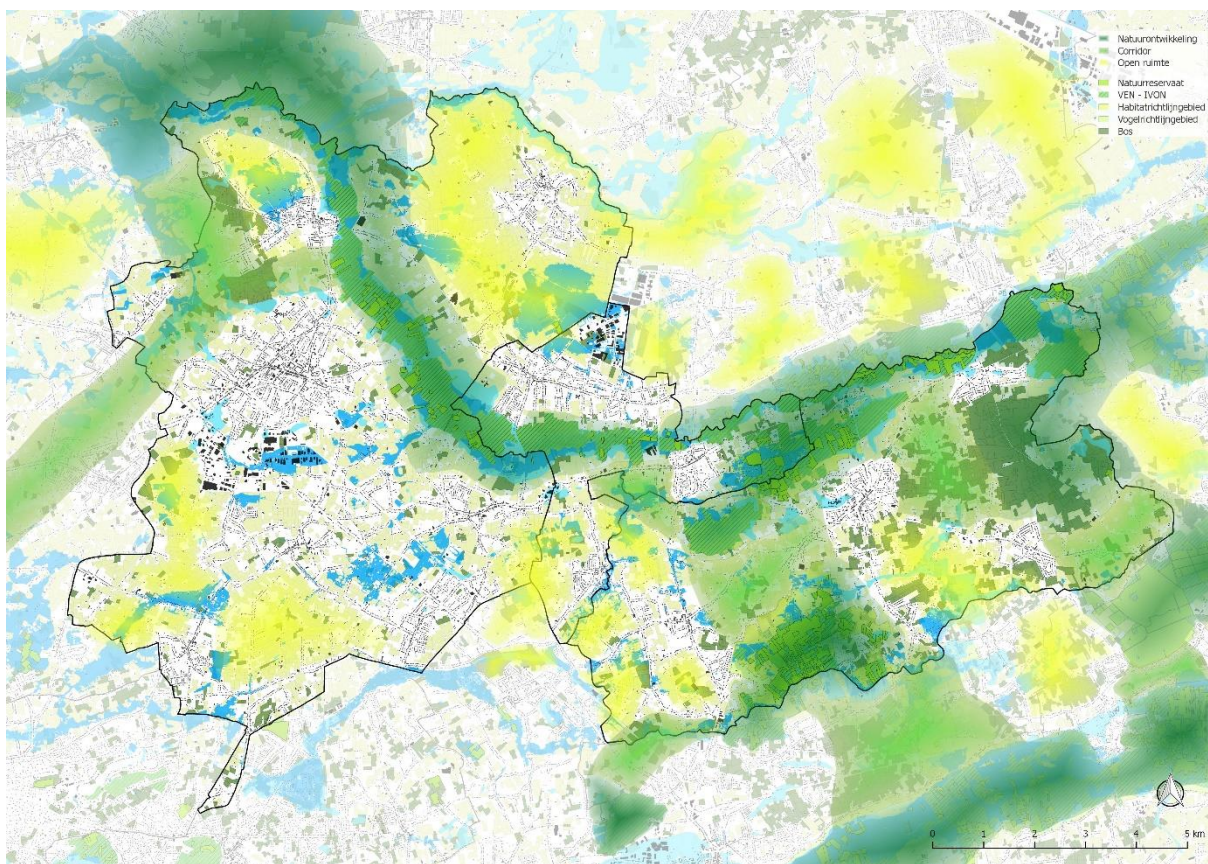
Ook andere vormen van bouwmogelijkheden moeten worden teruggeschroefd. We denken hier bijvoorbeeld aan de basisrechten voor zonevreemde woningen, die in de praktijk betekenen dat zonevreemde woningen kunnen uitgebreid of zelfs opgericht worden.

De afbouw van de bestaande woningbestand zal verschillende decennia in beslag nemen. In afwachting van hun relokalisatie, kunnen woningen in stand worden gehouden om de bewoonbaarheid op peil te houden. Grondige renovaties, uitbreidingen of hernieuwbouw zijn niet meer aan de orde. Eens een gebouw ‘einde levensduur’ is, en zijn waarde voldoende gedaald, is het beter om tot relokalisatie over te gaan.

In de te vrijwaren gebieden is het niet logisch om van overheidswege nog renovaties te stimuleren. Subsidiekanalen zoals de renovatiepremie kunnen omgevormd worden tot een premiesysteem ter bevordering van de relokalisatie.



In het kader van dit ruimtelijk onderzoek werd een ruimtelijke hypothese opgesteld voor de te vrijwaren open ruimte. Die kan de basis vormen voor de identificatie van de zendende locaties. Deze hypothese identificeert drie bouwstenen voor de te vrijwaren open ruimte: natuurontwikkeling, natuurcorridors en gave open ruimte. Ze wordt in een bijlage van dit rapport toegelicht. De bijlage belicht ook kort de vele “drivers” voor de te vrijwaren open ruimte: versterking van de natuurwaarde, ruimte voor waterberging, ruimte voor windenergie, optimalisatie van de landbouw, rationalisering van infrastructuur en nutsvoorzieningen.



Figuur: hypothese voor een ecologische openruimtestructuur

## 1.5 RAMING VAN HET BOUWPOTENTIEEL BINNEN DE RUIMTELIJKE TRENDREUK

### Differentiatie van de onbebouwde percelen

Nu we een hypothese voor de gewenste ruimtelijke structuur hebben geschetst, kunnen we het bouwpotentieel schetsen binnen het trendbreukskenario. We differentiëren de onbebouwde percelen in de onderstaande categorieën. Aan deze categorieën kunnen in het trendbreukskenario gedifferentieerde ontwikkelingsperspectieven worden toegekend, in functie van hun potentieel tot kernversterking of hun relatie tot de open ruimte.

- **Percelen in de hoofddorpen** (Heist-op-den-Berg, Hulshout, Herselt): in deze kernen wordt een grotere bouwdichtheid voor de onbebouwde percelen vooropgesteld, zodat deze percelen het vooropgestelde

groeipotentieel, te danken aan hun hoger voorzieningenniveau (en in het geval van Heist-op-den-Berg ook de betere OV-bereikbaarheid), kunnen waarmaken.

- **Percelen in de andere kernen:** hier wordt een iets lager bouwpotentieel vooropgesteld omwille van het lager groeipotentieel (gevolg van het beperkter voorzieningenniveau).
- **Perifere verkavelingen buiten de kernen:** hier wordt de trendmatige bebouwing van percelen langs uitgeruste weg niet uitgesloten. Bebouwing van deze percelen gaat ten koste van het groeipotentieel in de kernen: elke woning die buiten de kern wordt gebouwd, kan niet meer binnen de kern worden gerealiseerd. Verdichting (bij voorbeeld door het aansnijden van percelen niet gelegen langs uitgeruste weg) is niet meer opportuun.
- **Perifere fragmenten:** deze fragmenten liggen niet in open ruimte die in aanmerking komt voor natuurontwikkeling, de realisatie van een natuurcorridor of de creatie van een groter open ruimte geheel. Er is dus geen perspectief om dit fragment te relokalisieren. Hier wordt de trendmatige bebouwing van percelen langs uitgeruste weg niet uitgesloten. Bebouwing van deze percelen gaat ten koste van het groeipotentieel in de kernen: elke woning die buiten de kern wordt gebouwd, kan niet meer binnen de kern worden gerealiseerd. Verdichting (bij voorbeeld door het aansnijden van percelen niet gelegen langs uitgeruste weg) is niet meer opportuun.
- **Te vrijwaren fragmenten:** deze fragmenten liggen in open ruimte die in aanmerking komt voor natuurontwikkeling, de realisatie van een natuurcorridor of de creatie van een groter open ruimte geheel. We voorzien de mogelijkheid om dit fragment op langere termijn te relokalisieren. Daarom is bijkomende bebouwing niet meer aangewezen. Alle bouw mogelijkheden op onbebouwde percelen worden geschrapt.
- **Geïsoleerde percelen in perifere open ruimte:** deze onbebouwde percelen liggen buiten de afgebakende bebouwde gebieden (kernen, fragmenten, verkavelingen). Bebouwing van deze percelen genereert een bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte, zelfs al heeft deze open ruimte momenteel een perifeer karakter. Daarom is bijkomende bebouwing niet meer aangewezen. Alle bouw mogelijkheden op onbebouwde percelen worden geschrapt.
- **Geïsoleerde percelen in te vrijwaren open ruimte:** deze onbebouwde percelen liggen buiten de afgebakende bebouwde gebieden (kernen, fragmenten, verkavelingen). Bebouwing van deze percelen genereert een bijkomend ruimtebeslag in de open ruimte die gevrijwaard moet worden. Daarom is bijkomende bebouwing niet meer aangewezen. Alle bouw mogelijkheden op onbebouwde percelen worden geschrapt.

We maken verder een onderscheid tussen percelen in (landelijk) woongebied ((L)WG) enerzijds en in woonuitbreidingsgebied (WUG) anderzijds. We maken telkens een onderscheid tussen percelen gelegen langs uitgeruste weg (GUW) en niet langs uitgeruste weg gelegen (NUW).

Deze ontwikkelingsperspectieven zijn afgestemd op de hoger toegelichte hypothese voor de gewenste ruimtelijke structuur. Die is gericht op natuurontwikkeling en versterking van de open ruimte. Als bijkomend andere criteria zouden worden gehanteerd, zoals onder meer de vrijwaring van overstroombare gebieden en de vrijwaring van open ruimte in functie van de realisatie van een windmolenpark, dan zouden bijkomende percelen niet meer in aanmerking komen voor bebouwing.

We benadrukken dat deze ontwikkelingsperspectieven slechts het karakter hebben van een werkhypothese, in functie van voorliggend onderzoek.



### Trendmatige invulling van onbebouwde percelen

We hernemen als startpunt de trendmatige bouwcapaciteit van de onbebouwde percelen, zoals eerder in dit hoofdstuk berekend. We maken nu de opsplitsing volgens de hierboven gedifferentieerde categorieën.

Het gaat hier niet zozeer om formeel toegekende bouwrechten, maar wel om bouwmogelijkheden die geclaimd zouden kunnen worden binnen het huidige vergunningenbeleid (bij voorbeeld percelen niet gelegen langs uitgeruste weg, of percelen in woonuitbreidingsgebied). We houden hier geen rekening met de trend om meergezinswoningen te bouwen.

<b>BOUWCAPACITEIT</b>	WON/HA	WON/HA	(L)WG	(L)WG	WUG	WUG	TOTAAL
<b>TRENDMATIG (WONINGEN)</b>	GUW	NUW	GUW	NUW	GUW	NUW	
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>			<b>3.490</b>	<b>1.501</b>	<b>462</b>	<b>474</b>	<b>5.927</b>
hoofddorp	25,0	20,0	471	277	0	52	800
andere kernen	25,0	20,0	660	350	79	40	1.129
verkavelingen (perifeer)	15,0	10,0	389	169	30	4	591
fragmenten (perifeer)	12,5	7,5	772	250	44	37	1.103
fragmenten (te vrijwaren)	12,5	7,5	61	19	0	0	80
open ruimte (perifeer)	10,0	5,0	924	357	240	266	1.787
open ruimte (te vrijwaren)	10,0	5,0	212	80	69	75	436
<b>HULSHOUT</b>			<b>994</b>	<b>421</b>	<b>205</b>	<b>178</b>	<b>1.799</b>
hoofddorp	25,0	20,0	419	194	71	33	716
andere kernen	25,0	20,0	214	69	38	9	329
verkavelingen (perifeer)	15,0	10,0	109	30	0	0	138
fragmenten (perifeer)	12,5	7,5	80	33	33	19	165
fragmenten (te vrijwaren)	12,5	7,5	8	0	0	0	8
open ruimte (perifeer)	10,0	5,0	154	76	63	82	376
open ruimte (te vrijwaren)	10,0	5,0	11	20	0	36	67
<b>HERSELT</b>			<b>1.273</b>	<b>701</b>	<b>254</b>	<b>156</b>	<b>2.385</b>
hoofddorp	25,0	20,0	233	60	24	9	327
andere kernen	25,0	20,0	418	150	50	40	657
verkavelingen (perifeer)	15,0	10,0	40	0	61	0	101
fragmenten (perifeer)	12,5	7,5	229	80	54	81	444
fragmenten (te vrijwaren)	12,5	7,5	108	314	7	2	430
open ruimte (perifeer)	10,0	5,0	150	67	58	23	299
open ruimte (te vrijwaren)	10,0	5,0	95	30	1	0	126
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>			<b>5.757</b>	<b>2.624</b>	<b>922</b>	<b>808</b>	<b>10.111</b>
hoofddorp	25,0	20,0	1.124	531	95	94	1.844
andere kernen	25,0	20,0	1.291	569	166	89	2.115
verkavelingen (perifeer)	15,0	10,0	538	198	91	4	831
fragmenten (perifeer)	12,5	7,5	1.081	363	132	137	1.712
fragmenten (te vrijwaren)	12,5	7,5	177	333	7	2	518
open ruimte (perifeer)	10,0	5,0	1.229	500	361	371	2.462
open ruimte (te vrijwaren)	10,0	5,0	319	130	71	111	630

### **Geoptimaliseerde invulling van onbebouwde percelen**

In het trendbreukscenario passen we bij wijze van werkhypothese de bouwmogelijkheden aan als volgt:

In de kernen gaat de dichtheid op percelen langs uitgeruste weg van 25 won/ha naar 50 won/ha in de hoofddorpen en naar 40 won/ha in andere kernen. Op percelen niet langs uitgeruste weg gaat de dichtheid van 20 naar resp. 40 en 30 won/ha.

In perifere verkavelingen blijft de gemiddelde dichtheid van 15 won/ha langs uitgeruste wegen behouden. Percelen niet langs uitgeruste weg worden onbebouwbaar (0 won/ha).

In perifere fragmenten daalt de gemiddelde dichtheid van 12,5 naar 7,5 won/ha langs uitgeruste wegen en van 7,5 naar 0 won/ha voor percelen elders.

De bouwdichtheid van percelen in fragmenten binnen te vrijwaren open ruimte en van percelen in de open ruimte wordt naar 0 won/ha teruggebracht. Deze percelen worden onbebouwbaar.

De dichtheden in de woonkernen lijken op de eerste zicht aan de hoge kant. De case studies illustreren dat in een gemiddeld verdichtingsproject deze dichtheden vrij gemakkelijk worden gehaald.

<b>BOUWCAPACITEIT TRENDBREUK (WONINGEN)</b>	WON/HA GUW	WON/HA NUW	(L)WG GUW	(L)WG NUW	WUG GUW	WUG NUW	TOTAAL
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>			<b>2.850</b>	<b>1.080</b>	<b>183</b>	<b>164</b>	<b>4.277</b>
hoofddorp	50,0	40,0	942	554	0	104	1.601
andere kernen	40,0	30,0	1.056	526	126	60	1.768
verkavelingen (perifeer)	15,0	0,0	389	0	30	0	419
fragmenten (perifeer)	7,5	0,0	463	0	26	0	490
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>HULSHOUT</b>			<b>1.337</b>	<b>490</b>	<b>222</b>	<b>79</b>	<b>2.128</b>
hoofddorp	50,0	40,0	838	387	142	65	1.433
andere kernen	40,0	30,0	342	103	60	13	518
verkavelingen (perifeer)	15,0	0,0	109	0	0	0	109
fragmenten (perifeer)	7,5	0,0	48	0	20	0	68
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>HERSELT</b>			<b>1.313</b>	<b>346</b>	<b>220</b>	<b>79</b>	<b>1.957</b>
hoofddorp	50,0	40,0	467	121	48	18	653
andere kernen	40,0	30,0	668	225	79	61	1.033
verkavelingen (perifeer)	15,0	0,0	40	0	61	0	101
fragmenten (perifeer)	7,5	0,0	137	0	33	0	170
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>			<b>5.500</b>	<b>1.916</b>	<b>625</b>	<b>322</b>	<b>8.362</b>
hoofddorp	50,0	40,0	2.247	1.063	190	188	3.687
andere kernen	40,0	30,0	2.066	853	266	134	3.319
verkavelingen (perifeer)	15,0	0,0	538	0	91	0	629
fragmenten (perifeer)	7,5	0,0	648	0	79	0	727
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0

### **Surplus aan bouwmogelijkheden**

Door de verhoging van de gemiddelde bouwdichtheden in de kernen wordt een 'surplus' aan bouwmogelijkheden gecreëerd in het trendbreuk scenario. De meerwaarde van dit surplus kan worden afgeroomd. Voor de percelen die in woonuitbreidingsgebied liggen en die in het trendbreukscenario voor bebouwing in aanmerking komen, zou de redenering kunnen worden opgebouwd dat zij voorheen nog niet over gegarandeerde bouwrechten beschikten. Binnen die redenering zouden ook deze bouwmogelijkheden (in totaal ca. 950 wooneenheden) minstens gedeeltelijk kunnen worden afgeroomd. Zij worden hier niet in rekening gebracht.

<b>SURPLUS TRENDBREUK (WONINGEN)</b>	WON/HA GUW	WON/HA NUW	(L)WG GUW	(L)WG NUW	WUG GUW	WUG NUW	TOTAAL
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>			<b>867</b>	<b>452</b>	<b>47</b>	<b>72</b>	<b>1.439</b>
hoofddorp	25,0	20,0	471	277	0	52	800
andere kernen	15,0	10,0	396	175	47	20	639
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>HULSHOUT</b>			<b>547</b>	<b>228</b>	<b>94</b>	<b>37</b>	<b>906</b>
hoofddorp	25,0	20,0	419	194	71	33	716
andere kernen	15,0	10,0	128	34	23	4	189
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>HERSELT</b>			<b>484</b>	<b>135</b>	<b>54</b>	<b>29</b>	<b>702</b>
hoofddorp	25,0	20,0	233	60	24	9	327
andere kernen	15,0	10,0	251	75	30	20	375
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>			<b>1.898</b>	<b>816</b>	<b>195</b>	<b>138</b>	<b>3.047</b>
hoofddorp	25,0	20,0	1.124	531	95	94	1.844
andere kernen	15,0	10,0	775	284	100	45	1.203
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
open ruimte (te vrijwaren)	0,0	0,0	0	0	0	0	0

Schrappen van bouwmogelijkheden met compensatie

De percelen langs uitgeruste weg in woongebied en landelijk woongebied, waarvan de bouw mogelijkheden worden geschrapt, komen in aanmerking voor compensatie. Deze percelen hadden immers bouwrechten die ze in het trendbreukscenario zien verloren gaan.

<b>TE COMPENSEREN</b>	WON/HA	WON/HA	(L)WG	(L)WG	WUG	WUG	TOTAAL
<b>TRENDBREUK (WONINGEN)</b>	GUW	NUW	GUW	NUW	GUW	NUW	
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>			<b>-605</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-605</b>
hoofddorp	0,0	0,0	0	0	0	0	0
andere kernen	0,0	0,0	0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	-7,5	0,0	-37	0	0	0	-37
open ruimte (perifeer)	-5,0	0,0	-462	0	0	0	-462
open ruimte (te vrijwaren)	-5,0	0,0	-106	0	0	0	-106
<b>HULSHOUT</b>			<b>-87</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-87</b>
hoofddorp	0,0	0,0	0	0	0	0	0
andere kernen	0,0	0,0	0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	-7,5	0,0	-5	0	0	0	-5
open ruimte (perifeer)	-5,0	0,0	-77	0	0	0	-77
open ruimte (te vrijwaren)	-5,0	0,0	-6	0	0	0	-6
<b>HERSELT</b>			<b>-187</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-187</b>
hoofddorp	0,0	0,0	0	0	0	0	0
andere kernen	0,0	0,0	0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	-7,5	0,0	-65	0	0	0	-65
open ruimte (perifeer)	-5,0	0,0	-75	0	0	0	-75
open ruimte (te vrijwaren)	-5,0	0,0	-48	0	0	0	-48
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>			<b>-880</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-880</b>
hoofddorp	0,0	0,0	0	0	0	0	0
andere kernen	0,0	0,0	0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)	0,0	0,0	0	0	0	0	0
fragmenten (te vrijwaren)	-7,5	0,0	-106	0	0	0	-106
open ruimte (perifeer)	-5,0	0,0	-614	0	0	0	-614
open ruimte (te vrijwaren)	-5,0	0,0	-159	0	0	0	-159

### Schrappen van bouwmogelijkheden met beperkte compensatie

In een aantal gevallen zou de schrapping van trendmatig geclaimde bouwmogelijkheden slechts in beperkte mate gecompenseerd moeten worden, aangezien het in het trendscenario niet echt om formeel toegekende bouwrechten ging.

Het gaat onder meer om:

- Percelen buiten de kernen, niet gelegen langs uitgeruste wegen;
- Percelen buiten de kernen, gelegen in woonuitbreidingsgebied;
- De reductie van de bouwdensiteit op percelen buiten de kernen, gelegen in (landelijk) woongebied en langs uitgeruste weg, van een 'geclaimde' dichtheid naar de reële dichtheid van de directe omgeving.

<b>TE SCHRAPPEN</b>	WON/HA	WON/HA	(L)WG	(L)WG	WUG	WUG	TOTAAL
<b>TRENDBREUK (WONINGEN)</b>	GUW	NUW	GUW	NUW	GUW	NUW	
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>			<b>-902</b>	<b>-874</b>	<b>-327</b>	<b>-382</b>	<b>-2.484</b>
hoofddorp			0	0	0	0	0
andere kernen			0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)			0	-169	0	-4	-172
fragmenten (perifeer)			-309	-250	-18	-37	-614
fragmenten (te vrijwaren)			-24	-19	0	0	-43
open ruimte (perifeer)			-462	-357	-240	-266	-1.325
open ruimte (te vrijwaren)			-106	-80	-69	-75	-330
<b>HULSHOUT</b>			<b>-118</b>	<b>-159</b>	<b>-77</b>	<b>-137</b>	<b>-490</b>
hoofddorp			0	0	0	0	0
andere kernen			0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)			0	-30	0	0	-30
fragmenten (perifeer)			-32	-33	-13	-19	-97
fragmenten (te vrijwaren)			-3	0	0	0	-3
open ruimte (perifeer)			-77	-76	-63	-82	-299
open ruimte (te vrijwaren)			-6	-20	0	-36	-62
<b>HERSELT</b>			<b>-257</b>	<b>-491</b>	<b>-88</b>	<b>-106</b>	<b>-942</b>
hoofddorp			0	0	0	0	0
andere kernen			0	0	0	0	0
verkavelingen (perifeer)			0	0	0	0	0
fragmenten (perifeer)			-92	-80	-22	-81	-274
fragmenten (te vrijwaren)			-43	-314	-7	-2	-365
open ruimte (perifeer)			-75	-67	-58	-23	-224
open ruimte (te vrijwaren)			-48	-30	-1	0	-79
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>			<b>-1.277</b>	<b>-1.524</b>	<b>-491</b>	<b>-625</b>	<b>-3.916</b>
hoofddorp			0	0	0	0	0
andere kernen			0	0	0	0	0

verkavelingen (perifeer)	0	-198	0	-4	-202
fragmenten (perifeer)	-432	-363	-53	-137	-985
fragmenten (te vrijwaren)	-71	-333	-7	-2	-412
open ruimte (perifeer)	-614	-500	-361	-371	-1.848
open ruimte (te vrijwaren)	-159	-130	-71	-111	-470

### Balans van bouwmogelijkheden op onbebouwde percelen

We kunnen voor elke gemeente de evolutie van de bouwmogelijkheden op onbebouwde percelen in de tabel hieronder samenvatten.

We onderscheiden de bouwmogelijkheden:

- in de kernen,
- op perifere locaties (in verkavelingen en fragmenten) die nog bebouwbaar blijven,
- in te vrijwaren open ruimte (die onbebouwbaar wordt).

We starten met de bouwmogelijkheden (ruim 10.000) in het trendscenario. Merk op dat ca. 4.000 of 39% bouwmogelijkheden in de kernen ligt (Heist-op-den-Berg 33%, Hulshout 58%), terwijl 36% in te vrijwaren open ruimte ligt (Heist-op-den-Berg 39%, Hulshout 25%).

Aan de trendmatige bouwmogelijkheden worden in de kernen extra bouwmogelijkheden toegevoegd door toepassing van een hogere bouwdichtheid. Die genereren een 'surplus' in de kernen van ruim 3.000 bouwmogelijkheden. Buiten de kernen worden bouwmogelijkheden geschrapt: hetzij met (ca. 900), hetzij zonder compensatie (ca. 3.900). Deze stappen resulteren gecumuleerd in de bouwmogelijkheden van het trendbreukscenario. In dit scenario zijn er nog 8.300 bouwmogelijkheden, waarvan 7.000 of 84% in de kernen gelegen. Er zijn geen bouwmogelijkheden meer in te vrijwaren open ruimte.

EVOLUTIE VAN DE BOUWMOGELIJKHEDEN	BOUWMOGELIJKHEDEN IN HET TRENDSCENARIO		SURPLUS IN DE KERNEN	SCHRAPPEN MET COMPENSATIE	SCHRAPPEN ZONDER COMPENSATIE	RESULTAAT: BOUWMOGELIJKH. IN HET TREND-BREUKSCENARIO	
<b>HEIST-OP-DEN-BERG</b>	<b>5.927</b>		<b>1.439</b>	<b>-605</b>	<b>-2.484</b>	<b>4.277</b>	
in de kernen	1.930	33%	1.439	0	0	3.369	79%
perifeer en nog bebouwbaar	1.694	29%	0	0	-786	908	21%
in te vrijwaren open ruimte	2.303	39%	0	-605	-1.698	0	0%
<b>HULSHOUT</b>	<b>1.799</b>		<b>906</b>	<b>-87</b>	<b>-490</b>	<b>2.128</b>	
in de kernen	1.045	58%	906	0	0	1.951	92%
perifeer en nog bebouwbaar	303	17%	0	0	-126	177	8%
in te vrijwaren open ruimte	451	25%	0	-87	-364	0	0%



<b>HERSELT</b>	<b>2.385</b>		<b>702</b>	<b>-187</b>	<b>-942</b>	<b>1.957</b>	
in de kernen	984	41%	702	0	0	1.686	86%
perifeer en nog bebouwbaar	545	23%	0	0	-274	271	14%
in te vrijwaren open ruimte	855	36%	0	-187	-668	0	0%
<b>TOTAAL 3 GEMEENTEN</b>	<b>10.111</b>		<b>3.047</b>	<b>-880</b>	<b>-3.916</b>	<b>8.362</b>	
in de kernen	3.959	39%	3.047	0	0	7.006	84%
perifeer en nog bebouwbaar	2.543	25%	0	0	-1.187	1.356	16%
in te vrijwaren open ruimte	3.609	36%	0	-880	-2.730	0	0%

### Verdichting van reeds bebouwde percelen

In bovenstaande analyse van de bouwmogelijkheden in het trendbreukscenario hebben we de verdichting van reeds bebouwde percelen in de kernen niet in rekening gebracht. Deze verdichting is mogelijk én wenselijk en creëert een zeer grote bijkomende bouwcapaciteit. We zouden deze verdichtingscapaciteit als volgt kunnen ramen. Als elk jaar gemiddeld 1% van de huidige ééngezinshuizen vervangen wordt door een meergezinshuizen van gemiddeld 4 wooneenheden, dan bedraagt het verdichtingspotentieel tegen 2035 ongeveer  $0,01 \times 17 \times (4-1) = 50\%$ . Dit zou in de drie gemeenten samen een verdichtingspotentieel van ca. 4.750 extra wooneenheden genereren. We kunnen er niet zomaar van uitgaan dat deze verdichting een baatafoming kan genereren. De grondwaarde van vier kleinere wooneenheden volstaat soms nauwelijks om de restwaarde van de te vervangen woning te compenseren. Als op deze vier wooneenheden een baatafoming wordt toegepast, dan dreigt dit de vernieuwingsoperatie stil te leggen. Wanneer het verdichtingspotentieel hoger ligt, dan zou baatafoming wel mogelijk zijn: bij voorbeeld wanneer een vrijstaande ééngezinshuizen op een groot perceel vervangen wordt door een urban villa met 8 kleinere wooneenheden. De mogelijkheid tot baatafoming zal geval tot geval moeten worden afgewogen. Bij wijze van aanname gaan we ervan uit dat op maximaal 20% van het aanbod door verdichting van bebouwde percelen (afgerond 5.000 wooneenheden) baatafoming kan worden toegepast.

kern	opp.(ha)	Woningen 2017	won./ha 2017	50% Verdichtings- potentieel 2017-2035
<b>Heist-Op-Den-Berg</b>		<b>18.053</b>		<b>2.960</b>
Heist-Op-Den-Berg	227,0	2.827	12,5	1.414
Itegem	100,4	1.085	10,8	543
Pijpelheide	60,5	616	10,2	308
Booischoot	36,8	395	10,7	198
Booischoot spoor	50,7	350	6,9	175
Wiekevorst	34	272	8,1	136
Goor	18,3	198	10,8	99
Schriek	15,1	176	11,6	88
Buiten de kernen		12.134	pm	0

<b>Herselt</b>		<b>6.013</b>		<b>909</b>
Herselt	102,3	774	7,6	387
Bergom	60,2	424	7,0	212
Blauberg	50,9	356	7,0	178
Ramsel	34,2	264	7,7	132
Buiten de kernen		4.195	pm	0
<b>Hulshout</b>		<b>4.386</b>		<b>898</b>
Hulshout	108,3	849	7,8	425
Westmeerbeek	77,2	496	6,4	248
Houtvenne	54,2	450	8,3	225
Buiten de kernen		2.591	pm	0

Daarnaast zijn er ook nog verdichtingsmogelijkheden van bebouwde percelen die momenteel een andere functie dan wonen hebben. Ook deze genereren een aanzienlijke capaciteit (niet in het minst omdat dit vaak grotere percelen zijn met een residueel gebruik). Bij wijze van voorbeeld verwijzen we naar de twee case studies nabij het station van Heist-op-den-Berg,. Op enkele bedrijfspercelen kunnen daar ongeveer 200 woonegelegenheden worden gecreëerd. Aangezien het hier gedeeltelijk gaat om een herbestemming van KMO-gebied naar woongebied, komt deze extra bouwcapaciteit in aanmerking voor baatafoming.

Inschatting van het totale potentieel

Zeer ruw geschetst zouden de verdichtingsmogelijkheden in de kernen binnen het trendbreuksscenario als volgt kunnen worden ingeschat. We hanteren volgende ruwe beschikbaarheidsratio's:

- Aan een jaarlijkse activering van 3% van het huidige aanbod aan onbebouwde percelen zouden we aan een realisatiegraad van ongeveer 50% komen tegen 2035.
- Voor de berekening van het verdichtingspotentieel van bebouwde kavels was de realisatiegraad reeds ingerekend.
- Voor de vervanging van de vrijkomende niet-woongebouwen kunnen we een beschikbaarheidsratio van 100% aannemen: zodra zo'n gebouw leeg komt te staan zal de eigenaar actief naar een herbestemming op zoek gaan.

BOUW- EN VERDICHTINGSPOTENTIEEL IN DE KERNEN	TOTAAL			BESCHIBAAR TUSSEN 2017 EN 2035	
	Zonder baatafoming	Met baatafoming	Ratio	Zonder baatafoming	Met baatafoming
Bebouwing onbebouwde percelen (trendmatige dichtheid)	4.000		50%	2.000	
Extra dichtheid op onbebouwde percelen		3.000	50%		1.500
Verdichting van bestaande woonpercelen	4.000	1.000	Incl.	4.000	1.000
Vervanging van niet-woongebouwen met herbestemming (ruwe schatting)		500	100%		500
<b>TOTAAL</b>	<b>8.000</b>	<b>4.500</b>		<b>6.000</b>	<b>3.000</b>

We kunnen spreken van een totaal potentieel van ca. 12.500 bijkomende woonegelegenheden in de kernen, waarvan 4.500 met baatafoming. Als we rekening houden met de beschikbaarheidsratio's, gaat het om ongeveer 9.000 woonegelegenheden, waarvan 3.000 met baatafoming.

In het trendbreukscenario is ook nog een potentieel van ca. 1.350 woonegelegenheden buiten de kernen beschikbaar. De bebouwing van deze percelen is weliswaar ruimtelijk aanvaardbaar (want ingesloten binnen verkavelingen of perifere fragmenten), maar programmatorisch minder aangewezen. Er is in deze gemeenten immers slechts een kleine behoefte aan bijkomende grotere woningen. Die behoefte kan gemakkelijk in de kernen worden opgevangen.

Bovendien zal het actief afbouwen van onderbewoning er toe leiden dat een extra aanbod aan bestaande ééngezinwoningen op de markt komt. In zoverre de vrijgekomen ééngezinwoningen niet worden vervangen door meergezinwoningen, genereren zij een belangrijk overaanbod aan ééngezinwoningen.

#### **Vergelijking met de woningbehoefte**

Bij de opbouw van het trendbreukscenario gingen we uit van een trendbreukgroei, een reductie van 20% van de onderbewoning en relocalisatie van slecht gelegen woningen ten belope van 10% van de perifere woningen. Als we aannemen dat deze nieuwe woningen volledig in de kernen zullen gerealiseerd worden, dan resulteert dit in een behoefte van ongeveer 6.350 (kleine) woonegelegenheden in de drie gemeenten. Dit trendbreukscenario zou betekenen dat het aantal woningen in de kernen van deze drie gemeenten met gemiddeld twee derden zou groeien. Dit is zonder meer een zeer ambitieuze opgave.

EVOLUTIE VAN HET WONINGAANTAL IN HET TRENDBREUKSCENARIO				
		Aantal woningen (2017)	Totale evolutie '17-'35	Aantal woningen (2035)
<b>HEIST-O/D-BERG</b>	binnen de kernen	5.919	<b>4.136</b> 170%	10.055
<b>HERSELT</b>	binnen de kernen	1.818	<b>1.360</b> 175%	3.178
<b>HULSHOUT</b>	binnen de kernen	1.795	<b>858</b> 148%	2.653
<b>3 GEMEENTEN</b>	binnen de kernen	9.532	<b>6.355</b> 167%	15.887

Als dit trendbreukscenario zich zou voltrekken, dan zou tot 2035 ongeveer 70% van het beschikbaar woningaanbod in de kernen geactiveerd moeten worden. Er is dus binnen dit beschikbaar woningaanbod dus nog voldoende marge beschikbaar, maar het betekent ook dat de vooropgestelde beschikbaarheidsratio's (jaarlijks 1% vernieuwing van de bestaande woningen, jaarlijkse activering van 3% van de onbebouwde percelen) in grootte-orde moeten nagestreefd worden.

In de mate dat er eerder wordt ingezet op bebouwing van onbebouwde percelen (en herbestemming van niet-woongebouwen) dan op de verdichting van bebouwde percelen, zullen er méér woningen met baatafoming gerealiseerd kunnen worden.

Laat ons aannemen dat ongeveer 40% van de woningen met baatafoming wordt gerealiseerd. Dat zou betekenen dat er op 2.500 nieuwe woongelegenheden baatafoming kan worden toegepast. Dit is substantieel méér dan de 900 bouw mogelijkheden die bij schrapping gecompenseerd moeten worden. We moeten hierbij de kanttekening maken dat de 900 geschrapte bouw mogelijkheden betrekking hebben op (meestal vrijstaande) ééngezinswoningen, en de 2.500 nieuwe woongelegenheden bijna allemaal kleine, gestapelde woningen zullen zijn (met een lagere grondwaarde dan de geschrapte bouw mogelijkheden voor ééngezinswoningen).

We herhalen hierbij de eerder geformuleerde bedenking dat de baatafoming van nieuwe woningen in de kernen redelijkerwijze zou moeten bijdragen aan de kosten van de kernversterking.

## 1.6 CONCLUSIES

Het ruimtelijk onderzoek, uitgevoerd naar aanleiding van de opmaak van de ruimtelijk-financiële *case study*, basis voor het in dit onderzoeksrapport aangeboden juridisch instrumentarium, leidt tot volgende acht conclusies.

### 1) De periferisering zal zonder beleidsmatige omslag verder toenemen

Binnen het studiegebied (de gemeenten Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt) woont twee derden van de inwoners buiten de afgebakende dorpskernen, inclusief gehuchten. De periferisering van deze gemeenten is dus bijzonder groot.

Van de ruim 875 hectare aan onbebouwde, bebouwbare percelen ligt slechts 20% binnen de afgebakende kernen. Aan de hand van trendmatige dichtheden bieden deze percelen ruimte aan ruim 10.000 woningen, waarvan slechts 40% in de woonkernen. 30% ligt in fragmenten en perifere verkavelingen, de andere 30% in de open ruimte. Twee derden van de bouw mogelijkheden liggen langs uitgeruste weg en zijn in principe vergunbaar. Deze bouwcapaciteit is wellicht een onderschatting.

Het trendmatig aanbod op de onbebouwde percelen is 2,5 keer groter dan de totale trendmatige behoefte aan bijkomende woningen in deze drie gemeenten (ca. 4.250). Door het overaanbod is sturing van de behoefte quasi onmogelijk, en zal de behoefte het (overwegend perifere) aanbod volgen. De periferisering zal zich dus zonder beleidsmatige omslag gewoon verderzetten.

Door het overaanbod aan bouwgronden zal de appetijt voor renovatie en vervangende nieuwbouw van bestaande woningen gering zijn. Er dreigt een probleem van leegstaande en onaangepaste woningen.

### 2) Een totale mismatch tussen woningbehoefte en potentieel aanbod

Het trendmatig aanbod en de trendmatig aangehouden dichtheden zijn vooral gericht op ééngezinwoningen. Anderzijds wordt de trendmatige groei van de gezinnen voor 94% voor rekening genomen van één- en tweepersoonsgezinnen.

Dat onevenwicht bestaat vandaag al: 80% van de bestaande woningen zijn ééngezinwoningen, terwijl vandaag slechts 35% van de gezinnen drie of meer gezinsleden telt. De ééngezinwoningen worden dus op grote schaal onderbewoond. Om het aanbod beter af te stemmen op de behoefte, zijn veel meer nieuwe, kleine woningen nodig.

Per saldo zal er een overschot van vele duizenden ééngezinwoningen bestaan. Elke ééngezinwoning die nog wordt bijgebouwd, vergroot dit overaanbod. Er dreigt een 'vastgoedbubble', waarbij grote woningen sterk in waarde zullen dalen.

Zeker als de behoefte aan kleine woongelegenheden overal kan worden ingevuld, bijvoorbeeld door de afschaffing van beperkende verkavelingsvoorschriften, dan zullen nieuwe kleine woningen vooral buiten de kernen worden gerealiseerd. Dit vergroot de auto-afhankelijkheid en het risico op sociaal isolement.

### **3) De trendbreukgroei wijkt sterk af van de trendmatige groei**

Conform het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de Nota Ruimte van de provincie Antwerpen zou de demografische groei in steden en dorpskernen moeten worden geconcentreerd. Daarbij hangen de groei mogelijkheden af van het voorzieningenniveau en de openbaar vervoer-bereikbaarheid.

Als we deze trendbreukgroei berekenen voor een ruimere regio van zeven gemeenten, waaronder de stad Lier, dan merken we een groot verschil tussen de trendmatige groei (die de periferisering bestendigt) en de trendbreukgroei (die een vertaling is van de beleidsmatig gewenste ruimtelijke ontwikkeling). Een stad als Lier moet dan veel meer extra inwoners opvangen dan trendmatig voorzien, terwijl voor de perifere gemeenten (waaronder Heist-op-den-Berg en Hulshout) net het omgekeerde geldt. Als we de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeenten baseren op de trendmatig voorspelde groei, dan wordt de beleidsmatig vooropgestelde trendbreuk in de ruimtelijke ordening per definitie onmogelijk.

De verschuiving van groeicijfers van de ene naar de andere gemeente zal vragen oproepen bij de gemeenten die zich met minder groei tevreden moeten stellen. Een vorm van intergemeentelijke solidariteit kan hieraan tegemoetkomen.

De berekende trendbreuk stelt de groeibehoefte van Heist-op-den-Berg, Hulshout en Herselt bij naar 2.600 extra woningen tot 2035, te realiseren in de dorpskernen.

Als we ook de reductie van de onderbewoning (bijvoorbeeld 20%) en de relocalisatie van slecht gelegen woningen (bijvoorbeeld 10%) mee in de woningopgave verwerken, dan is de totale behoefte aan extra (kleine) woningen in de kernen van deze drie gemeenten 6.350 woningen tegen 2035: een gemiddelde groei van het aantal woningen in de kernen van 67%.

### **4) Kernversterking en vrijwaring van de open ruimte sturen de trendbreuk in het aanbod**

De concentratie van bijkomende woningen in de kernen is een hefboom voor de kernversterking: de bijkomende inwoners vergroten het draagvlak voor de voorzieningen in de woonkernen.

De oriëntatie van de groei in de kernen zal evenwel enkel kans op slagen hebben als het aanbod buiten de kernen effectief wordt teruggeschroefd.

De afbouw van het woningaanbod buiten de kernen is ook nodig om de open ruimte te vrijwaren en te versterken. Het terugdringen van de bebouwing is noodzakelijk om een aantal essentiële functies van de open ruimte te versterken: waterbeheersing, natuurontwikkeling, productie van voedsel en groene energie, recreatie.

Dit tweeledig principe leidt tot een heldere driedeling van de toekomstperspectieven:

- Te versterken gebieden: de kernen. Hier is bijkomende concentratie van woningen beleidsmatig aangewezen. De groei hangt af van het voorzieningenniveau en de openbaar vervoer-bereikbaarheid.
- Te vrijwaren gebieden: alle bebouwing in (potentieel) waardevolle open ruimte. Hier is het perspectief op langere termijn de afbouw van het woningbestand. Bijkomende bebouwing is niet aan de orde: de bouw mogelijkheden kunnen niet meer benut worden.

- Te consolideren gebieden: woonfragmenten en perifere verkavelingen die niet in (potentieel) waardevolle open ruimte liggen. Hier wordt een *status quo* vooropgesteld. De resterende bouwmogelijkheden opvullen wordt niet onmogelijk gemaakt, maar zeker niet aangemoedigd. Verdichting is niet aangewezen.

## **5) Een verhoogde bouwdichtheid in de kernen creëert een financiële hefboom**

In de kernen kan de bouwdichtheid gemakkelijk verhoogd worden zonder de ruimtelijke draagkracht te overschrijden. Deze verdichting creëert een verhoging van de grondwaarde en dus een economische hefboom. Op extra toegekende bouwmogelijkheden kan baatafoming worden toegepast, zodat deze in een maatschappelijke meerwaarde kunnen worden omgezet. Dit vereist twee belangrijke instrumenten: enerzijds de bepaling van de trendmatige referentie-dichtheden, anderzijds de nodige tools om deze baatafoming ook effectief te innen.

Het is alleszins niet aangewezen om de extra bouwmogelijkheden 'uit te delen' (bijvoorbeeld via een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verordening), zonder daar de baatafomingsinstrumenten aan vast te koppelen.

In de kernen van de drie gemeenten kan tussen 2017 en 2035 een bouw- en verdichtingspotentieel van ongeveer 9.000 (vooral kleine) woningen worden geactiveerd, waarvan op ongeveer 3.000 baatafoming kan worden toegepast.

## **6) Een kernversterkend beleid als kritische succesfactor voor de verdichting**

Een kernversterkend beleid is essentieel om de verdichting van de kernen mogelijk te maken. De kernversterking zal de kandidaat-bewoners moeten overtuigen om voor de kernen te kiezen, eerder dan voor een perifere woonlocatie. De kernversterking zal ook nodig zijn om de huidige inwoners van de kernen te verzoenen met de hogere bouwdichtheid.

Kernversterking vereist grote investeringen in onder meer voorzieningen en publieke ruimte. Het is logisch dat de verdichtingsprojecten, die rechtstreeks baat hebben bij deze investeringen, mee instaan voor de bekostiging ervan.

Dit pleit ervoor om de baatafoming van de verdichtingsprojecten minstens gedeeltelijk te herinvesteren in de kernversterking: ze is nodig om de verdichting succesvol en aanvaardbaar te maken, en bovendien een sterkere incentive om meerwaarden af te staan. Bij investering in kernversterking heeft de afgeroomde meerwaarde onmiddellijk een groot maatschappelijk nut, terwijl ze als compensatie van geschrapte bouwrechten in eerste instantie een particulier belang dient. Omdat de behoefte aan bijkomende verdichting veel kleiner is dan de te schrappen bouwmogelijkheden, zal de baatafoming hoedanook niet volstaan als compensatie.

## **7) Nieuwe verdienmodellen voor de vrijwaring van de open ruimte**

De te vrijwaren gebieden zijn de gebieden die op lange termijn opnieuw het karakter van open ruimte moeten krijgen, omwille van hun huidige of potentiële waarde als open ruimte, of omwille van de hoge maatschappelijke kost van de instandhouding van de bebouwing.

Bijkomende bebouwing is niet meer aangewezen. Deze gebieden worden aangeduid als 'zendende locatie', bij voorkeur met een dwingend karakter. Waar mogelijk worden de bouwmogelijkheden geschrapt zonder of met een beperkte compensatie: bijvoorbeeld woonuitbreidingsgebied of niet-ontsloten percelen.

Binnen te vrijwaren gebieden van de drie gemeenten moeten ongeveer 4.800 bouwmogelijkheden voor (meestal grote) woningen worden geschrapt. We nemen aan dat voor ruim 80% daarvan geen of slechts een beperkte compensatie verschuldigd is. Daarbovenop moet een onbekend aantal woningen op langere termijn worden gere lokaliseerd.

Om de geschrapte bouwmogelijkheden financieel te compenseren, is de baatafoming van verdichtingslocaties ontoereikend. Er zijn nieuwe verdienmodellen nodig.

Door open ruimte te vrijwaren, ontstaat bijkomende capaciteit voor waterbuffering en windparken. Ook hieruit kunnen inkomstenstromen worden opgebouwd.

Het in stand houden van het perifeer gebouwenpatrimonium vereist een grote hoeveelheid infrastructuur en nutsvoorzieningen met lage gebruikersdichtheid. De exploitatie, het onderhoud en de vernieuwing van deze infrastructuur genereert een hoge maatschappelijke kost. Waar de woningdichtheid zeer laag is, kan het op lange termijn goedkoper zijn om de resterende woningen te relokalisieren, dan om de infrastructuur en de voorzieningen in stand te houden.

## **8) De dynamiek stilleggen in de te consolideren gebieden**

In de drie gemeenten blijven ongeveer 1.350 bouwmogelijkheden in de te consolideren gebieden beschikbaar. De middelen en instrumenten ontbreken om ook in de talrijke te consolideren gebieden de bouwmogelijkheden te schrappen en het woningbestand af te bouwen. Aan het (ver)bouwen in deze gebieden kunnen voorwaarden worden opgelegd die de dynamiek zoveel mogelijk beperken, zoals geen meergezinswoningen, geen opdeling van kavels, minimale verzegeling van de bodem, ecologische inrichting en beheer van de open ruimte. Via flankerend beleid kan de invulling van het aanbod in de richting van de kernen worden gestuurd.

### **1.7 RUIMTELIJKE DETAILSTUDIES**

In het kader van het ruimtelijk onderzoek werd ingezoomd op enkele 'detailstudies'. Deze detailstudies hebben een dubbel doel. Enerzijds maken ze de vooropgestelde verdichting en ont dichting tastbaar. Anderzijds vormen ze de basis voor enkele kosten-baten analyses in het economisch luik van dit onderzoek.

Voor de detailstudies werd geopteerd voor vier verdichtingscases (ontvangende gebieden), die samen een variatie aan mogelijke situaties representeren:

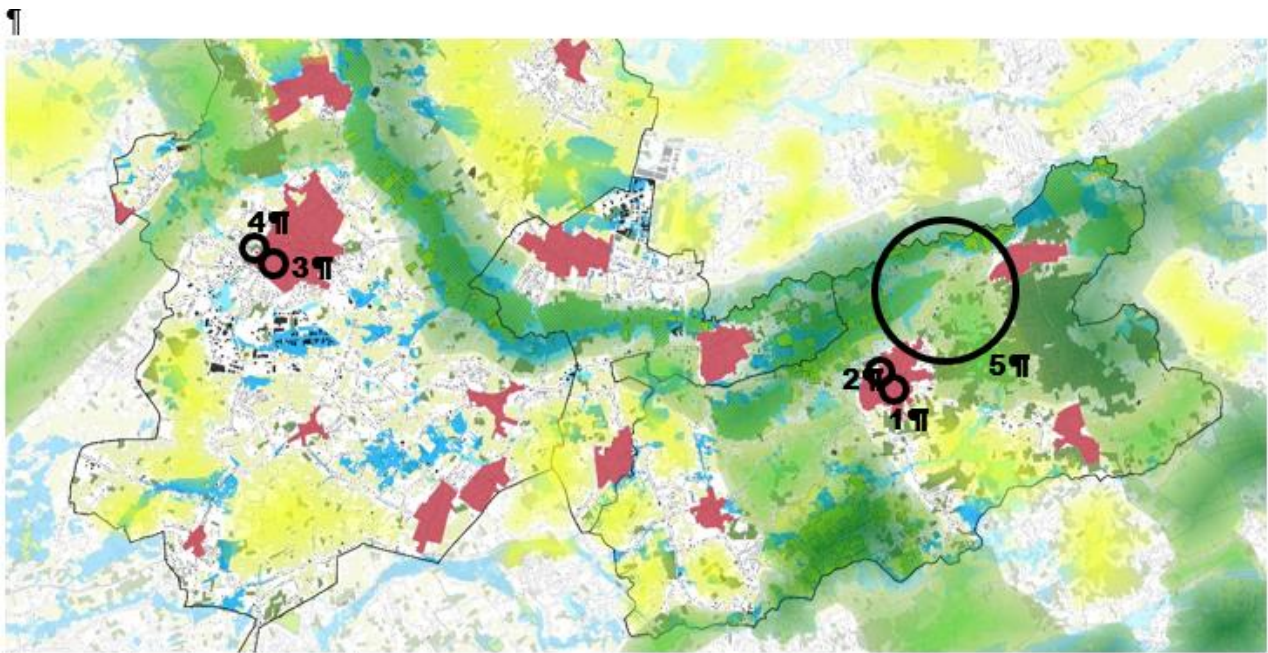
1. De benutting van een grotere bouwrijpe kavel langs een uitgeruste weg (in woongebied), gelegen in een dorps hart (kern Herselt);
2. De inbreiding in een bouwblok met lagere dichtheid, gedeeltelijk gelegen in woonuitbreidingsgebied (kern Herselt);
3. De afwerking en inbreiding van een bouwblok in woongebied, gelegen nabij een HOV-knoop (kern Heist-op-den-Berg);
4. De herbestemming van niet-woongebouwen, gedeeltelijk gelegen in KMO-zone, gelegen nabij een HOV-knoop (kern Heist-op-den-Berg).



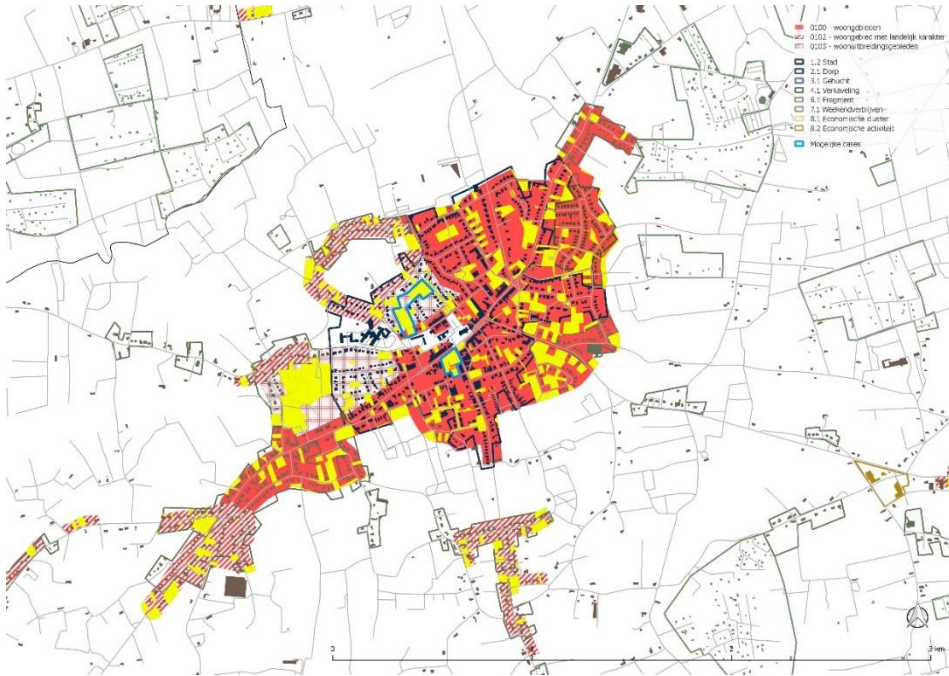
Daarnaast werkten we één grotere ontlichtingscase (zendend gebied), waarin een variatie aan mogelijke gevallen samenkomen: de realisatie van een natuurcorridor tussen de kernen van Bergom en Herselt (5 op de situeringskaart).

Voor de cases op het grondgebied van de gemeente Herselt maken we abstractie van het recent goedgekeurde RUP, om ook voor andere gemeenten relevant te zijn.

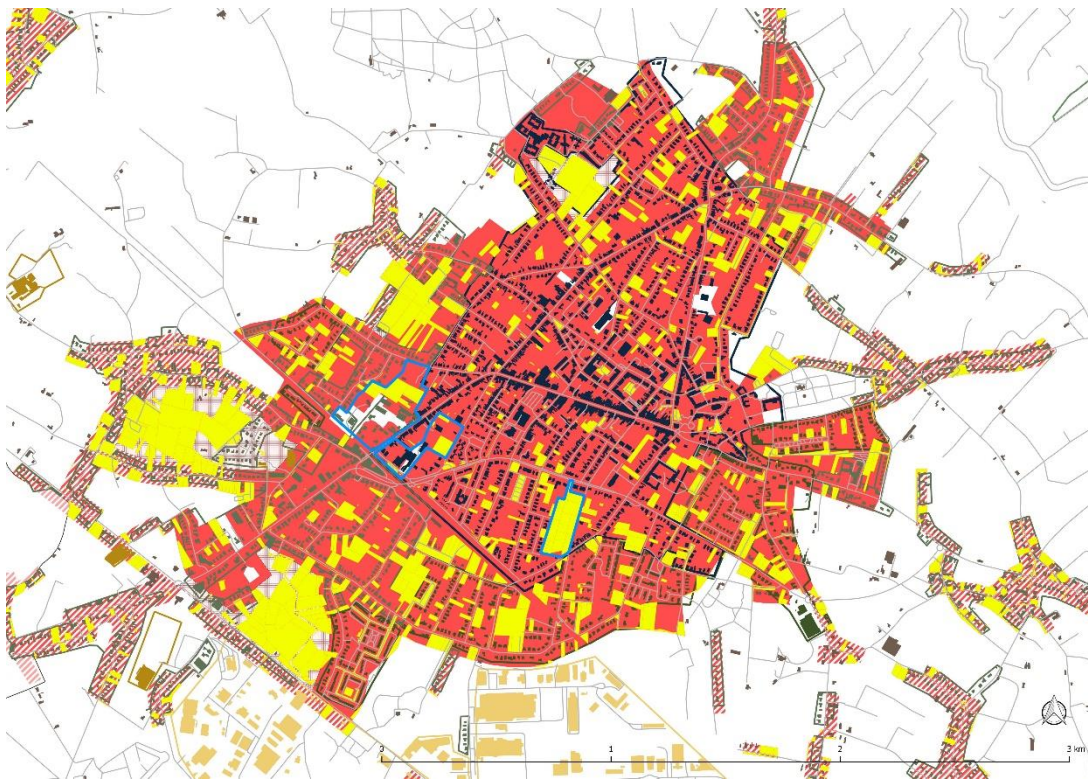
Deze detailstudies zijn slechts een eerste ruwe verkenning van het ruimtelijk potentieel van de betreffende gebieden, gebaseerd op een beknopte desktop research. De gepresenteerde schetsen zijn het resultaat van beperkt ontwerp onderzoek.



Figuur: situering case studies



Figuur: situering cases kernversterking Herselt



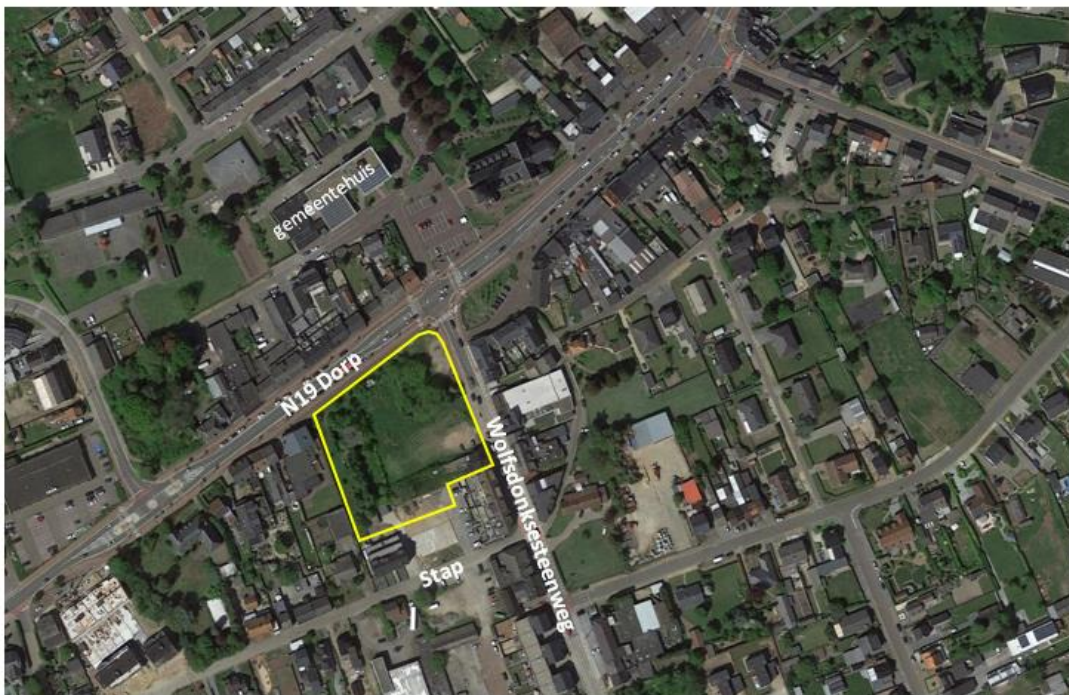
Figuur: situering cases kernversterking Heist-op-den-Berg



### Detailstudie 1: verdichting van het dorpshart in de kern Herselt

Op de hoek van de N19 en de Wolfsdonksesteenweg ligt een grote onbebouwde site (ca. 4.000 m<sup>2</sup> terreinoppervlakte), tegenover de kerk en het gemeentehuis. De onbebouwde percelen langs de straat 'Stap', ten zuiden van de site, laten we buiten beschouwing. Het terrein ligt in woongebied op het Gewestplan.

In het trendbreukscenario betrekken we ook het aangrenzende perceel met een vrijstaande ééngezinswoning langs de Wolfsdonksesteenweg in de ontwikkeling, waardoor de totale terreinoppervlakte 6.600 m<sup>2</sup> wordt.



Figuur: situering op luchtfoto en gewestplan case dorpshart Herselt

## Ruimtelijke krijtlijnen

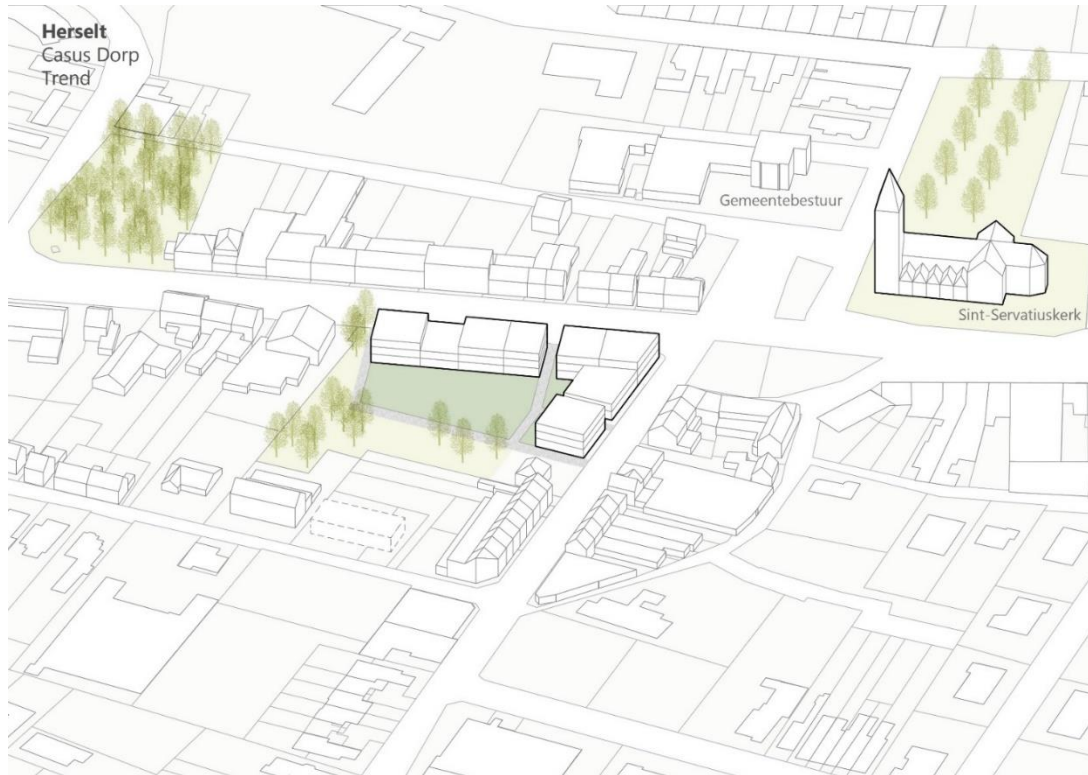


Figuur: bestaande situatie case dorpshart Herselt

In een trendmatige ontwikkeling zal het perceel langs de randen worden afgebouwd. De bouwhoogte bedraagt drie bouwlagen (GLV+2), conform de rest van het dorp. Zonder incorporatie van het aangrenzende bebouwde perceel is het binnengebied te klein om in tweede orde te bouwen. Het krijgt een collectief privaat karakter.

In een trendbreukontwikkeling wordt de site uitgebreid. Dat laat toe om in tweede orde te bouwen: met compacte ééngezinshuizen blijft de impact op de omliggende percelen beperkt. Het binnengebied krijgt een publiek groen karakter. Langs de Wolfsdonksesteenweg kan een grotere gevellengte worden gerealiseerd. De bouwhoogte langs de straat wordt verhoogd tot vier bouwlagen. Dit is in de ruimtelijke context van deze kern goed te verantwoorden.

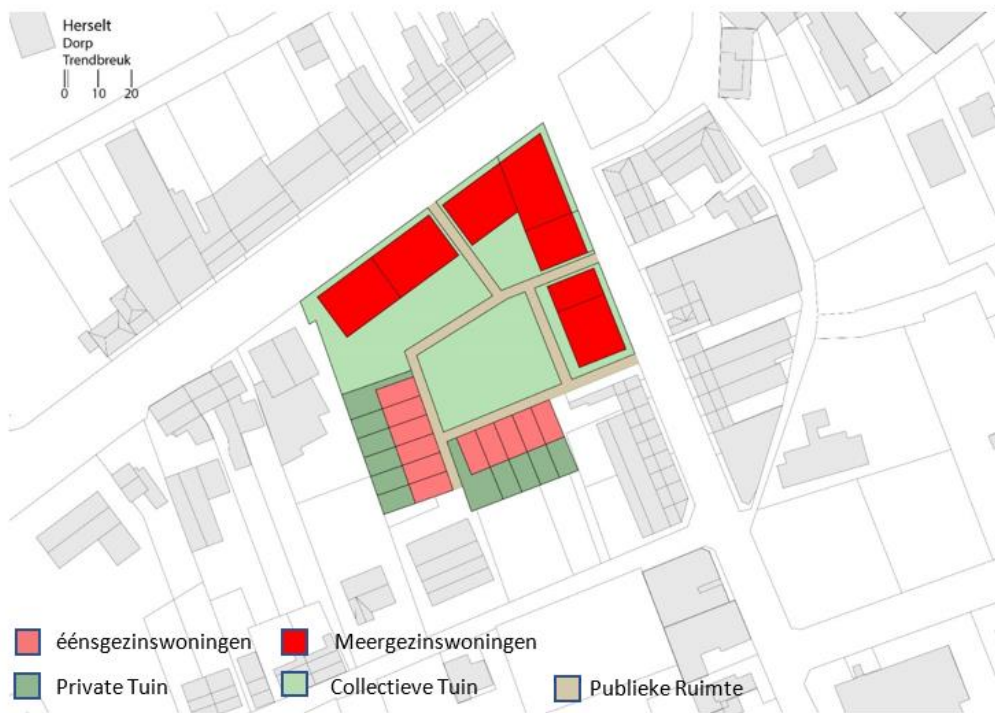
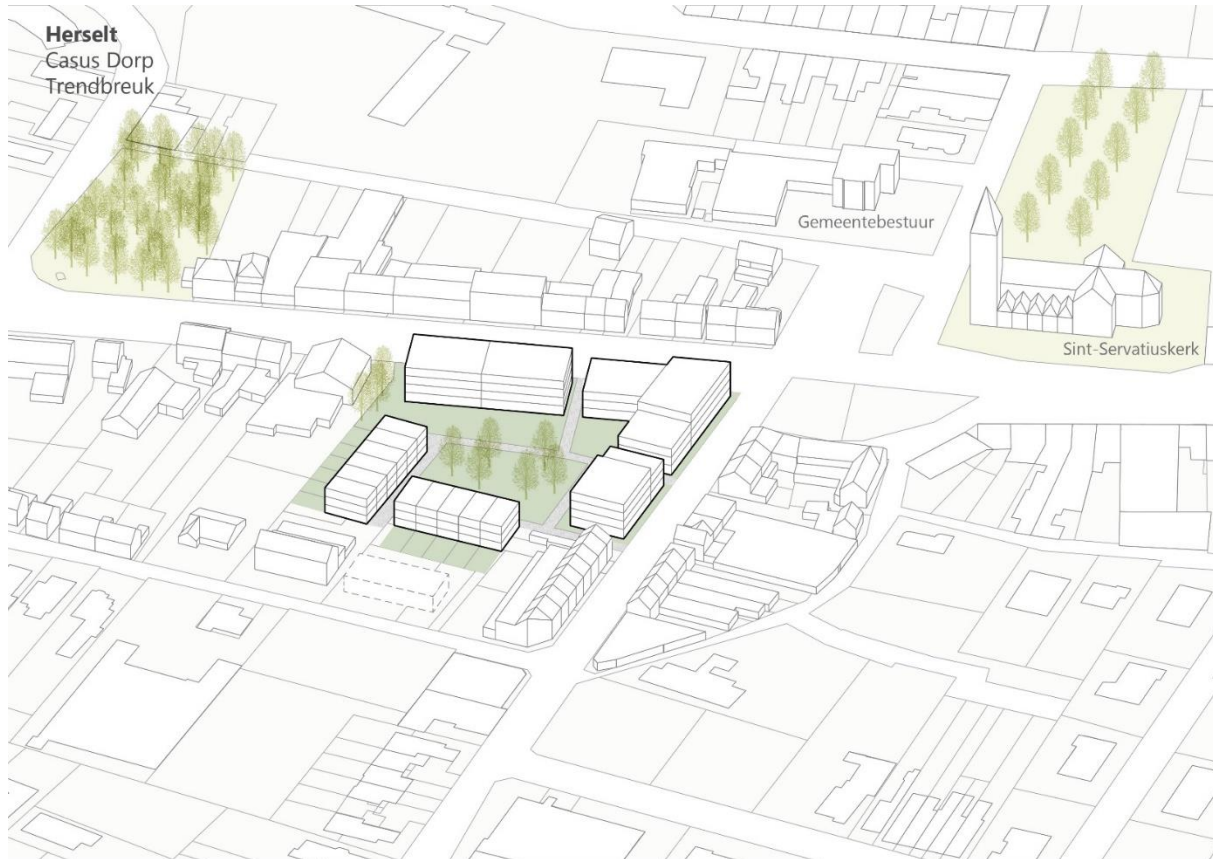
## Trendontwikkeling



Figuur: trendontwikkeling case dorpshart Herselt



## Trendbreukontwikkeling



Figuur: trendbreukontwikkeling case dorpshart Herselt

## Ruimtebalans

De trendontwikkeling haalt een dichtheid van ca. 91 woningen per hectare ( $V/T=1,11$ ). Deze dichtheden liggen aanzienlijk hoger dan de gehanteerde gemiddelden voor het hele studiegebied. Dit terrein is door zijn omvang en ligging langs twee uitgeruste wegen echter niet representatief voor de gemiddelde dichtheid: er zijn enkel 'nuttige' terreinen ingerekend (geen publieke ruimte of voorzieningen).

In de trendbreukontwikkeling wordt een substantieel grotere dichtheid gerealiseerd dan in de trendontwikkeling: ca. 116 won/ha,  $V/T=1,57$ .

Als de trendontwikkeling de referentie-dichtheid vormt, dan kunnen de baten van de extra dichtheid in de trendbreukontwikkeling worden afgeroomd. Bij de trendbreukontwikkeling moet rekening gehouden worden met een grotere verwervingskost, door incorporatie van het bebouwde perceel.

In deze ruimtebalans werd alle vloeroppervlakte voorlopig aan de woonfunctie toegewezen. Het is aangewezen om minstens op het gelijkvloers ook centrumfuncties te voorzien.

RUIMTEBALANS CASE 'DORPSHART HERSELT'		
	Trend	Trendbreuk
Totaal Terrein	3 945 m <sup>2</sup>	6 609 m <sup>2</sup>
Publieke Ruimte	552 m <sup>2</sup> / 14 %	1 728 m <sup>2</sup> / 26,1 %
Kavels éénsgezinwoningen	0 m <sup>2</sup> / 0 %	1 593 m <sup>2</sup> / 24,1 %
Kavels Meergezinswoningen	3 393 m <sup>2</sup> / 86 %	3 288 m <sup>2</sup> / 49,8 %
Ééngesinswoningen	0 m <sup>2</sup> / 0 eenheden	2 376 m <sup>2</sup> / 11 eenheden
Meergezinswoningen	4 380 m <sup>2</sup> / ca. 36 eenheden	7 969 m <sup>2</sup> / ca. 66 eenheden
V/T	1,11	1,57
Woningdichtheid	91 won/ha.	116 won/ha.

## Detailstudie 2: verdichting van een binnengebied (WUG) in de kern Herselt

Het projectgebied vormt het 'bouwblok' Limberg-Kerkstraat-Sint-Servaasweg. Het gebied en zijn omgeving voelt eerder perifeer dan dorps aan, maar ligt op een steenworp van het gemeentehuis en de kerk. Een school, een verpleeghuis en supermarkten liggen eveneens vlakbij. Het gebied komt dus in aanmerking voor verdichting. Het gebied maakt deel uit van een woonuitbreidingsgebied dat reeds grotendeels is bebouwd. Een klein deel ligt in woongebied.



Figuur: situering op luchtfoto en gewestplan case binnengebied Herselt



## Ruimtelijke krijtlijnen

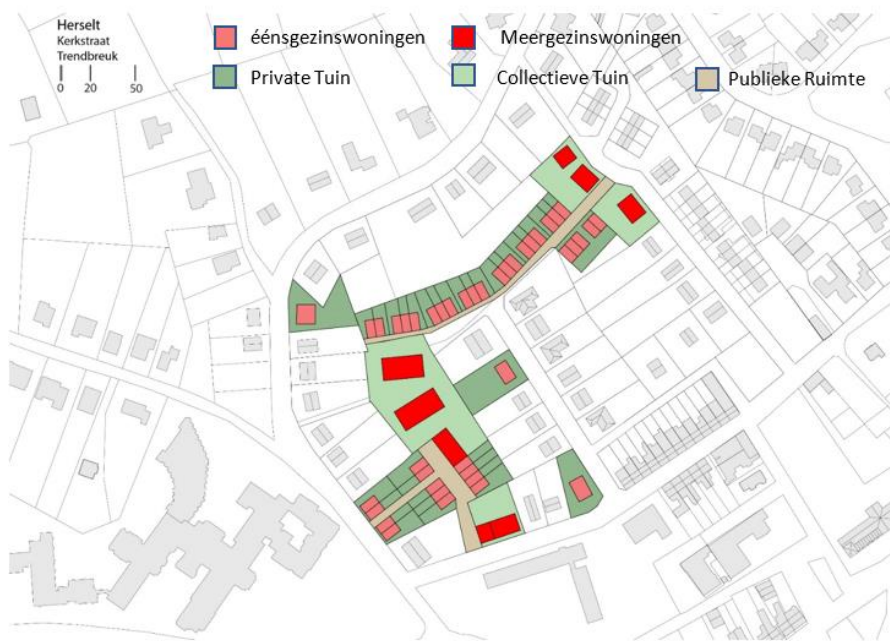


Figuur: bestaande toestand case binnengebied Herselt

In het trendscenario worden de beschikbare percelen opgevuld met open bebouwing, in lijn met de overheersende bouwtypologie in de buurt. Sommige percelen liggen weliswaar in woonuitbreidingsgebied, maar de bebouwing van de randen heeft reeds een precedent gecreëerd. Het binnengebied blijft groen, maar met een onbestemd karakter.

In het trendbreukscenario wordt de beschikbare ruimte optimaal ingevuld, vanuit een verdichtingslogica binnen de afbakening van de dorpskern. Er wordt een woonerf gerealiseerd vanaf de Sint-Servaasweg, aansluitend op de doodlopende verkaveling van de Kerkstraat. Langs dit woonerf komen ééngezinwoningen (gesloten en halfopen bebouwing). Langs de Sint-Servaasweg komen meergezinswoningen (urban villa's). Ook het groene binnengebied wordt aangesneden, met een erf vanaf de Kerkstraat, en krijgt in zijn geheel een publiek karakter. Langs dit erf wisselen ééngezinwoningen en meergezinswoningen elkaar af. De bouwhoogte bedraagt nergens méér dan drie bouwlagen.

## Trendontwikkeling



Figuur: trendontwikkeling case binnengebied Herselt

## Trendbreukontwikkeling



Figuur: trendbreukontwikkeling case binnengebied Herselt

## Ruimtebalans

We maken de balans op voor het effectief ontwikkelde gebied. De reeds ontwikkelde percelen worden buiten de balans gehouden.

De woningdichtheid is in het trendscenario erg laag: 13 woningen per hectare (in lijn met de dichtheid van de omgeving). In het trendbreukscenario stijgt die naar 47 woningen per hectare (enkel gemeten over de ontwikkelde percelen en de nieuwe infrastructuur).

Het trendbreukscenario heeft een grotere omvang en dichtheid, maar daar staan ook grotere kosten tegenover: de verwerving van extra percelen (soms tuinen van bestaande woningen) en de aanleg van de woonerven.

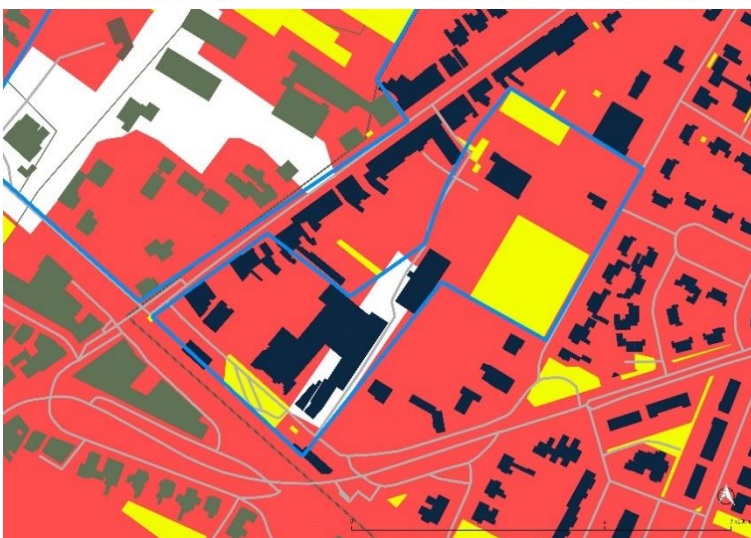
RUIMTEBALANS CASE 'BINNENGEBIED HERSELT'		
	Trend	Trendbreuk
Totaal Terrein	9 257 m <sup>2</sup>	20 174 m <sup>2</sup>
Publieke Ruimte	0 m <sup>2</sup> / 0 %	2 775 m <sup>2</sup> / 13,8 %
Kavels éénsgezinwoningen	9 257 m <sup>2</sup> / 100 %	10 182 m <sup>2</sup> / 50,5 %
Kavels Meergezinswoningen	0 m <sup>2</sup> / 0 %	7 217 m <sup>2</sup> / 35,8 %
Ééngesinswoningen	3 184 m <sup>2</sup> / 12 eenheden	6 408 m <sup>2</sup> / 38 eenheden
Meergezinswoningen	0 m <sup>2</sup>	6 960 m <sup>2</sup> / 58 eenheden
V/T	0,34	0,66
Woningdichtheid	13 won/ha.	47 won/ha.



### Detailstudie 3: verdichting van de stationsomgeving in de kern Heist-op-den-Berg

#### Situering

De eerste case in Heist-op-den-Berg ligt tussen de Stationstraat, de Spoorwegstraat en het stationsplein. Dit gebied is aan een lage gebruikersdichtheid ontwikkeld. De perceelsdiepte is groot. Aan het station is bedrijvigheid gelokaliseerd (deels in KMO-gebied): een tegelbedrijf en een veevoederbedrijf. Langs de Spoorwegstraat liggen nog grote, niet ontwikkelde percelen: klaar om verkaveld te worden voor ééngezinswoningen, in lijn met de omliggende bebouwing. De Boudewijnlaan, die via een viaduct de spoorlijn kruist, is een beperkende factor.



Figuur: situering op luchtfoto en gewestplan case verdichting stationsomgeving Herselt

## Ruimtelijke krijtlijnen



Figuur: bestaande toestand case verdichting stationsomgeving Herselt

In het trendscenario worden de onbebouwde percelen langs de Spoorwegstraat opgevuld met ééngezinshuizen in halfopen bebouwing. Aan het station wordt een perceel dat vandaag dienst doet als bedrijfsparking, ontwikkeld met een klein appartementsgebouw (in lijn met de aanwezige bebouwing).

In het trendbreukscenario wordt het veevoederbedrijf gerelokaliseerd naar een beter geschikte locatie, buiten de woonkern. Het aangrenzende perceel (een grote villa op een groot terrein) wordt in de ontwikkeling betrokken. Zo ontstaat een voldoende brede maat voor de realisatie van een woonerf doorheen het binnengebied, wat toelaat om het onbebouwd terrein langs de Spoorwegstraat in een dubbele bouwdiepte te ontwikkelen. Langsheen de randen van het bouwblok en het erf in het binnengebied wisselen ééngezinshuizen en meergezinshuizen elkaar af.

De relocatie van het tegelbedrijf kan overwogen worden als uitbreiding van het trendscenario

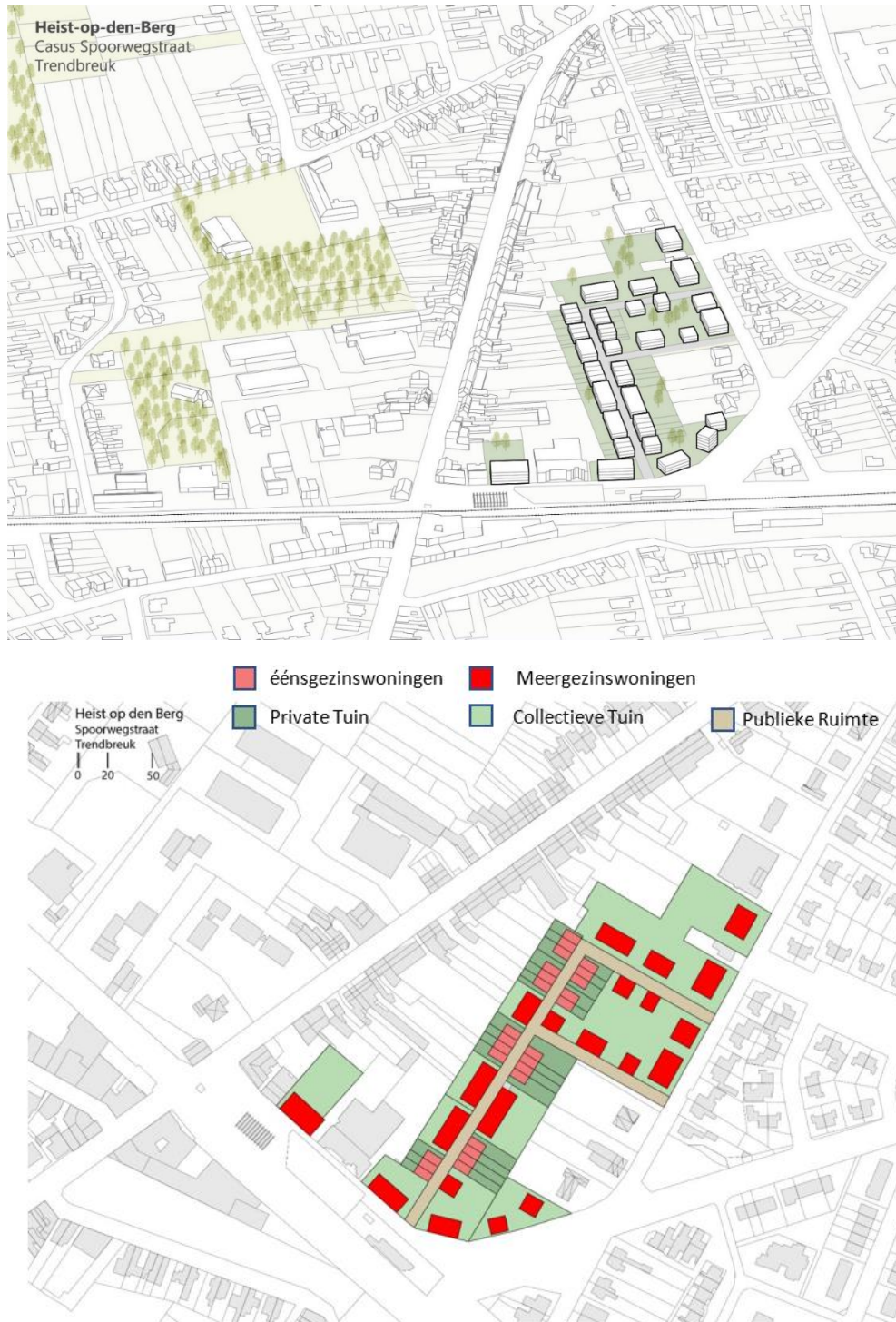


## Trendontwikkeling



Figuur: trendontwikkeling case verdichting stationsomgeving Herselt

## Trendbreukontwikkeling



Figuur: trendbreukontwikkeling case verdichting stationsomgeving Herselt



## Ruimtebalans

In een trendmatige ontwikkeling wordt de actuele lage dichtheid geconsolideerd: de nieuw ontwikkelde terreinen hebben woningdichtheid van 16 woningen per hectare ( $V/T=0,31$ ).

In de trendbreukontwikkeling (met incorporatie van één bedrijf en twee woonpercelen) stijgt de dichtheid naar 21 woningen per hectare ( $V/T=0,69$ ). In de trendbreukontwikkeling werd voorlopig een conservatieve bouwhoogte gehanteerd: maximaal 4 bouwlagen langs het stationsplein, maximum drie bouwlagen elders. Verdere optimalisatie is mogelijk. Langs het stationsplein kunnen ook andere functies dan wonen worden gelokaliseerd (tewerkstelling, centrumfuncties).

RUIMTEBALANS CASE 'VERDICHTING STATIONSOMGEVING HEIST-OP-DEN-BERG'		
	Trend	Trendbreuk
Totaal Terrein	11 133 m <sup>2</sup>	28 631 m <sup>2</sup>
Publieke Ruimte	0 m <sup>2</sup> / 0 %	3 405 m <sup>2</sup> / 11,9 %
Kavels éénsgezinwoningen	9 519 m <sup>2</sup> / 85,5 %	5 224 m <sup>2</sup> / 18,2 %
Kavels Meergezinswoningen	1 613 m <sup>2</sup> / 14,5 %	20 002 m <sup>2</sup> / 69,9 %
Ééngesinswoningen	2 475 m <sup>2</sup> / 10 eenheden	15 019 m <sup>2</sup> / 26 eenheden
Meergezinswoningen	1 002 m <sup>2</sup> / 8 eenheden	4 176 m <sup>2</sup> / 34 eenheden
V/T	0,31	0,69
Woningdichtheid	16 won/ha.	21 won/ha.

#### Detailstudie 4: herbestemming in de stationsomgeving van Heist-op-den-Berg

##### Situering

Dit gebied ligt niet binnen de afbakening van de woonkern Heist-op-den-Berg, zoals richtinggevend bepaald in de cultuurlandschapskaart van de provincie. Het bevat functies die – minstens morfologisch – geen aansluiting vinden op de kern: perifere handelspanden, bedrijvigheid, grote percelen in het binnengebied. Aan de west- en noordzijde is de context perifeer. Een deel van het gebied heeft een bestemming als KMO-gebied.

Het gebied grenst wel aan de Stationsstraat, die het oude dorpshart verbindt met het station en historisch de hoofdstraat vormde, tot de Boudewijnlaan werd gerealiseerd. Het station is vlakbij.



Figuur: situering op luchtfoto en gewestplan case herbestemming stationsomgeving Herselt

## Ruimtelijke krijtlijnen



Figuur: bestaande toestand case herbestemming stationsomgeving Herselt

In een trendscenario blijft de bestaande perceelsstructuur en juridische situatie bestendig. Bedrijfs- en winkelpanden die vrijkomen worden opnieuw ingevuld met vergelijkbare activiteiten. Enkele percelen aan de randen worden opgevuld. In een trendbreuksenario kiest de gemeente Heist-op-den-Berg voor een kernversterkend beleid, als alternatief voor de aanhoudende periferisering. Dit creëert een grote woonopgave van vooral kleinschalige woningen in het centrum. De stationsomgeving is een aangewezen locatie voor verdichting. Door dit gebied in te lijven in de woonkern, ontstaat een groot verdichtingspotentieel. De aanwezige functies (grootschalige detailhandel, bedrijvigheid met veel logistiek en weinig tewerkstelling) worden naar beter geschikte locaties gerelokaliseerd. De herbestemming van KMO-gebied naar woongebied creëert een belangrijke economische hefboom. Die kan deels worden benut in functie van kernversterkende investeringen, en deels om de schrapping van enkele slechtgelegen perifere bouwlocaties te compenseren. Doorheen het gebied wordt een woonerf getrokken dat toelaat om het binnengebied te ontwikkelen. Deze case study beperkt zich grotendeels tot de te herbestemmen percelen. Daarrond liggen ook nog enkele grote, ingesloten percelen (grootschalige detailhandel en groene binnengebieden). Het is aangewezen om ook deze percelen in een herontwikkeling te betrekken.



## Trendontwikkeling



Figuur: trendontwikkeling case herbestemming stationsomgeving Herselt

## Trendbreukontwikkeling



Figuur: trendbreukontwikkeling case herbestemming stationsomgeving Herselt

## Ruimtebalans

In het trendscenario worden een drietal onbebouwde percelen aan een heel lage dichtheid bebouwd. De eventuele herontwikkeling van de KMO-zone, met behoud van bestemming, kan deel uitmaken van het trendscenario.

Het trendbreuksscenario kent een aanzienlijk ontwikkelingspotentieel. Dit vereist de verwerving van de percelen (eventueel relocatie van de bestaande activiteiten) en de aanleg van infrastructuur.

De herbestemming van KMO-gebied naar woongebied creëert een grote economische hefboom waarop baatafoming kan worden toegepast.

In het trendbreuksscenario werd de bouwhoogte beperkt tot 3 à 4 bouwlagen. Optimalisaties zijn nog mogelijk. Nog niet alle handelsgebouwen werden in de herontwikkeling betrokken.

Rondom de herontwikkeling situeren zich een aantal grote, groene percelen in binnengebied. Het kan aangewezen zijn om het groen karakter te behouden en ze publiek toegankelijk te maken, om de hoge dichtheid van de herontwikkeling te compenseren. Dat impliceert redelijkerwijze dat de eigenaars van deze percelen mee kunnen genieten van de herontwikkelingsmeerwaarde, die tot stand komt omdat hun percelen onbebouwd en groen blijven.

Het is aangewezen om een deel van de vloeroppervlakte in te vullen met centrumfuncties en verweefbare tewerkstelling.

RUIMTEBALANS CASE 'HERBESTEMMING STATIONSOMGEVING HEIST-OP-DEN-BERG'		
	Trend	Trendbreuk
Totaal Terrein	3 408 m <sup>2</sup>	27 033 m <sup>2</sup>
Publieke Ruimte	0 m <sup>2</sup> / 0 %	3 899 m <sup>2</sup> / 14,4 %
Kavels éénsgewoonwoningen	3 408 m <sup>2</sup> / 0 %	1 655 m <sup>2</sup> / 6,1 %
Kavels Meergezinswoningen	0 m <sup>2</sup> / 0 %	21 479 m <sup>2</sup> / 79,5 %
Ééngewoonwoningen	976 m <sup>2</sup> / 3 eenheden	1 080 m <sup>2</sup> / 6 eenheden
Meergezinswoningen	0 m <sup>2</sup>	24 005 m <sup>2</sup> / 200 eenheden
V/T	0,29	0,93
Woningdichtheid	3 won/ha.	76 won/ha.

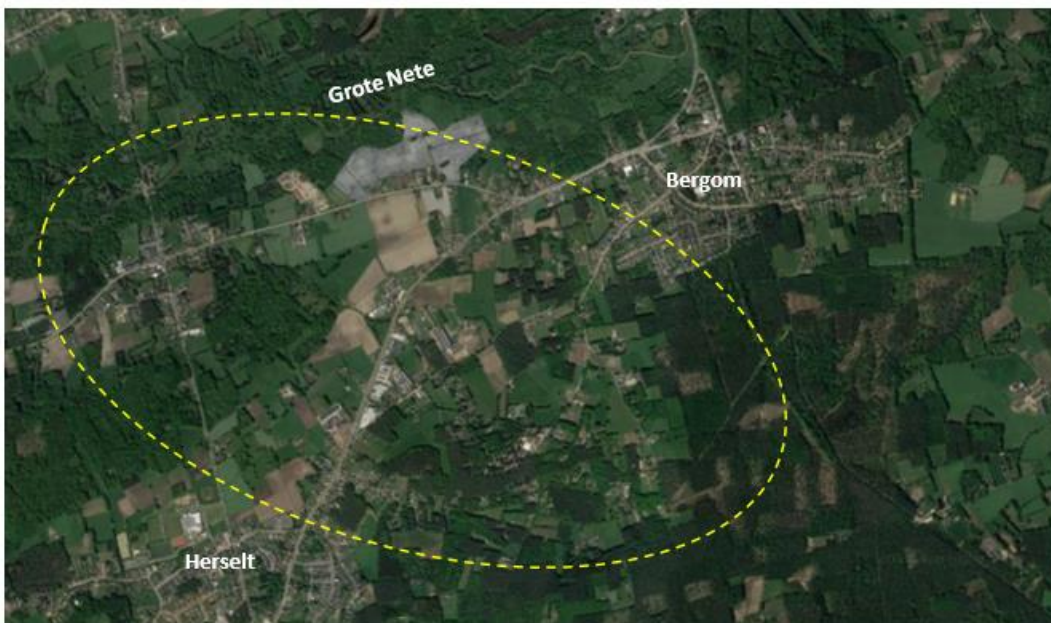


### **Detailstudie 5: realisatie van een natuurcorridor tussen de kernen Bergom en Herselt**

Deze detailstudie vertrekt van de hypothese van een versterkte ecologische structuur, als basis voor de afbakening van de te vrijwaren gebieden. De versterkte ecologische structuur bestaat uit natuurontwikkelingsgebieden en natuurcorridors. Natuurcorridors zijn verbindingen tussen bestaande natuurbeschermingsgebieden, waardoor deze een ecologisch netwerk beginnen vormen.

Eén van de belangrijkste natuurcorridors in het studiegebied bevindt zich tussen de woonkernen Bergom en Herselt (grondgebied gemeente Herselt). Deze corridor maakt een verbinding tussen de Netevallei en de grote bosgebieden ten zuiden van Bergom. Die vormen op hun beurt de verbindende schakel naar het Merodebos en de Demervallei verder ten zuiden.

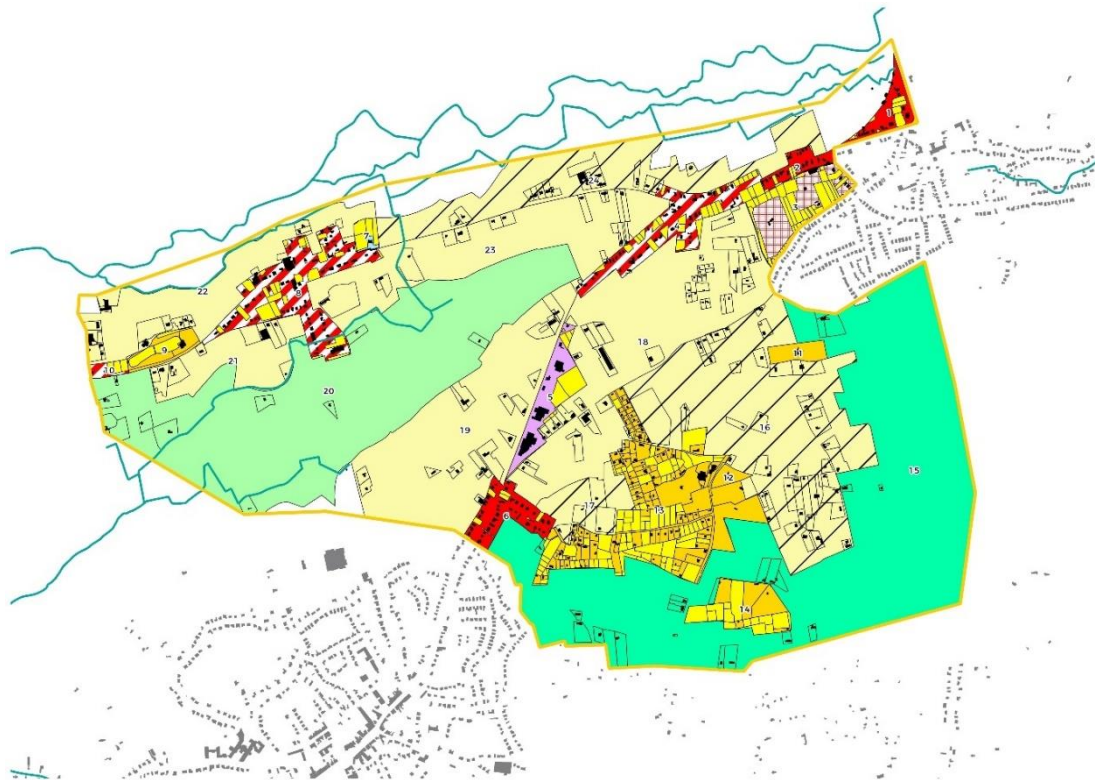
Door de realisatie van de natuurcorridor tussen Bergom en Herselt zou een aaneengesloten natuurgebied ontstaan dat de Demervallei met de Netevallei verbindt.



Figuur: situering case study natuurcorridor Bergom – Herselt

Binnen deze case study verkennen we een scenario waarbij we gespreid over meerdere decennia deze natuurcorridor stapsgewijze kunnen realiseren, door stelselmatige afbouw van het gebouwenbestand in dit gebied. In het economisch luik van dit onderzoek zal een kostenraming worden gemaakt van de realisatie van deze natuurcorridor.

Binnen onderzoeksperimeter van deze case study bevinden zich verschillende gewestplanbestemmingen (zie figuur).



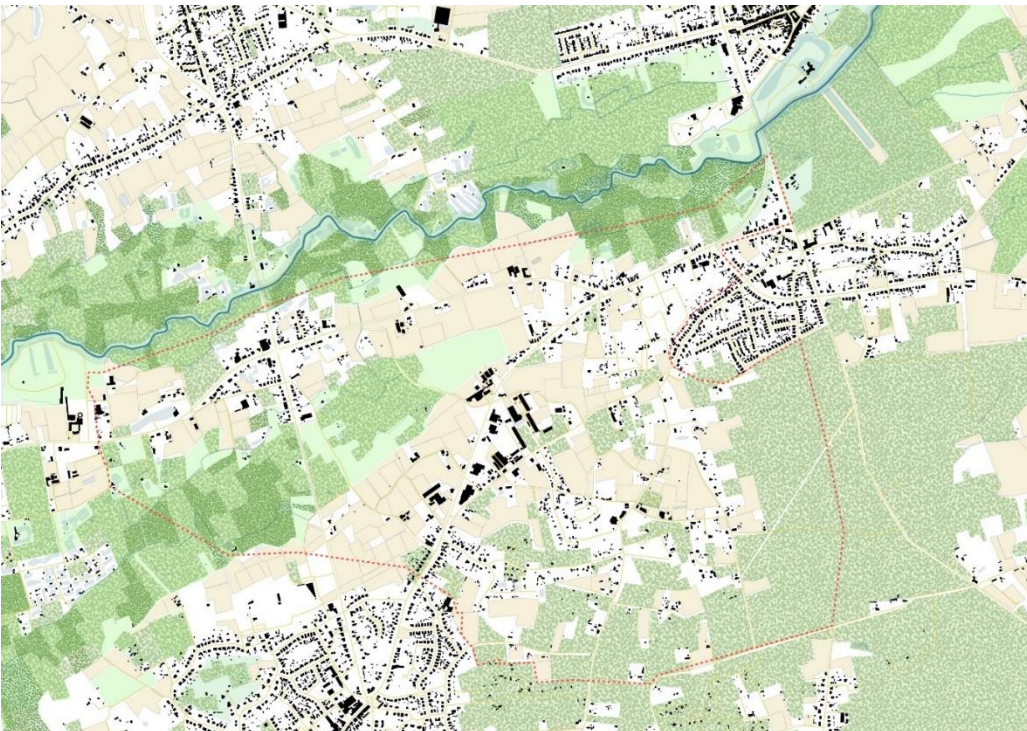
**RUIMTEBALANS CASE STUDY ZENDEND GEBIED 'NATUURCORRIDOR BERGOM – HERSELT'**

	Oppervlakte zone (ha)	bebouwde percelen (ha)	onbebouwde percelen (ha)	Aantal hoofdgebouwen
woongebied	11,0	7,6	1,4	74
landelijk woongebied	26,5	15,2	6,2	137
woonuitbreidingsgebied	9,2	4,8	4,3	10
KMO zone	6,1	3,9	1,9	10
zone voor verblijfsrecreatie	42,5	23,8	17,1	114
zone voor dagrecreatie	2,7	0,0	2,7	0
openbaar nut	1,3	0,1	1,1	1
subtotaal 'bebouwbaar'	99,4	55,4	34,7	346
agrarisch gebied	162,7	29,1	126,9	111
landsch. waardevol agrarisch gebied	96,5	21,5	70,2	68
bosgebied	124,1	6,5	115,0	21
natuurgebied	98,5	4,2	82,7	12
subtotaal 'niet bebouwbaar'	481,8	61,4	394,7	212
totaal	581,2	116,8	429,4	558



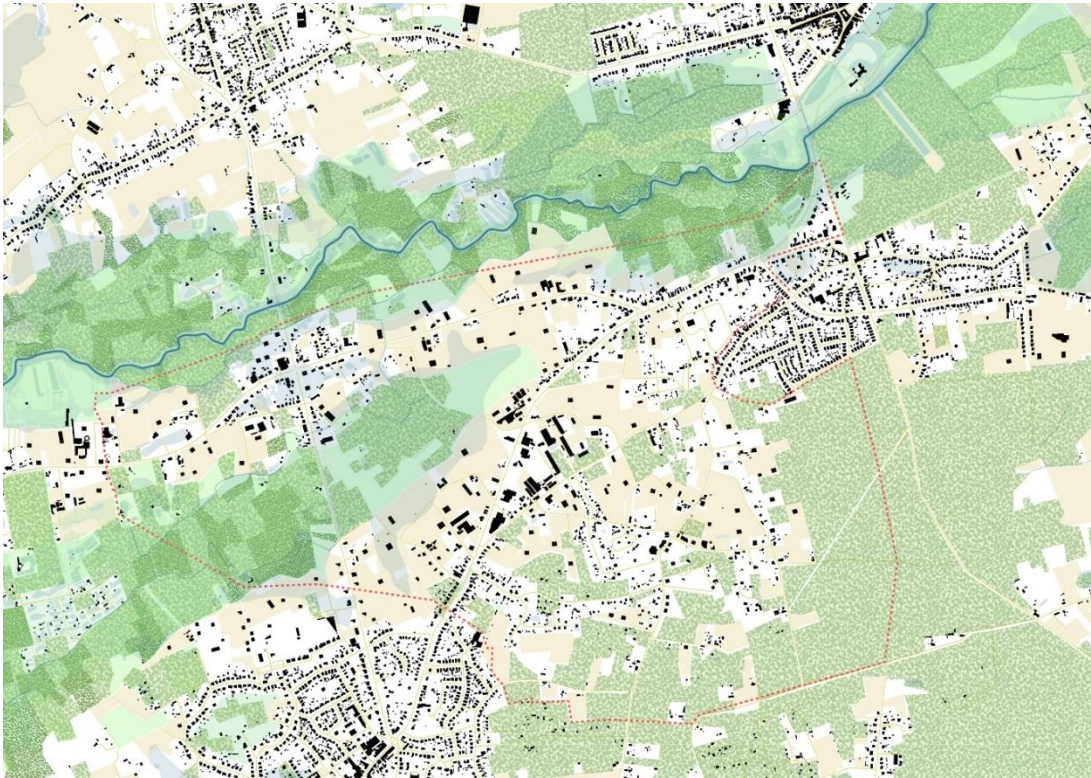
Als we de inventaris per zone maken van de bebouwde en onbebouwde percelen, komen we tot volgend resultaat. Binnen het gebied is nog ruim 34 hectare aan onbebouwde, bebouwbare percelen aanwezig. Van de ruim 550 hoofdgebouwen in het gebied liggen er maar liefst bijna 40% in onbebouwbaar verondersteld gebied. We kunnen aannemen dat van de bijna 180 hoofdgebouwen in (al dan niet landschappelijk waardevol) agrarisch gebied de grote meerderheid geen landbouwfunctie heeft.

Schematisch voorgesteld ziet het gebied er momenteel als volgt uit.



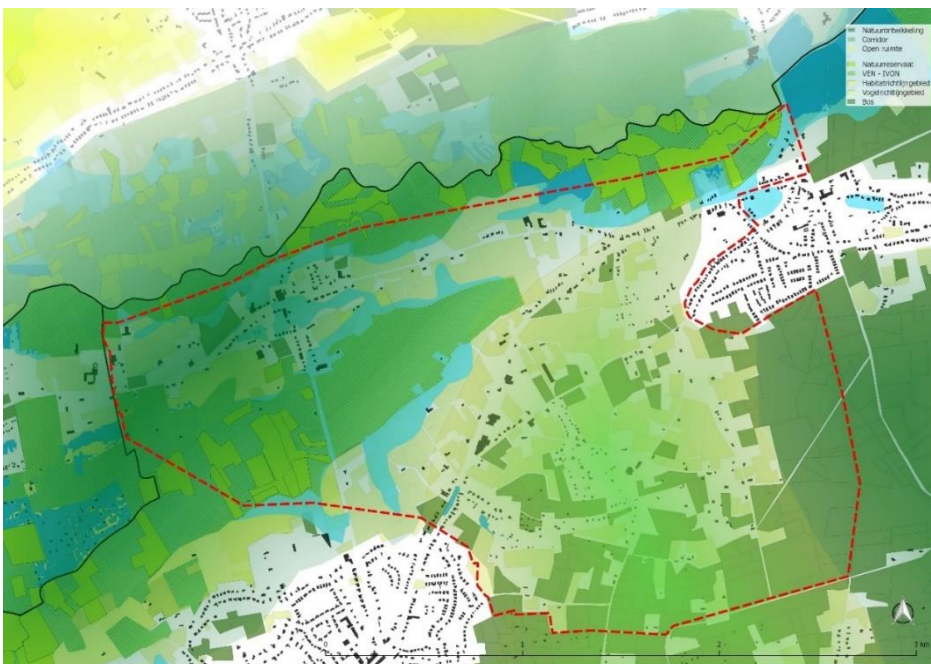
Figuur: case study natuurcorridor – bestaande toestand

In de trendevolucie (eigenlijk een 'worst case scenario') gaan we ervan uit dat de onbebouwde, bebouwbare percelen worden bebouwd. Ook in de niet bebouwbare zones komen er nog gebouwen bij omwille van een permissief ruimtelijk beleid.



Figuur: case study natuurcorridor – worst case scenario

Het trendbreukscenario wordt gebaseerd op de openruimtestructuur die als basis voor de te vrijwaren gebieden werd uitgewerkt.

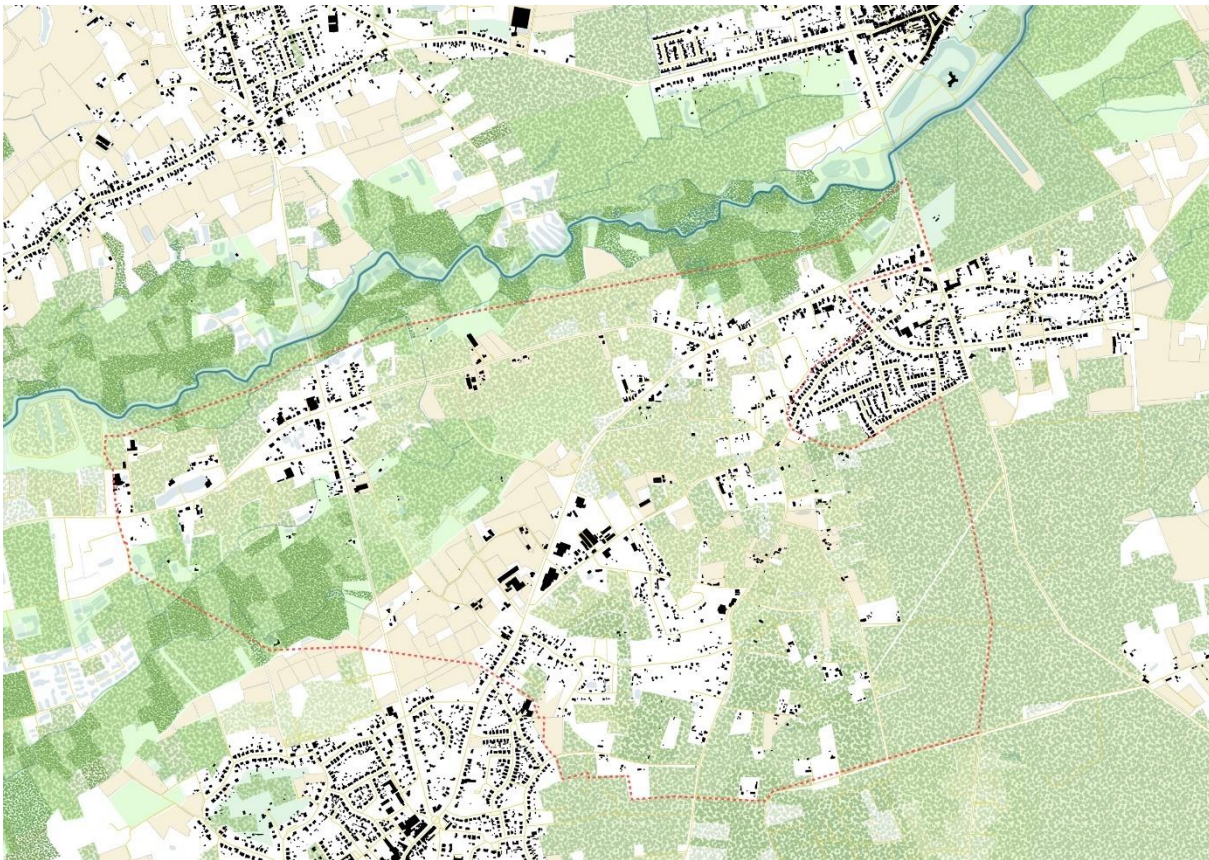


Figuur: hypothese voor de ecologische openruimtestructuur (zoom)



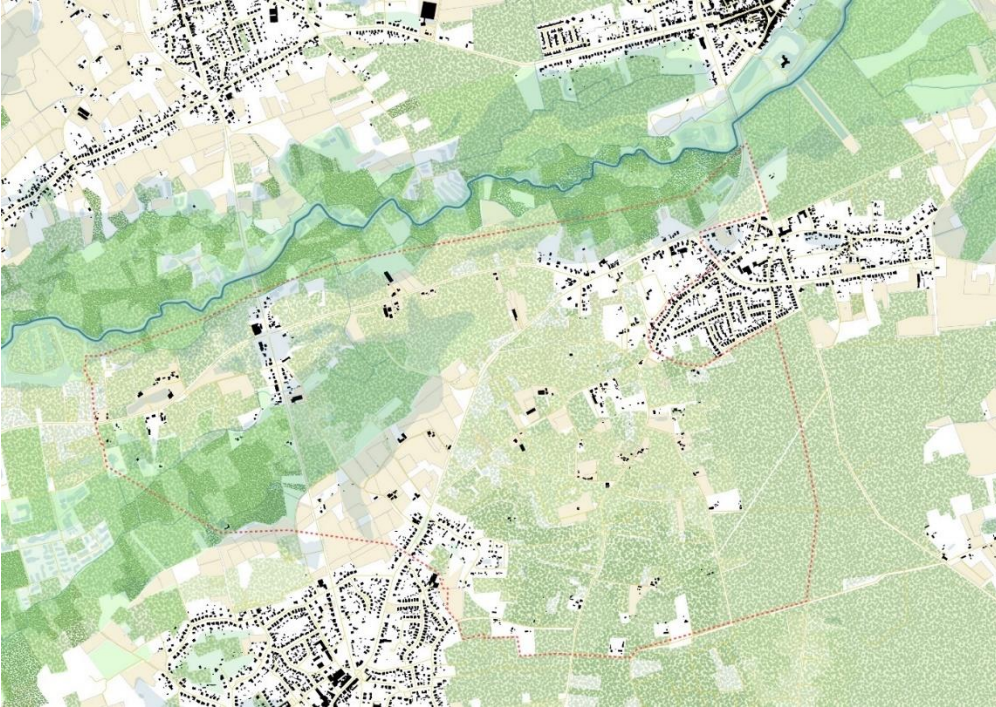
In het trendbreukscenario verkennen we een traject om stapsgewijze de natuurcorridor te realiseren. We visualiseren een mogelijke toestand in 2035, 2050 en 2080. Door het vrijmaken van de verschillende gewestplanzones gedifferentieerd te faseren, is er reeds tegen 2035 een bescheiden natuurcorridor realiseerbaar. Die wordt robuuster tegen 2050. Tegen 2080 kan het hele projectgebied tot natuurgebied getransformeerd worden.

De landbouwfunctie kan behouden blijven en evolueren naar een beheerslandbouw in het natuurgebied. Ook de bebouwing die nodig voor de landbouw, kan behouden blijven, net als enkele gebouwen die ten dienste staan van de beleving van het natuurgebied en de zachte recreatie.

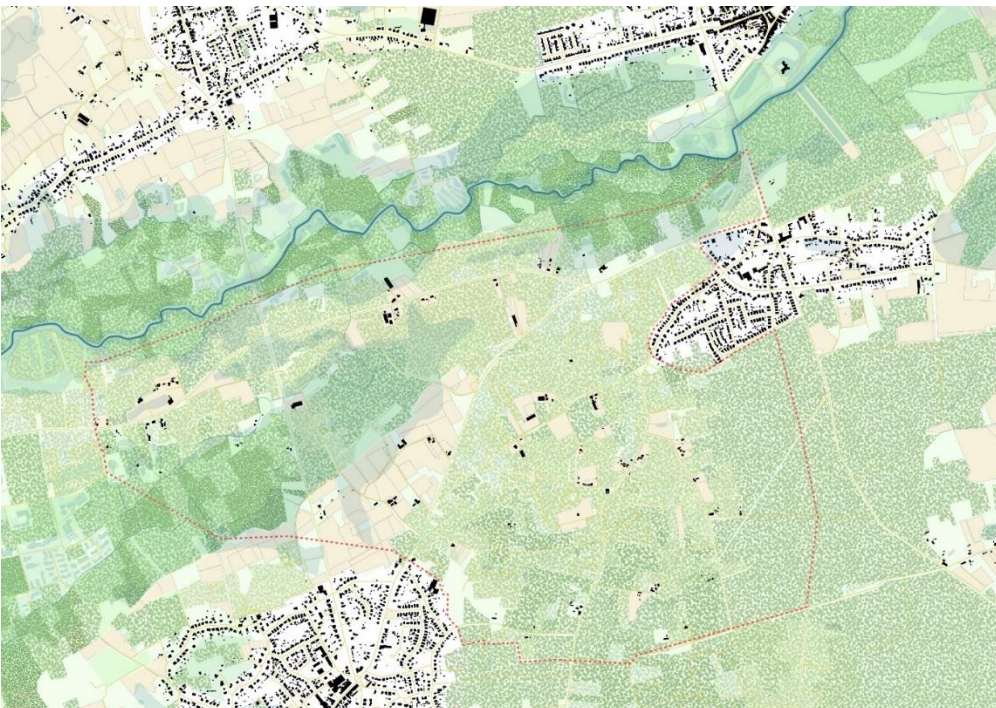


Figuur: case study natuurcorridor – simulatie 2035





Figuur: case study natuurcorridor – simulatie 2050



Figuur: case study natuurcorridor – simulatie 2080



## 1.8 THEMATISCH BENADERING

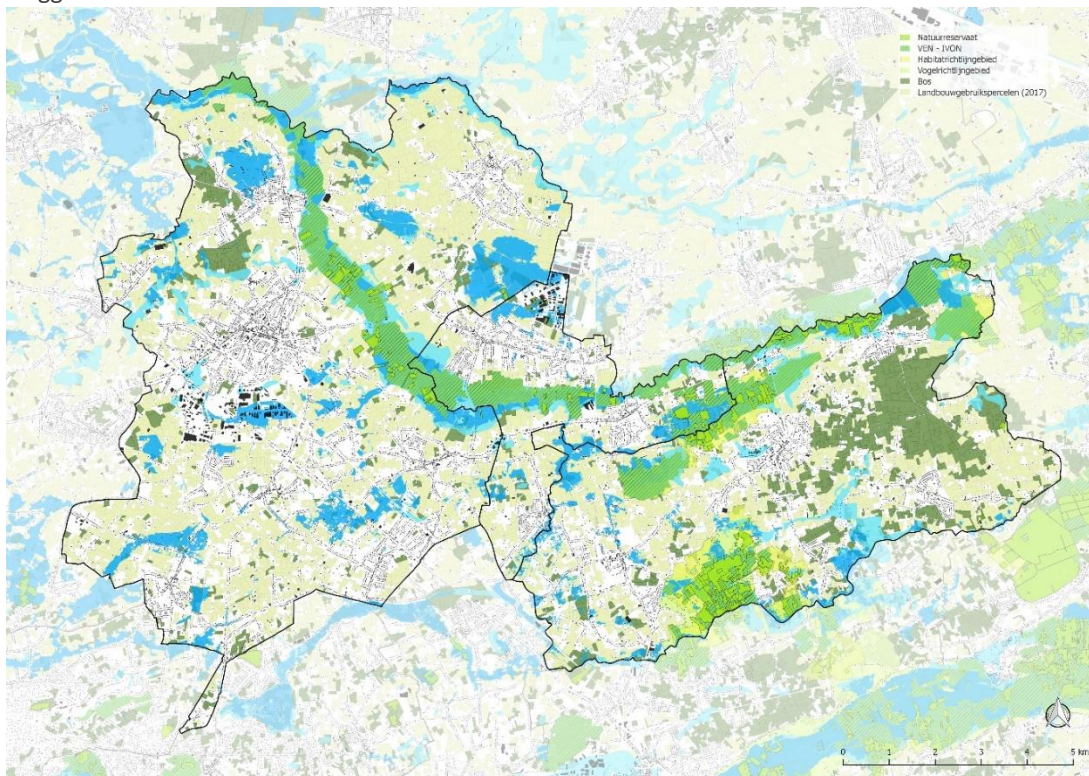
### 1) Problematiek van de gebrekkige natuurbescherming

Vlaanderen kent diverse natuurgebieden, zoals onder meer de VEN- en IVON-gebieden, de Habitat- en Vogelrichtlijngebieden, de erkende natuurreservaten. Ze zijn meestal sterk versnipperd en niet op elkaar aangesloten. Daardoor hebben ze niet de kans om te evolueren tot een volwaardig ecologisch netwerk. Bovendien vormen de activiteiten rondom de natuurbeschermingsgebieden (wonen, landbouw, verkeer, bedrijvigheid, harde recreatie) een ernstige bedreiging voor de ecologische kwaliteit van deze gebieden.

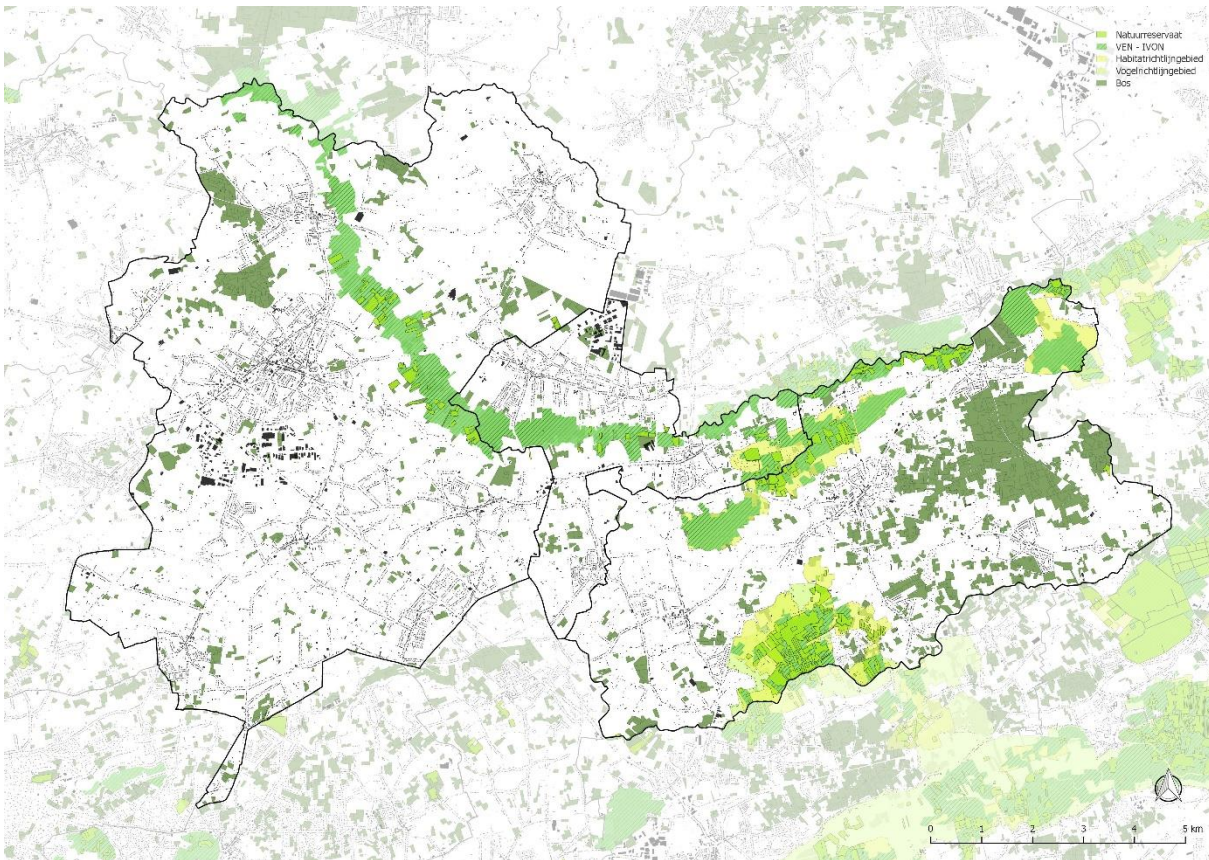
Europa verplicht de regio's om de natuur voldoende te beschermen. 'Natuur moet in gunstige staat van instandhouding zijn' is het leidend principe. Dit behelst onder meer de bescherming van de natuur tegen te hoge concentraties stikstof, die nefast zijn voor de ecologische kwaliteit. De te hoge stikstofconcentraties in de natuurbeschermingsgebieden zouden systematisch moeten worden aangepakt.

Dit zou een hefboom kunnen betekenen voor de creatie van grote, te vrijwaren open ruimte gebieden:

- Veel bestaande, stikstofproducerende activiteiten nabij natuurgebieden kunnen niet bestendig worden. Het gaat bij voorbeeld om veeteelt en stikstof-emitterende bedrijven, maar ook om drukke verkeerswegen. Zij kunnen het relokalisatieproces in de te vrijwaren gebieden in gang zetten.
- Er zal in Vlaanderen een grote nood ontstaan aan extra natuurgebieden, om de bestaande gebieden te compenseren waar de noodzakelijke bescherming niet kan worden gewaarborgd, bijvoorbeeld omdat de stikstofbronnen niet kunnen weggenomen worden.



Figuur: inventaris open ruimte



Figuur: huidige natuurbeschermingsgebieden

Sommige natuurbeschermingsgebieden in het studiegebied, de Netevallei en de Demervallei, vormen reeds een bescheiden ecologisch netwerk. Vaak zijn deze natuurbeschermings-gebieden nogal ‘bescheiden’ afgebakend: de uitbreiding van deze gebieden zou hun ecologische kwaliteit sterk ten goede komen. Bovendien zijn er verschillende natuurbeschermingsgebieden afgebakend die geïsoleerd gelegen zijn. Daardoor wordt hun ecologisch potentieel niet ten volle benut. Als deze verschillende gebieden met elkaar verbonden zouden worden, zou er een hoogwaardig ecologisch netwerk kunnen ontstaan dat in zijn geheel als natuurbeschermingsgebied zou kunnen gekwalificeerd worden. Omdat er tussen de natuurbeschermingsgebieden nog andere ecologisch waardevolle gebieden liggen (bij voorbeeld niet beschermde bossen), zouden deze verbindingen relatief eenvoudig kunnen gerealiseerd worden.

Dit principe vormt niet alleen een krachtig ruimtelijk concept voor de afbakening van de te vrijwaren open ruimte gebieden. Het draagt ook een belangrijke financiële hefboom in zich. Rond de creatie van bijkomende natuurbeschermingsgebieden kan nu immers een verdienmodel worden opgebouwd. Bestaande stikstofproducenten, elders in Vlaanderen, die graag hun activiteiten in stand willen houden, zullen graag bereid zijn om elders de noodzakelijke extra natuurgebieden te helpen realiseren. Ook de Vlaamse overheid heeft financieel belang bij de realisatie van nieuwe natuurbeschermingsgebieden: ze helpen een Europese veroordeling en boete te voorkomen.

Dit verdienmodel kan de relokalisatie van bestaande bebouwing helpen financieren, als die nodig is om de natuurbeschermingsgebieden uit te breiden.

## 2) Ruimte voor extra natuur en open ruimte

Geïnspireerd door het voorgaande stellen we volgende werkhypothese op voor een 'versterkte' open ruimte binnen het studiegebied: ze schetst de contouren van de mogelijke 'te vrijwaren gebieden'.

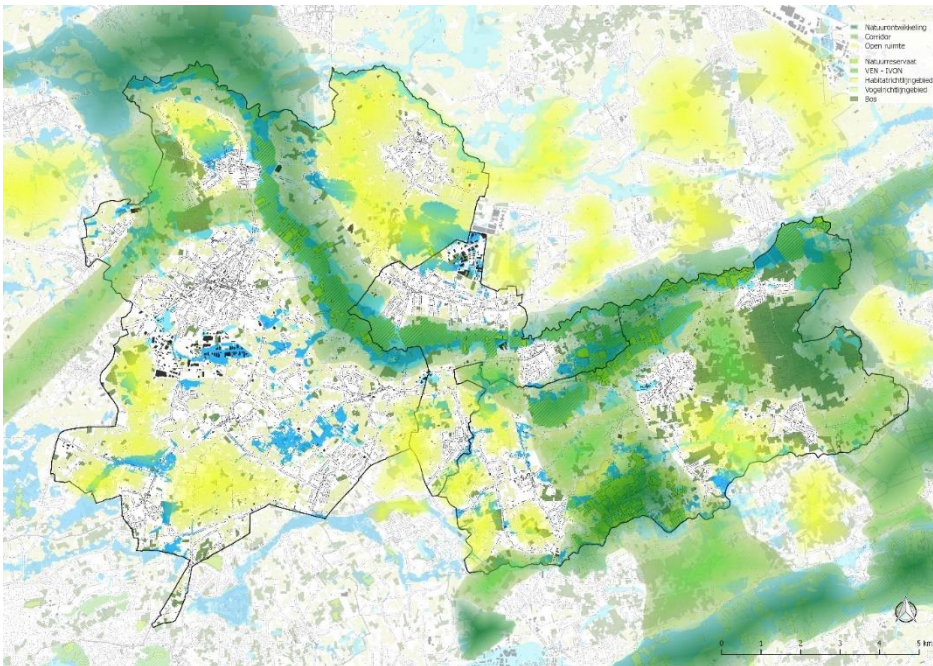
We baseren de werkhypothese op drie complementaire strategieën.

'Natuurontwikkeling' is de eerste strategie. Door bestaande beschermingszones te verruimen, kunnen we ze op elkaar doen aansluiten tot één samenhangend geheel. Deze strategie heeft het onmiddellijke effect dat de bestaande natuurbeschermingsgebieden beter beschermd en opgewaardeerd worden. De strategie 'natuurontwikkeling' resulteert onder meer in een verbreding van de natuurgebieden in de Nete- en de Demervallei.

'Natuurcorridors' vormen de tweede strategie. Versnipperde natuurgebieden die verder van elkaar gelegen zijn, kunnen toch met elkaar worden verbonden via natuurcorridors. Dit zijn open ruimte gebieden waarvan de natuurwaarde stelselmatig wordt opgewaardeerd, zodat ze uitgroeien tot een volwaardige ecologische verbinding tussen deze natuurgebieden. De corridors worden op termijn zelf natuurbeschermingsgebied. De corridors maken zoveel mogelijk gebruik van gebieden die reeds een zekere natuurwaarde hebben (bij voorbeeld bossen of andere biologisch zeer waardevolle gebieden). In de natuurcorridors bestaat de mogelijkheid tot grootschalige bebossing, waardoor de capaciteit van CO<sub>2</sub>-captatie sterk wordt uitgebreid. De corridors ontwijken zoveel mogelijk de bestaande bebouwing en zoeken 'de weg van de minste weerstand' doorheen perifere zones die ze moeten doorkruisen.

'Gave open ruimte' vormt de derde strategie. Grotere open ruimte gebieden die nog relatief ongeschonden zijn, worden gevrijwaard van bijkomende bebouwing. Deze gebieden kunnen op langere termijn ont dicht worden, zodat ze opnieuw grotere, aaneengesloten open ruimte ontstaat. Deze open ruimte kan voor diverse doeleinden worden ingezet: buffer rond natuurbeschermingsgebieden, waterberging, productie van voedsel en groene energie, landschapsvorming, ... De figuur hieronder vormt een mogelijke ruimtelijke toepassing van deze drie strategieën op het studiegebied. De geïdentificeerde gebieden vormen de hypothese voor de 'te vrijwaren gebieden' in het kader van dit onderzoek. Verder in dit hoofdstuk zal de natuurcorridor tussen de woonkernen Bergom en Herselt verder worden verkend.





Figuur: hypothese voor een ecologische openruimtestructuur

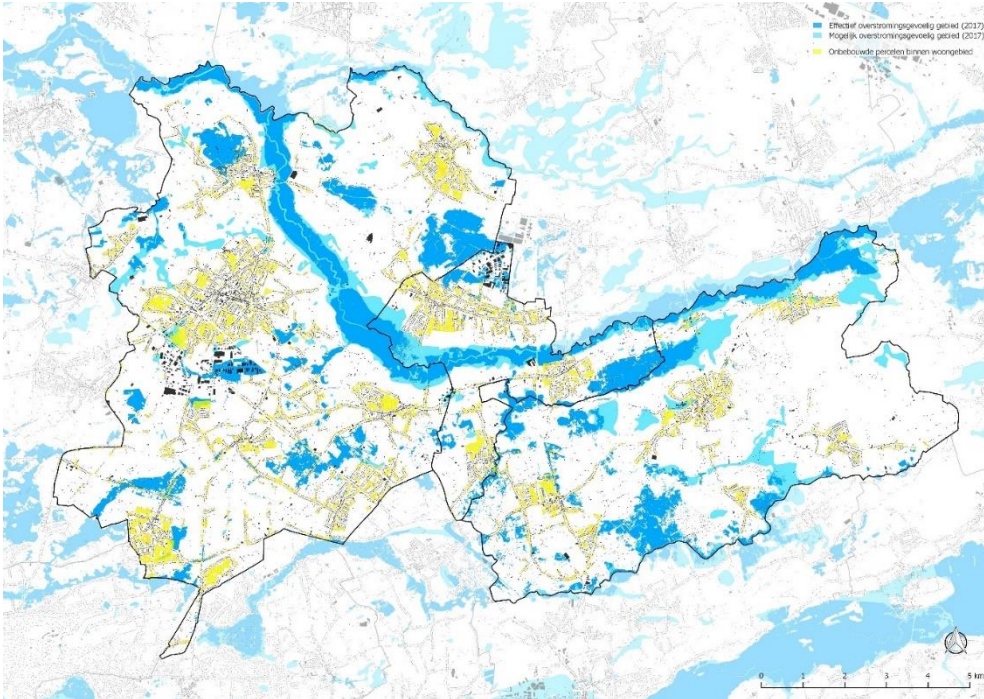
### 3) Ruimte voor waterberging en reductie van het overstromingsrisico

Door de klimaatopwarming zal de neerslagintensiteit toenemen. De creatie van buffercapaciteit wordt essentieel om het overstromingsrisico in de bebouwde gebieden te beperken. Deze gebieden kunnen eveneens als 'te vrijwaren gebied' worden gekwalificeerd.

De creatie van ruimte voor waterberging en reductie van het overstromingsrisico kan de basis vormen voor een financieel model. De creatie van een waterbergingsgebied kan elders het overstromingsrisico (bij voorbeeld in een bebouwd gebied) doen afnemen. Met de vermeden kosten door de vermindering van het overstromingsrisico kan de creatie van het waterbergingsgebied (met daarbij de relokalisatie van bestaande gebouwen) worden gefinancierd.



De Vlaamse Overheid heeft recent een regeling rond watergevoelige openruimtegebieden (WORG) uitgewerkt.



Figuur huidige overstromingsgevoelige gebieden.

#### 4) Ruimte voor windenergie

Vlaanderen heeft een grote achterstand weg te werken inzake de opwekking van hernieuwbare energie. Er zullen onder meer windparken op land moeten worden gerealiseerd.

De plaatsing van windturbines wordt vandaag sterk bemoeilijkt door de aanwezigheid van bewoning. Door de te respecteren minimale afstand tot bestaande woningen, komen in gebieden met verspreide bebouwing slechts weinig locaties in aanmerking voor windturbines.

Door geïsoleerde woningen te relokalisieren, kunnen sommige gebieden worden vrijgemaakt ten behoeve van windturbines. De opbrengsten door de plaatsing van windturbines kunnen de relokalisatie helpen financieren. Ook de Vlaamse en federale overheid kan hier een rol in spelen, omdat deze windturbines de (anders onhaalbare) quota voor hernieuwbare energie helpen realiseren.

Als voorbeeld kan het gebied tussen de kernen van Hulshout en Wiekevorst worden aangehaald. Het industrieterrein is een geschikte locatie voor windturbines. Mits de relokalisatie van enkele woningen rondom het industrieterrein, zou dit windmolenpark verder uitgebreid kunnen worden.



Figuur: zoekzone windmolenpark tussen Wiekevorst en Hulshout

## 5) Optimalisatie van de landbouw

De verspreide bebouwing heeft geleid tot een versnippering van het landbouwareaal. Door op strategische locaties deze verspreide bebouwing te reloceren, kunnen opnieuw grotere, aaneengesloten landbouwgebieden ontstaan. Dit kan leiden tot een efficiëntere landbouwexploitatie. In hoeverre deze efficiëntiewinsten ook een financiële hefboom kunnen vormen om de relocatie van deze verspreide bebouwing te helpen financieren, moet verder worden onderzocht.

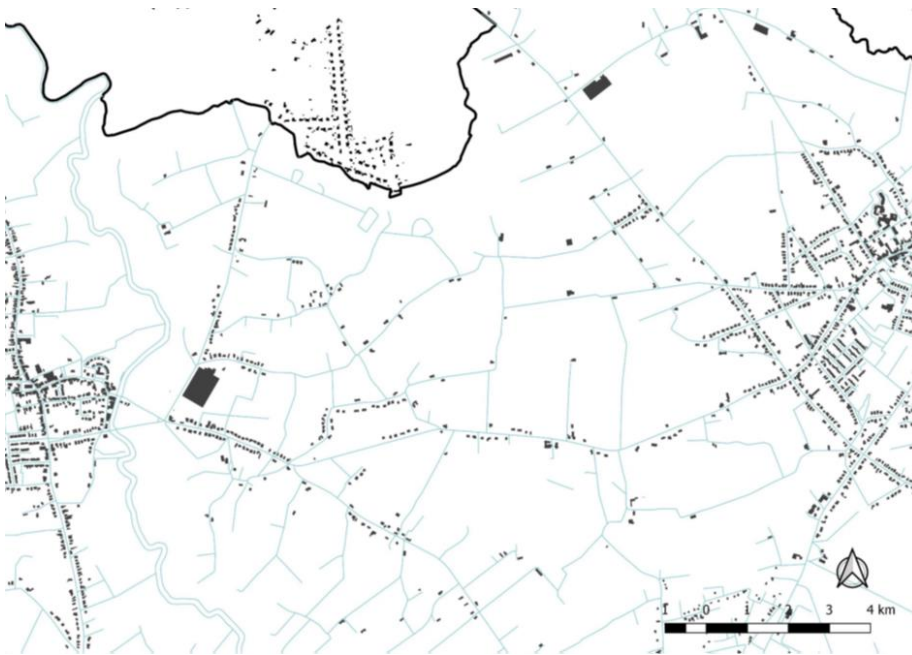
## 6) Rationalisatie van infrastructuur en nutsvoorzieningen

Het veilig stellen van de actuele of potentiële waarde van de open ruimte vormt niet de enige 'driver' voor de afbakening van te vrijwaren gebieden. Het instandhouden van de geïsoleerde bebouwing heeft een hoge maatschappelijke kost. Als we de geïsoleerde bebouwing kunnen afbouwen door relocatie, dan zal deze maatschappelijke kost dalen. De vermeden kosten zouden kunnen bijdragen tot de financiering van de relocatie van bestaande gebouwen in de open ruimte. De afbakening van te vrijwaren gebieden zou tot doel kunnen hebben om in die gebieden de kostprijs van bijvoorbeeld infrastructuur en nutsvoorzieningen te reduceren.

Binnen het studiegebied is een groot areaal aan uitgeruste wegen beschikbaar. Buiten de kernen hebben deze wegen meestal een lage tot zeer lage gebruikersdichtheid. Het gevolg van deze lage gebruikersdichtheid is een zeer hoge relatieve kost voor de aanleg, de exploitatie en de instandhouding van nutsvoorzieningen (straten, gas- en elektriciteitsnet, riolering). Ook de publieke dienstverlening (postbedeling, vuilnisophaling, straatverlichting, thuiszorg) wordt zeer duur. Voor vele gemeenten legt de steeds groter wordende nood aan instandhouding en vernieuwing van de infrastructuur een zware claim op de gemeentelijke financiën.

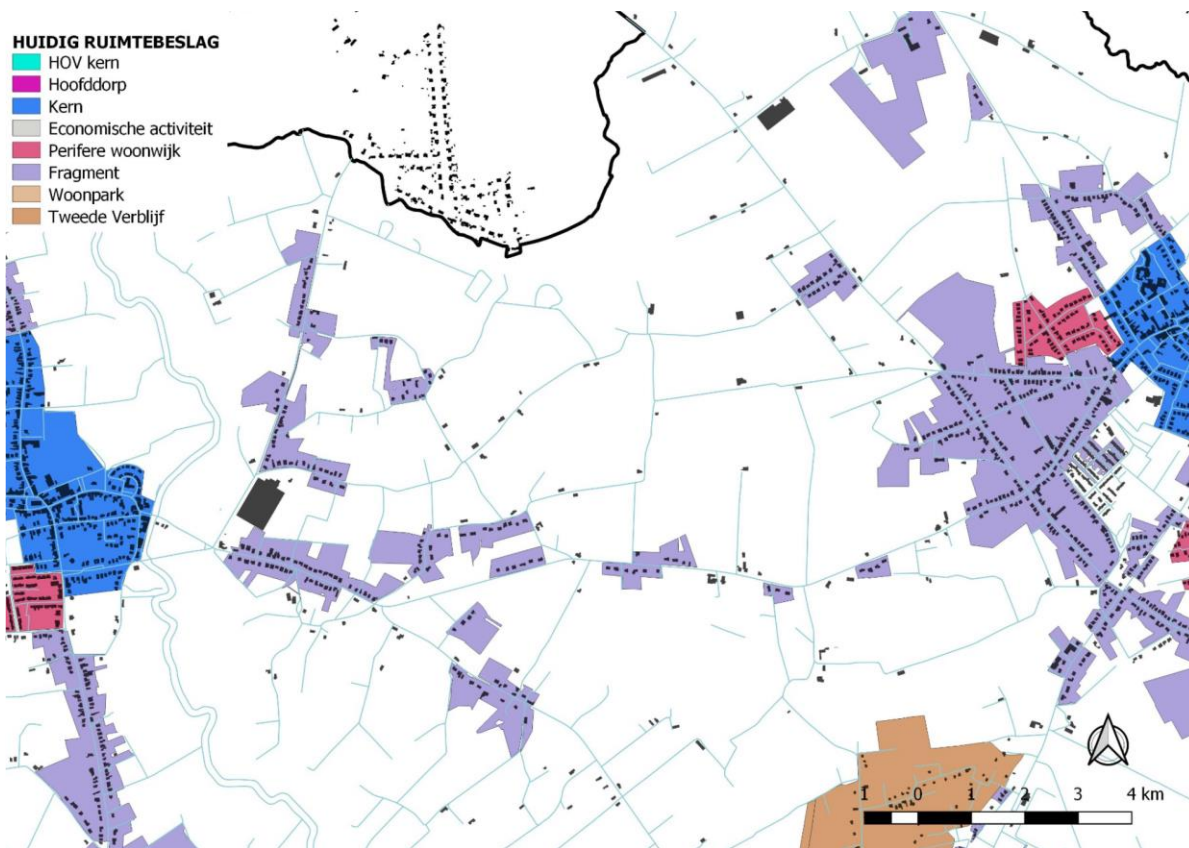
Waar de woningdichtheid zéér laag is, zal op de langere termijn de relokalisatie van de woningen goedkoper uitvallen dan de instandhouding van de infrastructuur, de nutsvoorzieningen en de dienstverlening.

Bij wijze van voorbeeld onderzochten we de infrastructuur in een gebied tussen Itegem en Wiekevorst. Uit de analyse blijkt langs de uitgeruste wegen buiten de woonkernen tot zes keer minder woningen te staan dan binnen deze woonkernen. De instandhouding van deze infrastructuur, nodig om deze woningen te kunnen blijven bedienen, betekent een enorme kost voor de gemeente Heist-op-den-Berg.

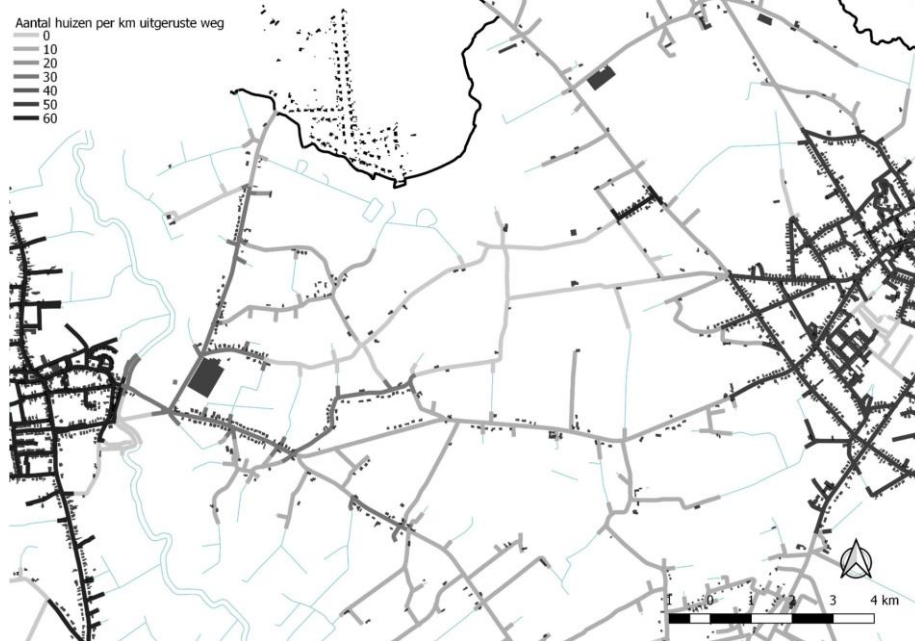


Figuur: case study infrastructuur tussen Itegem en Wiekevorst: bebouwing





Figuur: case study infrastructuur tussen Itegem en Wiekevorst: afbakening gebieden



Figuur: case study infrastructuur tussen Itegem en Wiekevorst: gebruikersdichtheid

## 2. BIJLAGE 2: BEREKENING VAN MEERWAARDE EN MINWAARDE VAN VASTGOED NAV SCHRAPPEN OF VERHOGEN VAN BOUWRECHTEN

### 2.1.1 Meerwaardegeneratie naar aanleiding van verdichting

Voor twee specifieke sites wordt geïllustreerd welke meerwaarde wordt gegenereerd wanneer de bouwrechten worden verhoogd. Vervolgens bekijken we hoe de baatafoming zich in de praktijk zal verhouden tot die geraamde meerwaarde. Vervolgens benoemen we enkele kritische succesfactoren voor de baatafoming door overheden.

#### Berekening van de grondwaardestijging

Het verhogen van bouwrechten op een site weerspiegelt zich in een verhoging van de grondwaarde. We berekenen daarom de grondwaarde in het scenario met huidige dichtheid, en een tweede maal in een scenario met verhoogde dichtheid. Het verschil tussen beide toont de grondwaardestijging.

#### Case 1: Herselt dorp

Voor de case te Herselt dorp werd in beide scenario's een fictief ontwerp uitgewerkt. Deze werkwijze laat toe om in beide gevallen de residuele grondwaarde te berekenen aan de hand van kosten en inkomsten van de ontwikkeling, of nog, de waarde te berekenen die een ontwikkelaar bereid zou zijn te betalen voor de aankoop van de grond.



scenario huidige dichtheid

scenario verhoogde dichtheid

	scenario huidige dichtheid	scenario verhoogde dichtheid
<b>PROJECTGEGEVENS</b>		
oppervlakte site totaal (woongebied)	0,661 ha	0,661 ha
vloeroppervlakte (bovengronds)	4.380 m <sup>2</sup>	10.345 m <sup>2</sup>
aantal woonunits	44 # woonunits	91 # woonunits
woningen/hectare	67 wo/ha	138 wo/ha
vloer/terrein index	0,66 V/T	1,57 V/T
<b>BEREKENING GRONDWAARDE</b>		
inkomsten	10.289.205 euro	21.274.636 euro
kosten	-7.016.869 euro	-15.599.480 euro
marge voor de ontwikkelaar (15 à 10%)	-1.052.530 à -701.687 euro	-2.339.922 à -1.559.948 euro
residuele grondwaarde	2,2 à 2,6 milj. euro	3,3 à 4,1 milj. euro
	336 à 389 euro/m <sup>2</sup>	505 à 623 euro/m <sup>2</sup>
<b>GRONDWAARDESTIJGING</b>		
	<b>1,1 à 1,5</b>	<b>miljoen euro</b>
	8.057 à 11.157	euro/wooneenheid

### Besluit case 1

Door de V/T te verhogen van 0,66 naar 1,57 stijgt de grondwaarde met 1,1 à 1,5 miljoen euro. Dit komt overeen met 8.000 à 11.000 euro per wooneenheid in het nieuwe scenario. Waar precies de grondwaardestijging zich in praktijk binnen deze vork zal situeren, zal afhangen van het risico van de ontwikkeling. In geval van groter risico zal de ontwikkelaar een grotere risicomarge eisen en zal de grondwaardestijging dus kleiner zijn.

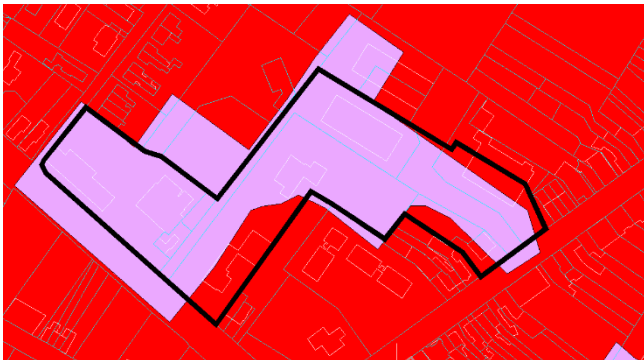
## Bijlage : Detail van de berekening van Case 1

		scenario huidige dichtheid	scenario verhoogde dichtheid
<b>CASE 1 : DETAIL BREKENING VAN KOSTEN EN INKOMSTEN ONTWIKKELING</b>			
<b>infrastructuur</b>			
sloop	250 euro/m2	0 m2	0 m2
bouwrijp maken terrein	12 euro/m2	6.609 m2	6.609 m2
utrusten weg (wegenis+riolerings+nutvoorzieningen) tweerichting	2.600 euro/lm	0 lm	79.308 euro
utrusten weg (wegenis+riolerings+nutvoorzieningen) éénrichting	1.800 euro/lm	0 lm	0 euro
verhardten weg (wegenis+verlichting) éénrichting	1.000 euro/lm	184 lm	189.000 euro
			128.000 euro
<b>bouw</b>			
semi-private groenaanleg	45 euro/m2	4.472 m2	2.789 m2
bouw grondgebonden woningen	1.100 euro/m2	0 m2 gg woningen	2.376 m2 gg woningen
bouw appartementen	1.800 euro/m2	4.380 m2 appartementen	7.969 m2 appartementen
bouw parkeerkeider	700 euro/m2	774 m2 parkeerkeider	1.601 m2 parkeerkeider
			125.505 euro
			2.613.600 euro
			7.969.000 euro
			1.120.813 euro
<b>toeslagen</b>			
bouw onvoorzijene kosten	5,00% % op netto bouwkosten	269.326 euro	611.261 euro
bouw bijkomende projectkosten < 50 woningen (incl financieringskost)	18,00% % op netto-hovoor bouwkosten	1.018.052 euro	
bouw bijkomende projectkosten > 50 woningen (incl financieringskost)	16,00% % op netto-hovoor bouwkosten		2.053.838 euro
btw	- %	0 euro	0 euro
verkavelen transactiekosten	1,00% % op verkoopprijs grondaandeel	34.297 euro	70.915 euro
verkoopkosten	3,00% % op verkoopprijs	308.676 euro	638.239 euro
<b>totaal investeringen</b>		<b>7.016.869 euro</b>	<b>15.599.480 euro</b>
<b>verkoop</b>			
verkoop grondgebonden woningen incl grond	310.000 euro/gg woning	0 # gg woningen	3.410.000 euro
verkoop appartementen incl grond	210.000 euro/app	44 # appartementen	16.903.939 euro
verkoop ondergrondse parkeerplaatsen	15.000 euro/ondergr ppl	31 # ondergr ppl	960.697 euro
verkoop niet-bebouwde grond langs uitgenuste weg	250 euro/m2	1.486 m2	
verkoop tuingrond op >50m van uitgenuste weg	110 euro/m2	1.475 m2	
<b>totaal inkomsten</b>		<b>10.289.205 euro</b>	<b>21.274.636 euro</b>



## Case 2: Heist-op-den-Berg Oud Mechelbaan

De site van de case te Heist-op-den-Berg ligt volgens het gewestplan deels in woongebied, maar voornamelijk in KMO-gebied. In deze case wordt dus niet enkel de dichtheid verhoogd ten opzichte van wat gangbaar is in de omgeving, maar wordt de bestemming van het KMO-gebied gewijzigd naar woongebied.



Gewestplan met KMO- en woongebied

Voor het scenario met huidige dichtheid in KMO-gebied werd de grondwaarde berekend op basis van eenheidsprijzen die werden afgeleid uit grondprijzen van vergelijkbare sites in de omgeving.

Voor het scenario met verhoogde dichtheid en met omzetting naar woongebied werd een fictief ontwerp uitgewerkt. Daaruit werd de residuele grondwaarde berekend.



scenario huidige dichtheid/KMO-gebied



scenario verhoogde dichtheid/woongebied

	scenario huidige dichtheid		scenario verhoogde dichtheid
<b>PROJECTGEGEVENS</b>			
oppervlakte site totaal	2,214 ha	oppervlakte site totaal	2,214 ha
oppervlakte KMO-gebied	1,824 ha	oppervlakte KMO-gebied	- ha
oppervlakte woongebied	0,390 ha	oppervlakte woongebied	2,214 ha
		vloeroppervlakte (bovengronds)	21.145 m <sup>2</sup>
		aantal woonunits	209 # woonunits
		woningen/hectare	94 wo/ha
		vloer/terrein index	0,96 V/T
<b>BEREKENING GRONDWAARDE</b>			
		inkomsten uit ontwikkeling	48.759.995 euro
		kosten voor ontwikkeling	-35.677.248 euro
		marge voor de ontwikkelaar (15 à 10%)	-5.351.587 à -3.567.725 euro
grondwaarde obv referentieprijsen	3,0 milj. euro 134 euro/m <sup>2</sup> (gemiddeld)	residuele grondwaarde	7,7 à 9,5 milj. euro 349 à 430 euro/m <sup>2</sup>
<b>GRONDWAARDESTIJGING</b>			
		<b>4,8 à 6,5</b>	<b>miljoen euro</b>
		50.442 à 69.365	euro/wooneenheid

### Besluit Case 2

Door een V/T van 0,96 op de site toe te laten en door KMO-gebied om te zetten naar woongebied, stijgt de grondwaarde met 4,8 à 6,5 miljoen euro. Dit komt overeen met 50.000 à 70.000 euro per wooneenheid in het nieuwe scenario. Waar precies de grondwaardestijging zich in praktijk binnen deze vork zal situeren, zal afhangen van het risico van de ontwikkeling. In geval van groter risico, zoals de onzekerheid over de bodemgesteldheid van de KMO-grond, zal de ontwikkelaar een grotere risicomarge eisen en zal de grondwaardestijging dus kleiner zijn.

Bijlage: Detail van de berekening van case 2

CASE 2 : DETAIL BEREKENING VAN GRONDWAARDE AHV PRIJZEN VOOR GROND PER M2

aankoop projectgrond

kmo aan volle prijs	110 euro/m2	18.238 m2	2.006.180 euro
woongebied op <50m van uitgeruste weg	250 euro/m2	2.345 m2	586.250 euro
woongebied op >50m van uitgeruste weg	105 euro/m2	1.553 m2	163.065 euro
registratie + transactiekost op aankoop grond	8,00% % op aankoopprijs		220.440 euro

**totaal grondwaarde**

**2.975.935 euro**

scenario huidige dichtheid

18.238 m2	2.006.180 euro
2.345 m2	586.250 euro
1.553 m2	163.065 euro
	220.440 euro

CASE 2 : DETAIL BEREKENING VAN KOSTEN EN INKOMSTEN ONTWIKKELING

infrastructuur

sloop	250 euro/m2	9.220 m2	2.305.000 euro
bouwruij maken terrein	12 euro/m2	22.136 m2	265.632 euro
uitrusten weg (wegen+riolering+nutsvoorzieningen) tweerichting	2.600 euro/lm	250 lm	650.000 euro
uitrusten weg (wegen+riolering+nutsvoorzieningen) éénrichting	1.800 euro/lm	250 lm	450.000 euro
verharden weg (wegen+verlichting) éénrichting	1.000 euro/lm	0 lm	0 euro

bouw

semi-private groenaanleg	45 euro/m2	10.607 m2	477.315 euro
bouw grondgebonden woningen	1.100 euro/m2	1.080 m2 gg woningen	1.188.000 euro
bouw appartementen	1.000 euro/m2	20.065 m2 appartementen	20.065.000 euro
bouw parkeerleider	700 euro/m2	3.652 m2 parkeerleider	2.556.290 euro

toeslagen

bouw onvoorziene kosten	5,00% % op netto bouwkosten	1.397.862 euro
bouw bijkomende projectkosten < 50 woningen (incl financieringskost)	18,00% % op netto-onvoorz bouwkosten	4.696.816 euro
bouw bijkomende projectkosten > 50 woningen (incl financieringskost)	16,00% % op netto-onvoorz bouwkosten	0 euro
btw	- %	162.533 euro
verkavelen transactie-kosten	1,00% % op verkoopprijs grondaandeel	1.462.800 euro
verkoopkosten	3,00% % op verkoopprijs grondaandeel	

**totaal investeringen**

**35.677.248 euro**

verkoop

verkoop grondgebonden woningen incl grond	330.000 euro/egg woning	6 # gg woningen	1.980.000 euro
verkoop appartementen incl grond	220.000 euro/app	203 # appartementen	44.588.889 euro
verkoop ondergrondse parkeerplaatsen	15.000 euro/ondergr ppl	146 # ondergr ppl	2.191.106 euro

**totaal inkomsten**

**48.759.995 euro**

scenario verhoogde dichtheid

9.220 m2	2.305.000 euro
22.136 m2	265.632 euro
250 lm	650.000 euro
250 lm	450.000 euro
0 lm	0 euro
10.607 m2	477.315 euro
1.080 m2 gg woningen	1.188.000 euro
20.065 m2 appartementen	20.065.000 euro
3.652 m2 parkeerleider	2.556.290 euro
	1.397.862 euro
	4.696.816 euro
	0 euro
	162.533 euro
	1.462.800 euro

## 2.1.2 Waardedalingen en kosten naar aanleiding van het schrappen van bouwrechten en het afbreken van panden

Hierna wordt geïllustreerd welke waardedalingen en kosten verbonden zijn aan het vrijmaken van een corridor tussen Bergom en Herselt. De financiële gevolgen zijn in sterke mate afhankelijk van de impact die men wil bereiken, de spreiding doorheen de tijd van het herstel van de open ruimte, en de evolutie van de grondprijzen op lange termijn. We beschouwen daarom verschillende scenario's.

De scenario's onderscheiden zich van elkaar op drie vlakken:

- Impact: mogelijk worden niet alle percelen vrijgemaakt<sup>3</sup>;
- Spreiding doorheen de tijd van de compensatievergoedingen en kosten: mogelijk wordt het herstel van de open ruimte gespreid over verschillende decennia;
- Evolutie van de grondprijzen: mogelijk zullen grondprijzen doorheen de tijd dalen als wonen buiten kernen steeds minder aantrekkelijk wordt bevonden.

In **scenario 1** veronderstellen we volgende randvoorwaarden:

- maximale impact: bouwrechten worden geschrapt op alle onbebouwde percelen; alle bebouwde percelen worden vrijgemaakt
- alle compensatievergoedingen worden in 2020 betaald
- de gehanteerde grondprijzen zijn de huidige marktprijzen

In **scenario 2a, 2b en 2c** veronderstellen we volgende randvoorwaarde :

- gematigdere impact: bouwrechten worden geschrapt op 100% van de onbebouwde percelen; in totaal worden slechts ca. 80% van de bebouwde percelen vrijgemaakt

In **scenario 2a** veronderstellen we bijkomend volgende randvoorwaarden :

- alle compensatievergoedingen worden in 2020 betaald
- de gehanteerde grondprijzen zijn de huidige marktprijzen

In **scenario 2b** veronderstellen we bijkomend volgende randvoorwaarden :

- de compensatievergoedingen worden gespreid betaald van 2020 tot 2080
- de gehanteerde grondprijzen zijn de huidige marktprijzen

In **scenario 2c** veronderstellen we bijkomend volgende randvoorwaarden :

- de compensatievergoedingen worden gespreid betaald van 2020 tot 2080
- de gehanteerde grondprijzen dalen van 2020 tot 2080

In dit laatste scenario veronderstellen we de daling van de grondprijzen als volgt :

- tussen 2020 en 2035: de grondprijzen bedragen tussen 100% en 70% van de huidige marktwaarde
- tussen 2036 en 2050: de grondprijzen bedragen tussen 70% en 50% van de huidige marktwaarde
- tussen 2051 en 2080: de grondprijzen bedragen tussen 50% en 30% van de huidige marktwaarde

<sup>3</sup> Onder 'vrijmaken van een bebouwd perceel' verstaan we het schrappen van bouwrechten, en het verwerven en afbreken van de opstal.

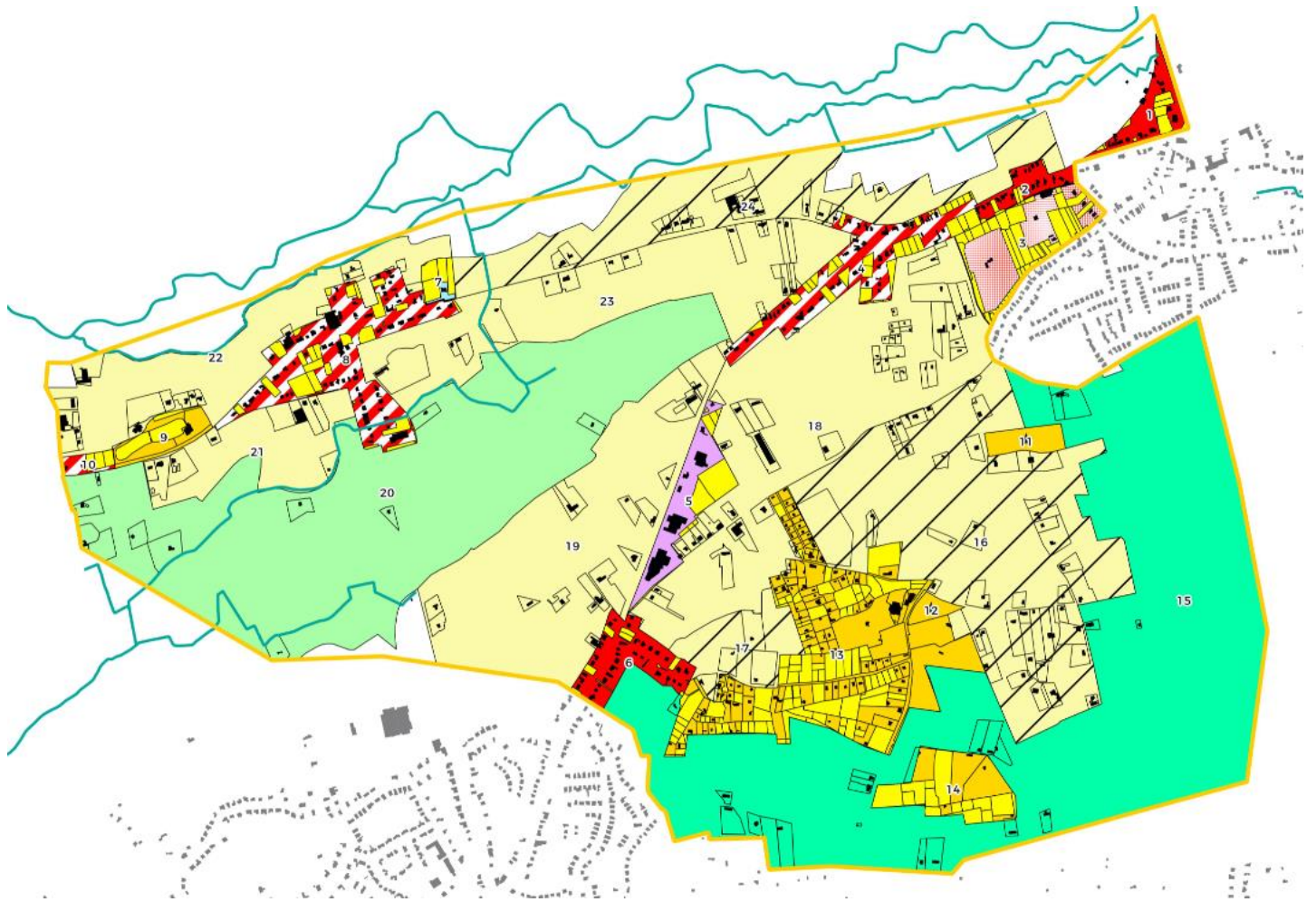
### Berekening van de waardedalingen en de kosten

De bedragen van de respectieve scenario's in onderstaande resultatentabel zijn de netto huidige waarde van: de waardedalingen voor het schrappen van bouwrechten (of nog, de compensatievergoedingen); de kosten voor het vrijmaken van de percelen (verwerven en afbreken opstal) .

Deze vergoedingen en kosten werden nominaal ingerekend (zonder inflatie), en verdisconteerd naar netto huidige waarde met een discontovoet van 2%.

	SCENARIO 1	SCENARIO 2a	SCENARIO 2b	SCENARIO 2c
impact :	maximale impact :	gematigdere impact :		
gehanteerde grondprijzen :	100% van alle percelen	100% van de onbebouwde percelen, en circa 80% van de bebouwde percelen		
spreiding in de tijd:	huidige grondprijzen 2020	huidige grondprijzen 2020	huidige grondprijzen 2020 tot 2080	grondprijzen dalend 2020 tot 2080
<b>bouwrechten schrappen</b>				
op onbebouwde percelen	24,5	24,5	21,2	21,2 à 14,9
op bebouwde percelen	64,5	52,9	32,1	24,6 à 16,9
<b>opstellen verwerven + afbreken</b>				
op bebouwde percelen	96,2	77,0	51,8	51,8
<b>TOTAAL miljoen euro</b>	<b>185,3</b>	<b>154,4</b>	<b>105,1</b>	<b>97,6 à 83,5</b>

Omdat de kosten sterk verschillen van zone tot zone in de corridor, wordt hieronder een overzichtstabel weergegeven van de kosten per zone (onder condities van scenario 1). In de laatste kolom van de tabel wordt voor de meest kostenintensieve zones aangegeven wat de belangrijkste kostendrijvers zijn van de respectieve zone.



## VERDELING VAN DE KOSTEN OVER DE DEELZONES

zone zie kaart	bestemming gewestplan	kost per zone	aandeel in de kosten	belangrijkste kostendrijvers van de meest kostenintensieve zones
1	woongebied	9,3	<b>5,04%</b>	12 woningen + 5 commerciële panden
2	woongebied	7,1	3,85%	
3	woonuitbreidingsgebied	4,1	2,19%	
4	landelijk woongebied	26,6	<b>14,34%</b>	53 woningen + 6 commerciële panden
5	KMO zone	13,7	<b>7,37%</b>	10 bedrijven
6	woongebied	17,5	<b>9,45%</b>	35 woningen
7	openbaar nut	0,2	0,11%	
8	landelijk woongebied	42,1	<b>22,74%</b>	69 woningen + 7 bedrijven
9	zone voor verblijfsrecreatie	1,7	0,93%	
10	landelijk woongebied	2,1	1,16%	
11	zone voor dagrecreatie	0,2	0,10%	
12	zone voor dagrecreatie	0,3	0,17%	
13	zone voor verblijfsrecreatie	18,9	<b>10,19%</b>	105 tweede verblijven
14	zone voor verblijfsrecreatie	2,7	1,44%	
15	bosgebied	3,2	1,72%	
16	landsch. waardevol agrarisch gebied	8,4	<b>4,52%</b>	43 woningen
17	landsch. waardevol agrarisch gebied	0,6	0,32%	
18	agrarisch gebied	9,4	<b>5,09%</b>	39 woningen + 3 bedrijven
19	agrarisch gebied	5,6	3,00%	
20	natuurgebied	1,5	0,81%	
21	agrarisch gebied	1,6	0,84%	
22	agrarisch gebied	3,0	1,63%	
23	agrarisch gebied	3,5	1,90%	
24	landsch. waardevol agrarisch gebied	1,9	1,01%	
25	natuurgebied	0,2	0,08%	
<b>TOTAAL in miljoen euro</b>		<b>185,3</b>	<b>100,00%</b>	

### Besluit Case Herselt-Bergom

De netto huidige waarde van de kosten voor het schrappen van bouwrechten en het vrijmaken van de corridor tussen Herselt en Bergom in 2020 bedragen 185 miljoen euro. Deze waarde halveert naar 98 à 84 miljoen euro wanneer :

- de hersteloperatie wordt gespreid over 60 jaar, en
- men ervan uitgaat dat de grondprijzen buiten kernen zullen dalen naar 50 à 30% van de huidige marktwaarde tegen 2080, en
- de bebouwde percelen slechts voor 80% worden vrijgemaakt.

De kosten per zone van de corridor verschillen onderling sterk van elkaar aangezien het gaat om verschillende bodembestemmingen, verschillende types opstallen, en verschillende aantallen van opstallen.



Bijlage : Basisgegevens en uitgangspunten voor de berekening van case Herselt-Bergom

BASISGEGEVENS		oppervlaktes			opstallen							schijven afbouw			
nr	bestemming	zone (ha)	onbebouwde percelen (ha)	bebouwde percelen (ha)	commercieel	groot landbouwbedrijf	bedrijf	recreatie	openbaar nut	landbouwbedrijf met stallen en woning	tweede verblijf	WONINGEN	2020 - 2035	2035 - 2050	2050 - 2080
1	woongebied	3,338	0,672	1,905	5							12	40%	20%	20%
	<50		0,576	1,725											
	>50, tuin		0,096	0,180											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
2	woongebied	2,350	0,257	1,465	2							19	20%	20%	40%
	<50		0,257	1,465											
	>50, tuin		0,000	0,000											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
3	woonuitbreidingsgebied	9,196	4,257	4,847	1							9	20%	20%	40%
	<50		0,223	0,553											
	>50, tuin		0,000	0,000											
	>50, projectgrond		4,034	4,294											
4	landelijk woongebied	10,409	2,841	5,147	6							53	20%	20%	40%
	<50		2,841	5,147											
	>50, tuin		0,000	0,000											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
5	KMO zone	6,093	1,861	3,896			10					0	20%	80%	0%
	<50		0,259	3,025											
	>50, projectgrond		1,602	0,871											
6	woongebied	5,335	0,486	4,219	1							35	20%	20%	40%
	<50		0,480	3,958											
	>50, tuin		0,006	0,261											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
7	openbaar nut	1,301	1,076	0,115				0				1	100%	0%	0%
8	landelijk woongebied	15,136	2,907	9,662			7					69	20%	20%	40%
	<50		2,605	9,279											
	>50, tuin		0,302	0,383											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
9	zone voor verblijfsrecreatie	3,045	1,129	1,558			1					0	100%	0%	0%
10	landelijk woongebied	0,999	0,457	0,379								2	20%	80%	0%
	<50		0,457	0,379											
	>50, tuin		0,000	0,000											
	>50, projectgrond		0,000	0,000											
11	zone voor dagrecreatie	1,857	1,857	0,000								0	100%	0%	0%
12	zone voor dagrecreatie	0,880	0,860	0,000								0	0%	100%	0%
13	zone voor verblijfsrecreatie	32,624	12,194	19,233			3					0	20%	40%	20%
14	zone voor verblijfsrecreatie	6,858	3,813	3,014								0	20%	20%	40%
15	bosgebied	124,112	114,953	6,542								19	40%	40%	0%
16	landsch. waardevol agrarisch gebied	60,864	42,829	15,642	2					5		43	40%	20%	20%
17	landsch. waardevol agrarisch gebied	7,529	4,925	2,388	3					1		3	40%	40%	20%
18	agrarisch gebied	51,468	39,360	9,752						4		39	20%	20%	40%
19	agrarisch gebied	43,152	34,788	5,464			1			2		15	20%	20%	40%
20	natuurgebied	88,530	82,475	4,239							3	8	80%	20%	0%
21	agrarisch gebied	12,932	9,445	3,378			1			1		6	40%	20%	20%
22	agrarisch gebied	22,177	17,032	4,456						2		18	20%	40%	20%
23	agrarisch gebied	32,999	26,246	6,069			1			1		18	80%	20%	0%
24	landsch. waardevol agrarisch gebied	28,057	22,478	3,423						2		11	80%	20%	0%
25	natuurgebied											1	100%	0%	0%
TOTAAL		571,241	429,198	116,793	20	3	20	4	0	18	113	381			
		ha	ha	ha	aantal eenheden										

## BIJLAGE 2: JURIDISCH ACHTERGRONDDOCUMENT

## Inhoud

I. INLEIDING .....	3
II. INSTRUMENTARIUM ZONDER VERGOEDINGSMECHANISMEN .....	3
II.1. De Planschadevergoeding versus de planbaten .....	3
II.2. Het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten of het 'GBOL-beginsel' .....	7
II.3. De Aankoop of onteigening .....	10
II.4. De instrumenten om vergoeding te vermijden .....	11
III. JURIDISCH SLUITEND INSTRUMENTARIUM .....	12
III.1. De verhandelbare ontwikkelingsrechten of 'VOR' .....	12
III.1.1. Algemeen .....	12
III.1.2. Voortraject en uitvoering .....	14
III.1.3. Concrete toepassing? .....	16
III.2. De ruimtelijke uitvoeringsplanning .....	18
III.3. De stedenbouwkundige verordening .....	21
III.4. DE HERVERKADELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIL .....	24
III.5. DE LASTEN, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit .....	26
III.5.1. Algemeen .....	26
III.5.2. Kenmerken van stedenbouwkundige lasten .....	26
III.5.3. Type lasten .....	27
III.5.4. Stedenbouwkundige lasten als instrument voor ontlinting/kernversterking bij individuele omgevingsvergunningverlening? .....	28
III.5.5. Stedenbouwkundige lasten na de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet? .....	29
III.5.6. Tot slot: stedenbouwkundige lasten als instrument binnen een 'complex-projecten-traject'? .....	30
III.6. VOORWAARDEN, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit .....	32
III.7 DE 'COMPLEXE-PROJECTEN-PROCEDURE' .....	32
III.7.1. Argumenten die pleiten voor een 'complexe-projecten-procedure' .....	32
III.7.2. Mogelijke samenloop van een 'complexe-projecten-procedure' met de redactie van een nieuw ruimtelijk beleidsplan op gemeentelijk en/of provinciaal niveau .....	36
III.7.3. Routeplanner voor een complex project 'bevrozing/afbouw van woonlinten met oog op kernversterking' .....	37

## I. INLEIDING

1. De provincie Antwerpen bereidt een nieuwe ruimtelijke visie voor, waarin zij kiest voor een veerkrachtige ruimte. Zuinig ruimtegebruik staat daarbij centraal. Kernversterking is een uitgangspunt.

In het licht hiervan wil de provincie Antwerpen de gemeenten van haar grondgebied sensibiliseren om het verder aansnijden van woonlinten en slecht gelegen woonuitbreidingsgebieden tegen te gaan. Meer specifiek beoogt de provincie Antwerpen de gemeenten een instrumentarium aan te bieden, dat kan leiden tot selectieve verdichting en kernversterking, gecombineerd met een ontsnippering van de bebouwing in de open ruimte.

## II. INSTRUMENTARIUM ZONDER VERGOEDINGSMECHANISMEN

2. De provincie Antwerpen beoogt de gemeenten van haar grondgebied een instrumentarium aan te bieden om via verevening de juridische bouw mogelijkheden in de woonlinten te bevriezen of af te bouwen. Dit instrumentarium moet juridisch, financieel en ruimtelijk sluitend zijn en toepasbaar zijn binnen de huidige regelgeving, met uitzondering van planbaten en planschade.

Dat neemt evident niet weg dat de provincie Antwerpen zich ervan bewust is dat instrumenten voor verdichting en kernversterking, gecombineerd met ontsnippering van de bebouwing in de open ruimte (ontlintering), niet budgetneutraal (kunnen) zijn voor de overheid.<sup>1</sup> Naast de klassieke planbaten- en planschaderegeling moet immers rekening worden gehouden met een aantal andere principes en vergoedingsmechanismen, waarop getroffen en zich kunnen beroepen.

In Hoofdstuk II worden volgende vergoedingsmechanismen onderzocht:

- 1) De planschadevergoeding versus de planbaten
- 2) Het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten of het 'GBOL-beginsel'
- 3) De aankoop of onteigening
- 4) De instrumenten om vergoeding te vermijden

### II.1. De Planschadevergoeding versus de planbaten

3. Het wijzigen van de bestemming gebeurt traditioneel met een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). Indien dit tot gevolg heeft dat een eigendom van een 'harde' bestemming naar een 'zachte' bestemming wijzigt, heeft een grondeigenaar onder bepaalde voorwaarden recht op een planschadevergoeding voor de vermindering van de ontwikkelingsmogelijkheden.

Artikel 2.6.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: de 'VCRO') bepaalt de voorwaarden waarbinnen het recht op planschadevergoeding ontstaat. Dit is het geval wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te **bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1° VCRO<sup>2</sup>, of voor**

<sup>1</sup> De kostprijs van een meer duurzaam ruimtelijk beleid dient in relatie te worden gezien tot de maatschappelijke baten op lange termijn (cf. STEC GROEP, m.m.v. DE ZWARTE HOND en ZJAK CONSULT, 'Budgettaire en financiële impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen', 2018, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving - te raadplegen op [https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Eindrapport\\_STEC.pdf](https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Onderzoek/Eindrapport_STEC.pdf)).

<sup>2</sup> Artikel 4.2.1, 1° van de VCRO bepaalt het volgende: '*[n]iemand mag zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen (...) de hiernavolgende bouwwerken verrichten, met uitzondering van onderhoudswerken: a) het optrekken of plaatsen van een constructie, b) het functioneel samenbrengen van materialen waardoor een constructie ontstaat, c) het afbreken, herbouwen, verbouwen en uitbreiden van een constructie*'.

**het verkavelen van gronden**, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of te verkavelen.

Om in aanmerking te komen voor planschadevergoeding moet – op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het definitieve plan – tevens worden **voldaan aan de criteria van artikel 2.6.1, § 3 VCRO**, namelijk:

- het perceel moet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg;
- het perceel moet bouwtechnisch voor bebouwing in aanmerking komen;
- het perceel moet gelegen zijn in een bebouwbare zone; en
- indien het perceel is gelegen in woongebied, komen enkel de eerste 50 meter vanaf de rooilijn in aanmerking voor planschade.

4. Artikel 2.6.1, § 4 VCRO voorziet in enkele **uitzonderingsgevallen** waarbij geen planschadevergoeding verschuldigd is. Dit is onder meer het geval bij:

- een verbod te bouwen of te verkavelen als gevolg van een vastgestelde en, in voorkomend geval, goedgekeurde onteigeningsbeslissing;
- bij een verbod een grotere oppervlakte van een perceel te bebouwen dan het ruimtelijk uitvoeringsplan toelaat, of bij een verkaveling de door het plan bepaalde bebouwingsdichtheid te overschrijden;
- bij een verbod te bouwen op een stuk grond dat de minimumafmetingen, vastgesteld in een ruimtelijk uitvoeringsplan, niet heeft;
- bij een verbod te bouwen of te verkavelen buiten de bebouwde kernen wegens de dwingende eisen van de verkeersveiligheid;
- bij weigering van een aanvraag om de functie van een gebouw te wijzigen;
- wanneer de berekende waardevermindering die voor schadeloosstelling in aanmerking komt, niet meer bedraagt dan twintig ten honderd van de waarde van het goed op het ogenblik van de verwerving, geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op vergoeding en verhoogd met de lasten en kosten;
- als het perceel is opgenomen in een grondruilplan als vermeld in artikel 2.1.65 van het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting (hierna: het ‘Decreet Landinrichting’).

Toegespitst op de voorliggende onderzoeksopdracht, zijn er dus manieren te bedenken om **via een ruimtelijk uitvoeringsplan de bouw mogelijkheden te verminderen**, bijvoorbeeld door een beperking van de bebouwbare oppervlakte per perceel, een maximale bouwdichtheid bij verkavelingen, een bouwverbod op ‘kleine’ percelen, een waardevermindering van minder dan 20 %.

Een RUP dat evenwel zo zou worden opgesteld dat het **enkel nog symbolische bouw mogelijkheden overhoudt, met als enige bedoeling te ontsnappen aan een planschadevergoeding**, dreigt onwettig te zijn wegens schending van de beginselen van behoorlijk bestuur en/of kan aanleiding geven tot een schadevergoeding op een andere rechtsgrond (het zogenaamde ‘GBOL-beginsel’, zie verder).

De VCRO stelt nergens dat een RUP een **bestemmingswijziging** moet inhouden om in aanmerking te komen voor planschadevergoeding: op basis van de tekst van artikel 2.6.1 VCRO kan **elke vorm van bouwverbod** in aanmerking komen

voor een planschadevergoeding. De website van het Departement Omgeving van de Vlaamse overheid stelt evenwel dat *'planschade de schade [is] die de eigenaar van een bebouwbare grond ondervindt als zijn grond door een **bestemmingswijziging** niet meer bebouwbaar of verkavelbaar is'*.<sup>3</sup> In de Memorie van Toelichting bij het DRO stelde de SERV dat het recht op planschade *'betrekking (heeft) op de als gevolg van een **bestemmingswijziging** veranderde mogelijkheid inzake het verkrijgen van stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en met de waardeveranderingen van de grond welke hieraan gekoppeld is'*.<sup>4</sup> Ook in de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp van het decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium (hierna: 'Voorontwerp Instrumentendecreet')<sup>5</sup>, dat onder meer de planschade- en planbatenregeling wijzigt, wordt benadrukt dat de planschaderegeling noodzakelijk samenhangt met een **bestemmingswijziging**.<sup>6</sup>

Toegespitst op de voorliggende onderzoeksopdracht: **indien een RUP enkel een bouwbeperking invoert** (bijvoorbeeld een vermindering van het mogelijk aantal bouwlagen), maar er wel nog bouw mogelijkheden zijn, **zal er geen recht zijn op planschadevergoeding**. Planschadevergoeding wordt door de decreetgever gezien als een vergoeding voor uitzonderlijke schadegevallen waarin een perceel onbebouwbaar wordt. Het is geenszins de intentie van de decreetgever om elke bestemmingswijziging die een waardevermindering impliceert, te vergoeden, maar wel om een bouw- of verkavelingsverbod billijk te vergoeden.<sup>7</sup> Let wel: op grond van het **GBOL-beginsel** kan een rechter *in concreto* onderzoeken of alsnog een vergoeding moet worden toegekend (zie verder).<sup>8</sup>

5. Artikel 2.6.2 VCRO bepaalt hoe de waardevermindering die voor de planschadevergoeding in aanmerking komt, wordt geraamd. Samengevat bedraagt de planschadevergoeding **80% van de waardevermindering van de grond als gevolg van de bestemmingswijziging**.<sup>9</sup> Een volledige vergoeding op grond van de planschaderegeling is dus nooit mogelijk. De waardevermindering is het verschil tussen de oorspronkelijke verwervingsprijs (geactualiseerd tot op de dag van het ontstaan van het recht op schadevergoeding, meer de lasten en kosten) vóór de inwerkingtreding van het RUP en de waarde op het ogenblik dat het recht op planschadevergoeding ontstaat na de inwerkingtreding van dat RUP.<sup>10</sup> Een planschadevergoeding wordt niet automatisch toegekend. Eenieder die meent recht te hebben op deze vergoeding moet zelf een vordering hiertoe instellen bij de rechtbank van eerste aanleg. Het is de rechtbank die beoordeelt of er aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan en een deskundige aanstelt om een raming te maken van de waardevermindering.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Planning/Plancompensaties/Planschade>, geraadpleegd op 31 oktober 2018.

<sup>4</sup> Advies SERV, *Parl.St.* VI. Parl., 1998-99, nr. 1332/1, 236; F. DE PRETER, 'Planschade en planbaten' in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2011, (651) 659-660.

<sup>5</sup> Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018, VR 2018 2007 DOC.0796/2BIS.

<sup>6</sup> MvT van het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegerichte instrumentarium, 39 en 47, [https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/VOORONTWERPDECREET\\_Instrumentendecreet\\_memorie\\_20072018.pdf](https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/VOORONTWERPDECREET_Instrumentendecreet_memorie_20072018.pdf), geraadpleegd op 31 oktober 2018.

<sup>7</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 47.

<sup>8</sup> D. KEYAERTS, 'De Vlaamse planschaderegeling en het recht op bescherming van de eigendom: de rol van het Grondwettelijk Hof en de gewone rechter' in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Mortsels, Intersentia, 2018, (91) 109.

<sup>9</sup> Artikel 2.6.2, §2 VCRO.

<sup>10</sup> Artikel 2.6.2, §1, eerste lid VCRO.

<sup>11</sup> Artikel 2.6.3 VCRO; <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Planning/Plancompensaties/Planschade>, geraadpleegd op 31 oktober 2018.

Het Voorontwerp Instrumentendecreet<sup>12</sup> voorziet enkele belangrijke wijzigingen inzake planschadevergoeding. Vooreerst wordt voorzien in een **overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure**. Daarnaast wordt een wijziging van artikel 2.6.2, § 2 VCRO beoogd. Daar waar de planschadevergoeding nu 80% van de waardevermindering voorziet, **zal men in de toekomst voor 100% worden vergoed**.<sup>13</sup>

6. Ter vergelijking: de regeling inzake **planbaten** zit nagenoeg integraal vevat in de artikelen 2.6.4 tot en met 2.6.19 VCRO. Enkele aspecten zijn geregeld in een uitvoeringsbesluit.<sup>14</sup>

Art. 2.6.4 VCRO somt de gevallen op waarin bestemmingswijzigingen voortvloeiend uit een in werking getreden RUP of BPA<sup>15</sup> een planbatenheffing met zich meebrengen. Een planbatenheffing is verschuldigd in de gevallen dat een in werking getreden RUP of BPA op een perceel een **bestemmingswijziging** impliceert, waarbij dit de eigenaar van dit perceel een **voordeel verschaft**. Vervolgens worden de concrete bestemmingswijzigingen opgesomd die onder het toepassingsgebied van de planbatenheffing vallen. Het gaat vooral over groenbestemmingen of landbouwgebieden die landbouw-, industrie- of woongebied worden. De bouwmogelijkheden nemen in deze gevallen aanzienlijk toe.

Andere overheidsmaatregelen geven géén aanleiding tot een planbatenheffing.<sup>16</sup> Ook RUP's die niet de bestemming wijzigen, maar wel de bouwmogelijkheden, geven géén aanleiding tot een planbatenheffing.<sup>17</sup>

De regeling voorziet een aantal uitzonderingen, vrijstellingen en opschortingsgronden.<sup>18</sup>

De planbatenregeling is **ook van toepassing** op bestemmingswijzigingen die worden doorgevoerd in een **projectbesluit** dat genomen wordt met toepassing van het **decreet complexe projecten**.<sup>19</sup>

De planbatenheffing wordt berekend **per kadastraal perceel**. Hierbij wordt er voor de hele berekening rekening gehouden met de oppervlakte van het perceel. De oppervlakte van het perceel is de bij het kadaster gekende oppervlakte. Voor de berekening

<sup>12</sup> Goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018.

<sup>13</sup> <https://www.ruimtelijkeordening.be/instrumentendecreet> , geraadpleegd op 31 oktober 2018.

<sup>14</sup> Besluit van de Vlaamse Regering betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing, *BS* 24 augustus 2009.

<sup>15</sup> Dit is puur hypothetisch; Art. 7.4.4 Codex RO bepaalde dat gemeenten slechts tot 31 december 2011 BPA's konden opmaken, die bovendien niet mogen afwijken van het gewestplan en bijgevolg geen aanleiding kunnen geven tot een planbatenheffing, zie F. DE PRETER, "Planbaten: uitzonderingen, vrijstelling, opschorting en betaling" in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, (119) 120.

<sup>16</sup> Zie art. 4.4.3 VCRO, art. 4.4.10-4.4.23 VCRO, art. 4.4.24 VCRO, art. 4.4.26 VCRO, art. 4.4.9/1 VCRO, art. 4.3.1, §1, 1°, c) VCRO en wijzigingen of opheffingen van beperkende voorschriften in een stedenbouwkundige verordening; F. DE PRETER, "Planbaten: uitzonderingen, vrijstelling, opschorting en betaling" in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, (119) 120-121.

<sup>17</sup> F. DE PRETER, "Planbaten: uitzonderingen, vrijstelling, opschorting en betaling" in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, (119) 121.

<sup>18</sup> Art. 2.6.5, art. 2.6.6 en art. 2.6.7/1 VCRO.

<sup>19</sup> Art. 2.6.20 VCRO; F. DE PRETER, 'Planbaten: uitzonderingen, vrijstelling, opschorting en betaling' in M. BOES, R. PALMANS EN W. VERRIJDT (eds.), *Planschade en planbaten*, Antwerpen, Intersentia, 2018, (119) 120.



van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage.

De vermoede meerwaarde van een perceel wordt berekend overeenkomstig de tabel uit art. 2.6.10. § 2 VCRO.<sup>20</sup>

Uit het **Voorontwerp Instrumentendecreet** blijkt dat in de toekomst mogelijk ook een planbatenheffing zal zijn verschuldigd **bij bepaalde verhogingen van de ontwikkelingsmogelijkheden**. Een bestemmingswijziging is dus niet langer een noodzaak. Specifiek zal de heffing verschuldigd zijn indien een RUP (of herziening of opheffing van een RUP) een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte met zich meebrengt.<sup>21</sup>

Het Voorontwerp Instrumentendecreet verlaat bovendien de idee dat de planbatenheffing wordt bepaald aan de hand van een vermoede meerwaarde per m<sup>2</sup> die voor het hele Vlaamse Gewest gelijk is. De vermoede **meerwaarde** zou in de toekomst **per plan** worden bepaald. Ook de tarieven van de heffing worden aangepast, waarbij er nog maar twee schijven (25% en 50%) van toepassing zouden zijn.<sup>22</sup> Tot op heden wordt de meerwaarde progressief belast aan de hand van meerdere schijven.<sup>23</sup>

## II.2. Het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten of het 'GBOL-beginsel'

7. De provinciale of gemeentelijke overheid zou ervoor kunnen opteren om te werken met een RUP zonder 'formele' bestemmingswijziging of zonder absoluut bouw- of verkavelingsverbod, of met een stedenbouwkundige verordening in plaats van met een RUP, om te ontsnappen aan een planschadevergoeding (zie verder).

Hoewel een getroffen eigenaar in dat geval geen aanspraak kan maken op een planschadevergoeding, kan niet worden uitgesloten dat hij via een andere rechtsgrond aanspraak kan maken op een (schade-)vergoeding. De rechtspraak aanvaardt sinds kort het zogenaamde '**GBOL-beginsel**' als **rechtsgrond voor foutloze aansprakelijkheid**. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof reeds dat, hoewel er in beginsel geen recht op vergoeding bestaat bij gebruiksbeperkingen in het algemeen belang, er wel *'een vergoeding (...) vereist is indien en in de mate waarin de gevolgen van de erfdiensbaarheid tot openbaar nut of de beperking van het eigendomsrecht van de getroffen groep burgers of instellingen de last te boven gaat die in het algemene belang aan een particulier kan worden opgelegd'*.<sup>24</sup> Dit is het zogenaamde **beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten (GBOL)**. Volgens dit beginsel kan de overheid niet zomaar zonder compensatievoorziening lasten opleggen die groter zijn dan de lasten die een persoon in het algemeen belang moet dragen.

<sup>20</sup> Art. 2.6.11 VCRO.

<sup>21</sup> Art. 133, 2° Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>22</sup> Art. 138-139 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>23</sup> <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Planning/Plancompensaties/Planbaten>

<sup>24</sup> GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.8.2. Het Hof heeft daarbij gesteld dat het op basis van artikel 144 van de Grondwet aan de gewone rechter toekomt om *in concreto* na te gaan of een beschermingsbesluit (en naar analogie de kosten verbonden aan een archeologische opgraving) een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten rechtvaardigt (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.10.2 en B.13.4). De rechter kan daarbij rekening houden met *'alle concrete elementen van openbaar en privaat belang'* (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.13.4), waaronder ook de investeringen die men heeft gedaan, de kennis en de financiële middelen waarover men beschikt, enz., alsook *'de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd'* (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.9.2 en B.10.2).

Of er een vergoeding verschuldigd is voor eigendomsbeperkingen in het kader van het algemeen belang is een veel gestelde vraag, die aanleiding geeft tot veel rechtspraak, gevolgd door de nodige commentaren in de rechtsleer.<sup>25</sup>

Het staat vast dat de overheid, ondanks het grondwettelijk verankerd eigendomsrecht, nog steeds de macht heeft om eigendomsbeperkingen op te leggen, indien deze kaderen in het algemeen belang. De vraag is evenwel of de overheid daarin ook oppermachtig is en daarmee nog steeds kosteloos weg komt. Het arrest van het Hof van Cassatie van 4 maart 2016 biedt op deze vraag een antwoord. Aanleiding voor dit cassatie-arrest van 4 maart 2016 is een overheidsbeslissing die onmiddellijk ingrijpt op de bouwmogelijkheden van een onroerend goed. Door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt een gewestelijk bestemmingsplan goedgekeurd, dat aan elk perceel een specifieke bestemming toekent. Eén perceel van de eisers in cassatie wordt opgenomen in een groengebied, terwijl een ander perceel wordt ingekleurd als woongebied, maar met beperking van de bouwmogelijkheden, door de aanduiding binnen een beschermingsperimeter. Nu geen specifieke vergoedingsregeling was uitgeschreven en er dus geen financiële tegemoetkoming was voorzien voor de eigenaars, zochten deze verhaal bij de rechtbank.

In zijn arrest van 15 november 2013 zag het hof van beroep te Brussel geen graven in het gebrek aan vergoeding voor de opgelegde beperking van de bouwmogelijkheden. In het arrest wees het hof op de ruime bevoegdheid van de overheid om in het kader van een stedelijk beleid keuzes te maken in overeenstemming met het algemeen belang. Het hof stelde vervolgens dat de overheid een ruime beoordelingsvrijheid heeft omtrent de vraag of de gevolgen van deze beleidskeuzes gerechtvaardigd zijn in het licht van het beoogde doel. Kortom, Het hof van beroep oordeelde dat het doel de middelen heiligt, zonder meer.

De betrokken eigenaars konden zich hierin niet vinden en stelden cassatieberoep in. Zij vonden gehoor: het Hof van Cassatie oordeelde dat de redenering van het hof van beroep een inbreuk uitmaakt op artikel 1 van het aanvullend protocol EVRM. Het arrest gaat hierdoor verder op de reeds ingeslagen weg en de rechtspraak die zich heeft gevormd omtrent de impact van rechtmatig overheidshandelen op onroerende goederen. Hierbij wordt meer en meer gestreefd naar een billijk evenwicht tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van het eigendomsrecht anderzijds. Vraag is nu of deze rechtspraak en het cassatie-arrest van 4 maart 2016 een volledige breuk maakt met de vroegere rechtspraak, die stelt dat overheidsbeperkingen in het kader van het algemeen belang kosteloos konden worden opgelegd.

Initieel gold als uitgangspunt dat een rechtmatige overheidsbeslissing, zelfs met eigendomsbeperkingen, niet moest worden vergoed, tenzij de wetgever in een vergoedingsstelsel had voorzien. Aan dit principe kon eenvoudigweg niet worden geraakt. Een rechtmatig overheidshandelen kon dus beperkingen, zoals bijvoorbeeld een bouwverbod onder de vorm van een

<sup>25</sup> Zie E. DE WITTE, 'Algemeen belang versus eigendomsrecht: heiligt het doel (kosteloos) de middelen?', *TOO* 2018/4, 487-489, waarin wordt verwezen naar onder meer R. PALMANS, V. SAGAERT en W. VERRIJDT (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiensbaarheid van openbaar nut*, Antwerpen, Intersentia 2012, 308 p.; R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen op vastgoedgebruik: de invloed van overheidsmaatregelen op de waarde van onroerend goed*, Antwerpen, Intersentia, 2017, 147 p.; J. LERNOUT, 'Vergoeding van openbare erfdiensbaarheden: het Grondwettelijk Hof legt de bal (opnieuw) in het kamp van de burgerlijke rechter', *TBO* 2016, 417-419, noot onder het arrest van het Grondwettelijk Hof van 28 april 2016 nr. 57/2016; F. JUDO, 'De verenigbaarheid van maatregelen inzake ruimtelijke ordening met artikel I van het aanvullend protocol bij het EVRM. Een eerste verkenning', *TROS* 2002, 25, p 3-20 en B. INDEKEU, 'Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscolleges', *RW*, 2018-19, 43-60.

erfdienstbaarheid *non aedificandi*, opleggen aan een eigendom, zonder dat de burger het waardeverlies van zijn eigendom op enige manier kon verhalen.

Het gebrek aan vergoeding werd hierbij verantwoord vanuit het feit dat de beperking voortvloeide uit een overheidsoptreden dat het algemeen belang vooropstelde. Er was dus sprake van een rechtmatig overheidsoptreden, zodat de overheid geen fout kon worden verweten waaraan men een schadevergoeding kon koppelen. Tevens werd ook geen onteigening gerealiseerd, zodat hiervoor eveneens geen vergoeding kon worden geëist. Hierbij werd ook geargumenteed dat het eigendomsrecht niet als absoluut kon worden aanzien.

Deze vaststaande regel kwam meer en meer onder druk te staan, niet in het minst gezien de onrechtvaardige gevolgen voor de getroffen eigenaars. In een poging alsnog een vergoeding uit de brand te slepen, werden talrijke procedures opgestart waarin veelvuldig werd 'geëxperimenteerd' met zowel de theorie van de quasi-ontteigening, de verwijzing naar het eigendomsrecht vervat in artikel 1 van het eerste aanvullend protocol EVRM als het zogenaamde '*GBOL-beginsel*', het principe van de gelijkheid van de burger voor openbare lasten.

Dit heeft de afgelopen tien jaar geleid tot een veelheid aan rechtspraak, waarbij wel degelijk vergoedingen werden toegekend voor overheidsinmenging op onroerend goed. Vooral het '*GBOL-beginsel*' wint hierbij meer en meer aan belang. Volgens dit beginsel kan de overheid niet zomaar, zonder compensatievoorziening, beperkingen opleggen aan het eigendomsrecht die de last te boven gaat die in het algemeen belang kan worden opgelegd.<sup>26</sup> Wie evenwel dacht dat de rechtspraak hierbij een volledige en drastische ommezwaai heeft gemaakt door een principieel recht op vergoeding vast te stellen, komt bedrogen uit. Op vandaag geldt echter wel een meer genuanceerd standpunt waarbij een vergoeding niet langer principieel is uitgesloten, maar ook niet absoluut zeker is.

Zo bevestigde het Grondwettelijk Hof op 28 april 2016<sup>27</sup> dat het louter opleggen van een eigendomsbeperking in het kader van het algemeen belang *in beginsel* geen recht geeft op een vergoeding. De vraag om de wetsbepaling ter bescherming van permanente graslanden ongrondwettig te verklaren wegens gebrek aan vergoedingsmechanisme, werd dan ook afgewezen. Evenwel nuanceert het GwH dat een vergoeding voor deze maatregel op zich niet is uitgesloten, maar men zich hiervoor dan tot de burgerlijke rechter moet wenden. Vereiste voor een vergoeding is bovendien dat de gevolgen van deze eigendomsbeperking de last te boven gaan die men in het algemeen belang aan particulieren kan opleggen. Het GwH bevestigt dus dat de overheid maatregelen mag treffen die een eigendomsbeperking inhouden en dit zonder vergoedingsmechanisme. De burger kan zich evenwel tot de rechtbank wenden om alsnog een vergoeding te bekomen, maar dient hierbij aan te tonen dat aan zijn eigendom een onevenredige last werd opgelegd. Deze GwH-rechtspraak ligt in de lijn van het gezaghebbend arrest van het Hof van Cassatie van 24 juni 2010, waarin het Hof het beginsel van de gelijkheid van burgers voor de openbare lasten

<sup>26</sup> GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.8.2. Het Hof heeft daarbij gesteld dat het op basis van artikel 144 van de Grondwet aan de gewone rechter toekomt om *in concreto* na te gaan of een beschermingsbesluit (en naar analogie de kosten verbonden aan een archeologische opgraving) een vergoeding op grond van het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor openbare lasten rechtvaardigt (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.10.2 en B.13.4). De rechter kan daarbij rekening houden met '*alle concrete elementen van openbaar en privaat belang*' (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.13.4), waaronder ook de investeringen die men heeft gedaan, de kennis en de financiële middelen waarover men beschikt, enz., alsook '*de redelijke verwachtingen van de burgers in verband met de solidariteit die van hen wordt gevraagd*' (GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015, B.9.2 en B.10.2).

<sup>27</sup> GwH 28 april 2016, nr. 57/2016.

als een algemeen rechtsbeginsel heeft aangenomen voor eigendomsschade.<sup>28</sup> Hierbij oordeelde het Hof van Cassatie dat, indien de overheid lasten oplegt die op overdreven wijze moeten worden gedragen door slechts enkelen, een correctiemechanisme in werking moet treden.

Uit deze rechtspraak blijkt duidelijk dat een 'evenredigheidstoets' moet worden uitgevoerd om te bepalen of een overheidsmaatregel met impact/beperkingen op een eigendom al dan niet aanleiding kan geven tot een vergoeding voor de eigenaar. De bevoegdheid om hierover te oordelen lijkt voornamelijk te zijn toebedeeld aan de burgerlijke rechter, die geval per geval deze evenredigheidstoets moet uitvoeren. De burger kan hierbij dan hetzij op basis van het 'GBOL-principe' hetzij onder de verwijzing naar artikel 1 van het aanvullend protocol een vergoeding proberen bekomen voor een rechtmatig overheidshandelen, waarvoor de wetgever geen vergoeding voorziet. De burger dient helaas zelf een procedure op te starten om deze vergoeding te bekomen en zal de rechtbank hierbij moeten overtuigen van het feit dat de overheidsbeperking het evenwicht doorbreekt.

Ook in het cassatie-arrest van 4 maart 2016 komt de door het GwH gemaakte nuance naar voor. Het Hof van Cassatie bevestigt eveneens dat de afwezigheid van een vergoedingsmechanisme niet automatisch een schending uitmaakt van het eigendomsrecht, zoals vervat in artikel 1 van het aanvullend protocol EVRM. Een onaandachtig lezer zou hieruit kunnen opmaken dat het Hof op zich het oude uitgangspunt bevestigt. Evenwel fluit het Hof van Cassatie het hof van beroep wel terug, omdat dit hof heeft nagelaten de evenredigheidstoets uit te voeren. Het Hof van Cassatie oordeelde dat het hof van beroep zich niet kan beperken tot een verwijzing naar de 'almacht' van de overheid om maatregelen op te leggen in het kader van het algemeen belang, maar hierbij moet **onderzoeken of er een redelijke verhouding bestaat tussen het gewettigde doel en de hiervoor aangewende middelen**.

De figuur van GBOL hangt samen met, maar is te onderscheiden van, de zogenaamde 'quasi-onteigening'. Hiervan is sprake is wanneer de ontwikkelingsmogelijkheden van een eigendom dermate worden beperkt dat er *de facto* een onteigening is. Ook bij quasi-onteigening is mogelijk een schadevergoeding verschuldigd. Om toepassing te kunnen maken van de figuur van de quasi-onteigening, vereist het EHRM dat **alle attributen van het eigendomsrecht volledig en definitief zijn ontnomen**. Dit is meestal niet het geval bij een gebruiksbeperking.<sup>29</sup>

### II.3. De Aankoop of onteigening

8. Verder kan de overheid, om te ontsnappen aan een schadevergoeding, steeds overgaan tot de verwerving van de desbetreffende percelen.

Dit kan op vrijwillige basis of door middel van onteigening. De vergoeding bij onteigening voortvloeiend uit een RUP is gebaseerd op de planologische neutraliteit, waardoor men geen rekening mag houden met eventuele waardeverminderingen

<sup>28</sup> Cass. 24 juni 2010, C.06.0415.N, RW 2010-2011, 1217, conclusie C. VANDEWAL, noot S. LIERMAN, 'Gelijkheid van de burger voor de openbare lasten: wel fundamenteel (nog) niet absoluut'.

<sup>29</sup> O.a. GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015; B. INDEKEU, 'Bescherming tegen eigendomsbeperkingen van stedenbouwkundige aard, gezien door de bril van het EHRM en van de hoogste Belgische rechtscollèges', RW, 2018-19, 43-44; S. LIERMAN en W. VERRIJDT, 'Recente ontwikkelingen bij de compensatie voor schade door rechtmatige overheidsdaad' in R. PALMANS, D. LINDEMANS en J. TOURY (eds.), *Overheidsbeperkingen in vastgoedgebruik*, Mortsel, Intersentia, 2017, (19) 24-27.

die uit het plan zelf voortkomen. Dit zal voor de voorliggende problematiek van ontlinting nadelig zijn voor de plannende overheid, nu dit tot gevolg heeft dat zij zal moeten **onteigenen aan de waarde die de grond had voordat het RUP van kracht werd**. In de meeste gevallen zal dit woongebied of een nadere aanwijzing ervan zijn.

#### II.4. De instrumenten om vergoeding te vermijden

9. Tot slot zijn er twee specifieke instrumenten, waarmee een eventuele vergoeding voor de getroffen eigenaar kan worden vermeden, namelijk:

- **Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil:** dit is een bestaand instrument dat is terug te vinden in het Decreet Landinrichting. Artikel 2.6.1, § 4, 11° VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat geen planschadevergoeding is verschuldigd wanneer het perceel is opgenomen in een grondruilplan, zoals vermeld in artikel 2.1.65 Decreet Landinrichting (zie verder).
- **Verhandelbare ontwikkelingsrechten:** dit is een instrument dat op dit ogenblik (nog) niet bestaat, maar vervat zit in het Voorontwerp Instrumentendecreet. Ook bij de toepassing van dit instrument is in het huidige ontwerp van regelgeving voorzien dat het systeem van planschade is uitgeschakeld gedurende de duurtijd van de verhandelbare ontwikkelingsrechten (zie verder).

### III. JURIDISCH SLUITEND INSTRUMENTARIUM

10. In Hoofdstuk III wordt onderzocht welke bestaande en mogelijk toekomstige juridische instrumenten 'sluitend' kunnen worden ingezet om te komen tot selectieve verdichting en kernversterking, gecombineerd met ontsnippering van de bebouwing in de open ruimte (ontlinting), op gemeentespecifiek, gemeentegeneriek en intergemeentelijk vlak.

Volgende juridische instrumenten komen daarbij aan bod:<sup>30</sup>

- 1) De verhandelbare ontwikkelingsrechten of 'VOR'
- 2) De ruimtelijke uitvoeringsplanning
- 3) De stedenbouwkundige verordening
- 4) De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil
- 5) De lasten, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit
- 6) De voorwaarden, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit
- 7) De 'complexe-projecten-procedure'

#### III.1. De verhandelbare ontwikkelingsrechten of 'VOR'

##### III.1.1. ALGEMEEN

11. Een nieuw instrument, als onderdeel van de door de Vlaamse Regering aangekondigde 'betonstop', zijn de verhandelbare ontwikkelingsrechten (hierna: 'VOR').<sup>31</sup> Het systeem van de VOR bestaat op vandaag niet, maar zit vervat in het Voorontwerp Instrumentendecreet, dat op 12 januari 2018 door de Vlaamse Regering principieel werd goedgekeurd en momenteel voor advies voorligt bij de Raad van State, afdeling Wetgeving.<sup>32</sup>

Samengevat komt het 'VOR-concept' er op neer dat ontwikkelingsrechten op slecht gelegen gronden (*sending sites*) kunnen worden geruild voor ontwikkelingsrechten op beter geschikte gronden (*receiving sites*).

<sup>30</sup> In het op 20 juli 2018 door de Vlaamse Regering goedgekeurde Voorontwerp Instrumentendecreet wordt ook de rechtsfiguur geïntroduceerd van de 'activiteitencontracten en -convenanten' voor gebiedsgerichte afwijkingen van stedenbouwkundige functies. Door middel van deze contractuele instrumenten zou de gemeente een zonevremde activiteit in een gebouw in een agrarisch gebied of een parkgebied kunnen toestaan voor een bepaalde duur (maximaal tien jaar). Omdat in voorliggend onderzoeksrapport uitsluitend wordt ingegaan op de woonfunctie en omdat het nieuwe instrument eerder tot een verdere verrommeling van het landschap aanleiding zal geven en dus contraproductief zal zijn voor kernversterking, wordt het instrument niet voor een verdere bespreking en evaluatie weerhouden (zie ook de kritische stem van S. VERBEYST, 'Een valse start voor de activiteitencontracten en -convenanten van het Instrumentendecreet?', *STORM* 2019/1, 10).

<sup>31</sup> Zo wordt in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (hierna: 'Witboek BRV') het volgende gesteld in verband met de aanzet tot een actieprogramma: 'onderzoek naar de mogelijkheid tot inzetten van vereveningsinstrumenten (zoals bijvoorbeeld planologische ruil, verhandelbare bouwrechten) in functie van het schrappen van slecht gelegen woonreservegebieden en ontwikkelen van goed gelegen locaties' (Witboek BRV, 174).

<sup>32</sup> [https://www.ruimtelijkeordening.be/instrumentendecreet\\_geraadpleegd\\_op\\_29\\_oktober\\_2018](https://www.ruimtelijkeordening.be/instrumentendecreet_geraadpleegd_op_29_oktober_2018).

Het systeem van VOR moet de lokale overheden in staat stellen om toekomstige ontwikkelingen van gronden te sturen, zodat ze zich verwijderen van de open ruimte, richting de stads- en dorpskernen.<sup>33</sup> Voor de voorliggende onderzoeksopdracht lijkt dit instrument dus een mogelijke oplossing te kunnen bieden.

12. Van belang is dat het VOR-systeem momenteel **enkel wordt voorzien voor regionale projecten, en dus niet voor lokale initiatieven.**

Artikel 72 Voorontwerp Instrumentendecreet omschrijft een **regionaal project** van overdracht van ontwikkelingsrechten als *‘een gebiedsgericht project waarbij, overeenkomstig een gedragen ruimtelijke beleidsvisie, een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer en minder ontwikkelbare delen van het gebied wordt nagestreefd. Dat wordt gedaan door de opmaak van een of meer ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overdracht van ontwikkelingsrechten. De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van het bestaande bestemde aanbod wordt daarbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten. De inzet van ontwikkelingsrechten is vereist voor ontwikkeling van gronden die nog niet tot het bestaande bestemde aanbod behoorden en voor meer intense ontwikkeling van gronden die al tot het bestaande bestemde aanbod behoorden. De ontwikkelingsrechten worden overgedragen via de rechtenbank’.*

Samengevat worden de ontwikkelingsmogelijkheden op de zendende locaties (*sending sites*) vrijwillig of dwingend<sup>34</sup> beperkt, bijvoorbeeld door een bouwverbod of een vermindering van het bouwvolume. De betrokken landeigenaren ontvangen een compensatie voor deze waardedaling in de vorm van ‘ontwikkelingsrechten’. Dit zijn extra stedenbouwkundige gebruiksmogelijkheden, zoals meer bouwlagen, voor de ontvangende locaties (*receiving sites*). De ontwikkelingsrechten kunnen tegen vergoeding worden overgedragen aan grondeigenaars en projectontwikkelaars van ontvangende locaties.<sup>35</sup> **Ontwikkelingsrechten zijn te onderscheiden van grondeigendom.** De verkoper van de ontwikkelingsrechten blijft eigenaar van de zendende locatie. Bovendien is niet vereist dat de eigenaars van de zendende en de ontvangende locatie verschillende personen zijn.

13. De reden waarom **enkel in een regionaal systeem wordt voorzien**, wordt in de parlementaire voorbereiding als volgt toegelicht:

- In eerste instantie wordt aangegeven dat een **generiek systeem voor het hele Vlaamse grondgebied niet wenselijk en/of haalbaar** is, vermits er nood is aan voldoende geografische nabijheid tussen zendende en ontvangende locaties. Een gedetailleerde opvolging van de verschillende locaties op een Vlaamse schaal is bovendien moeilijk beheersbaar. Tot slot zou een overaanbod op Vlaams niveau een goede VOR-marktwerking op die schaal verhinderen. Een VOR-systeem kan dan ook het planschade- en planbatensysteem niet vervangen.

<sup>33</sup> Artikel 83 Voorontwerp Instrumentendecreet; A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, ‘Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen’, *TROS* 2018, afl. 90, 135-137.

<sup>34</sup> In het Voorontwerp Instrumentendecreet wordt een onderscheid gemaakt tussen facultatieve zendende locaties en dwingende zendende locaties. Een dwingende zendende locatie is een zendende locatie waar een ontwikkelingsverbod of beperking van ontwikkeling geldt. Een facultatieve zendende locatie is een zendende locatie waar geen ontwikkelingsverbod of beperking van ontwikkeling geldt, en waarbij de eigenaar kan of eigenaars kunnen kiezen om de grond te ontwikkelen of de ontwikkelingsrechten over te dragen.

<sup>35</sup> A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, ‘Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.’, *TROS* 2018, afl. 90, 136.



- Daarnaast wordt gesteld dat **ook het lokale niveau niet geschikt** is, bij gebrek aan voldoende volume aan aanbieders en vragers van ontwikkelingsrechten om van het tot stand komen van een 'markt' of van 'verhandeling' te spreken. Op lokaal niveau zijn overigens andere instrumenten inzetbaar, zoals herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil. De regionale schaal laat toe dat het VOR-systeem aansluit bij de regionale woningmarkten. Die regionale woningmarkten zijn woningmarkten met een eigen demografische en woondynamiek waarbinnen het gros van de verhuisbewegingen plaatsvinden. Een regionale woningmarkt overstijgt in de meeste gevallen de gemeentegrenzen.<sup>36</sup>

14. Tot slot kan worden opgemerkt dat de betrokken overheid volledig vrij zal kunnen kiezen door welk marktmodel zij de waarde van de ontwikkelingsrechten laat bepalen. Artikel 84, § 1, 4° Voorontwerp Instrumentendecreet legt geen verplichtingen op aan de overheden om voor een bepaalde wijze van prijsbepaling te kiezen. Bij een model met vrije prijsonderhandeling zijn het de eigenaars van de zendende en ontvangende locaties zelf, die over de prijs van een ontwikkelingsrecht onderhandelen.

De **marktwaarde** blijft sterk afhankelijk van het kader dat door de overheid wordt bepaald. Het is namelijk de overheid die (i) bepaalt hoeveel zendende en hoeveel ontvangende locaties er zijn (zij regelt dus vraag en aanbod), (ii) wat één VOR concreet is (bijvoorbeeld twee of vier extra bouwlagen, een aantal m<sup>2</sup> aan (bijkomende) bebouwbare oppervlakte) en (iii) de duur van de verhandelingstermijn. Bij een model met vaste prijs bepaalt de overheid zelf de prijs voor de verkoop van een VOR tussen particulieren. De marktwerking wordt binnen dit systeem sterk ingeperkt. Deze regeling sluit het meest aan bij de bestaande regeling voor planschade. Ongeacht het model zal de overheid sowieso het gekozen marktmodel voortdurend moeten bijsturen.<sup>37</sup>

### III.1.2. VOORTRAJECT EN UITVOERING

15. Het instellen van een regionaal VOR-systeem wordt (verplicht) voorafgegaan door een voortraject (dat leidt tot een convenant) met een grondige voorbereiding en afweging, zodat het grootste deel is uitgewerkt voordat dit verankerd wordt in een reglementair kader (namelijk het ontwikkelingsrechtenplan gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan).

Voor de toepassing van dit instrument zijn dus 3 zaken nodig, namelijk (i) een convenant tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten, (ii) één of meerdere RUP's waarin de ontwikkelingsmogelijkheden worden vastgelegd en (iii) een ontwikkelingsrechtenplan.<sup>38</sup>

#### 1) Convenant regionale ontwikkelingsrechten

<sup>36</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, VR 2018 1201 DOC.1462/3TER, 36-37; A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, 'Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.', *TROS* 2018, afl. 90, 144.

<sup>37</sup> A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, 'Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.', *TROS* 2018, afl. 90, 146-147.

<sup>38</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 37-38.

Een 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' wordt onderhandeld tussen de betrokken lokale overheden en de Vlaamse overheid.<sup>39</sup> Volgens artikel 74 Voorontwerp Instrumentendecreet dient de Vlaamse Regering op eigen initiatief dan wel op gemotiveerd verzoek van de gemeenten, al dan niet in samenwerking met een of meer provincies, onderhandelingen aan te gaan omtrent het afsluiten van een convenant. Het gemotiveerd verzoek moet uitgaan van de betrokken gemeenten. Bovendien kan de Vlaamse Regering pas een convenant sluiten zodra een aantal zaken op kennelijk voldoende wijze zijn onderbouwd en onderzocht. Het gaat onder meer om de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling voor de functie waarop het systeem betrekking heeft, de inschatting van de ruimtebehoefte voor die functie, een analyse van de bestaande voorraad en aanbod, de confrontatie van de ruimtebehoefte.<sup>40</sup> De lat voor het afsluiten van een convenant ligt zeer hoog. Daarbij blijft het de Vlaamse overheid die als mede-contracterende partij uiteindelijk beslist of er tot de volgende (reglementaire) stap wordt overgegaan.<sup>41</sup>

## 2) Ruimtelijk uitvoeringsplan

Vervolgens vertaalt een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) de afspraken van het 'convenant regionale ontwikkelingsrechten' planologisch.<sup>42</sup> Een goede werking van de VOR-regeling vereist dat de kandidaat-ontwikkelaars geen andere manier hebben om tot een méér-ontwikkeling van hun grond te komen.<sup>43</sup> Het verkrijgen of inzetten van ontwikkelingsrechten is verbonden met een beperking of verruiming van de ontwikkelingsmogelijkheden.<sup>44</sup> Een gedetailleerde beschrijving van de stedenbouwkundige mogelijkheden met en zonder VOR is aldus noodzakelijk. Bovendien wordt door de keuze voor het systeem van RUP zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande juridisch kader.<sup>45</sup>

## 3) Ontwikkelingsrechtenplan

Tot slot vinden de VOR hun (concrete) toepassing in een nieuwe bijlage bij een RUP, namelijk het 'ontwikkelingsrechtenplan'.

Artikel 84 Voorontwerp Instrumentendecreet somt de minimale inhoud op die een ontwikkelingsrechtenplan moet bevatten. Onder meer moet een grafisch plan met aanduiding van zendende en ontvangende locaties zijn opgenomen (met een specificatie of het gaat om facultatieve dan wel dwingende zendende of ontvangende locaties, en met een perceels- of oppervlaktegebonden gebiedsgerichte aanduiding van de bestaande ontwikkelingsrechten), de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten (met een maximum van tien jaar voor de verkoop van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties).

<sup>39</sup> 'Het convenant is een overeenkomst die wordt gesloten tussen de Vlaamse Regering en de projectpartijen voor het opzetten van een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten in een afgebakend gebied'; zie artikel 73 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>40</sup> Artikel 76 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>41</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 37-38.

<sup>42</sup> Artikel 83 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>43</sup> A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, 'Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.', *TROS* 2018, afl. 90, 145.

<sup>44</sup> Artikel 85 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>45</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 39.

Van een aantal voorwaarden kan niet worden afgeweken, waaronder de maximale verkoopstermijn van ontwikkelingsrechten uit dwingende zendende locaties. Deze en andere randvoorwaarden zijn ingegeven door motieven van rechtsbescherming. Door afloop van de maximale verkoopstermijn kunnen de eigenaars van zendende locaties die zich met een bouwverbod geconfronteerd zien, alsnog beroep doen op de planschaderegeling.<sup>46</sup>

Bovendien voorziet de VOR-regeling in informatieplichten. Zodoende zal bij verkoop van onroerende goederen die in het systeem betrokken zijn, de koper niet alleen op de hoogte zijn van de stedenbouwkundige voorschriften in het ruimtelijk uitvoeringsplan, maar ook van de clausules uit het ontwikkelingsrechtenplan.

Het ontwikkelingsrechtenplan kan bepalen dat alle ontwikkelingsrechten verplicht via een **'rechtenbank'** overgedragen worden en dat de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten aankoopt, anders bepaald wordt dan of verschilt van de prijs waaraan de rechtenbank ontwikkelingsrechten verkoopt.<sup>47</sup> Een rechtenbank is volgens de Memorie van Toelichting essentieel voor de levensvatbaarheid van een VOR-project. Aldus is de instelling van een rechtenbank sowieso verplicht. Dit hoeft niet te betekenen dat de rechtenbank de enige is die kan aankopen en verkopen. **Ontwikkelingsrechten zouden ook rechtstreeks tussen personen kunnen worden verhandeld.** Maar in dat geval moet de overdracht nog wel apart worden geregistreerd. Dat elke overdracht gebeurt 'via' de rechtenbank betekent dus dat de rechtenbank formeel betrokken wordt bij de overdracht.<sup>48</sup>

Reden hiervoor is de onvoorspelbare marktwerking in Vlaanderen. Een rechtenbank biedt meer zekerheid en kan ingrijpen in de marktwerking indien dit nodig blijkt. Op die manier kan gegarandeerd worden dat eigenaars van zendende locaties billijk worden vergoed.<sup>49</sup>

De rechtenbank wordt opgevat als een Vlaams instantie. De oprichting van deze rechtenbank behoeft een afzonderlijk decretaal initiatief.<sup>50</sup>

### III.1.3. CONCRETE TOEPASSING?

16. Hoewel het VOR-systeem op dit ogenblik nog niet definitief is goedgekeurd, kan dit systeem – eens in werking – een oplossing bieden voor de voorliggende problematiek. Het systeem van de VOR stelt de overheid namelijk in staat om toekomstige ontwikkelingen van gronden te sturen, zodat deze zich verwijderen van de open ruimte, richting de stads- en dorpskernen (zie hoger).

Het is wel zo dat dit instrument niet kan worden ingezet voor een (louter) lokale problematiek. Indien meerdere lokale besturen bij het project worden betrokken, biedt dit instrument (in theorie) veel mogelijkheden, indien het Instrumentendecreet ook effectief wordt goedgekeurd.

<sup>46</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 39.

<sup>47</sup> Artikelen 94 en 95 Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>48</sup> Artikel 84, §2 Voorontwerp Instrumentendecreet; MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 125.

<sup>49</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 36.

<sup>50</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 38.

Verder is het van belang dat de eigenaars van de zendende locaties **geen vergoeding** krijgen, maar een **verhandelbaar ontwikkelingsrecht**. Op die manier hoeft de overheid in beginsel geen vergoeding te betalen en is deze oefening (min of meer)<sup>51</sup> budgetneutraal.

Hoewel dit instrument op papier aldus de perfecte oplossing lijkt, kunnen de volgende **bedenkingen** worden gemaakt:

- Vooreerst is er nogmaals op te wijzen dat het systeem van VOR heden ten dage nog niet bestaat. Of het systeem er komt en hoe het uiteindelijk decreet er zal uitzien, blijft giswerk. De Vlaamse overheid moet trachten de verschillende elementen van een VOR-regeling zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij het bestaande juridische raamwerk. **De erfdienstbaarheid wordt overwogen als juridische basis voor het systeem van VOR.** Hierbij rijzen echter enkele problemen. Hoewel de wettelijke erfdienstbaarheid van openbaar nut een geschikte rechtsfiguur kan zijn voor de **verplichte gebruiksbeperkingen**, is dit voor **facultatieve gebruiksbeperkingen** niet het geval. Wettelijke erfdienstbaarheden van algemeen nut worden via een eenzijdige beslissing van de wet- of regelgever gevestigd. Een facultatieve gebruiksbeperking daarentegen is ook afhankelijk van de wil van de eigenaar van de zendende locatie. Ook de gemeenrechtelijke erfdienstbaarheden bieden in dit opzicht geen oplossing, aangezien zij als doel hebben het grondgebruik van een specifiek heersend erf mogelijk of efficiënter te maken door bezwaring van een specifiek lijdend erf. Een VOR daarentegen moet op verschillende locaties inzetbaar zijn en de open ruimte die door VOR wordt gecreëerd, dient (in hoofdzaak) niet de belangen van een bepaald privaat erf, maar van het algemeen belang. Daarenboven kent men op het ogenblik van het ontstaan van de gebruiksbeperking op het zendende erf niet noodzakelijk de concrete ontvangende locatie. De conventionele erfdienstbaarheid vereist bovendien dat het heersend en lijdend erf twee verschillende eigenaars hebben, hetgeen bij VOR niet noodzakelijk het geval is.<sup>52</sup>

In de Adviesnota VOR wordt een decretale basis overwogen voor een nieuw soort erfdienstbaarheid, met name een **'conventionele erfdienstbaarheid van openbaar nut'**. Dit zou een overeenkomst zijn tussen de overheid en een particulier in het voordeel van het algemeen belang.<sup>53</sup>

- Wat de **'uitschakeling' van de planschaderegeling** betreft, is op te merken dat deze uitschakeling slechts geldt voor een bepaalde periode: vanaf de inwerkingtreding van het systeem en voor de duur van de verhandelingstermijn (met een maximum van 10 jaar voor dwingende zendende locaties)<sup>54</sup> van de ontwikkelingsrechten, wordt de toepassing van planschade uitgeschakeld in dwingende zendende locaties.<sup>55</sup> Hoewel het bouwverbod na deze verhandelingstermijn in dwingende zendende locaties lijft gelden, herleeft het recht op planschade.

Het is onduidelijk hoeveel planschade er zal zijn na het verstrijken van de verhandelingstermijn. In principe zal het verlies van bouwrechten reeds gecompenseerd zijn door de verkoop van de ontwikkelingsrechten.

<sup>51</sup> Uiteraard brengt het opstarten en doorlopen van een dergelijk proces steeds kosten met zich mee.

<sup>52</sup> A. NISSEN, B. HUBEAU, S. PAUWELS en E. VAN ZIMMEREN, 'Een toekomst voor verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen? Een verkenning van een aantal bestuurlijke en juridische uitdagingen.', *TROS* 2018, afl. 90, 150-151.

<sup>53</sup> Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten, [https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/Adviesnota\\_verhandelbare\\_ontwikkelingsrechten\\_2016.pdf](https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/Adviesnota_verhandelbare_ontwikkelingsrechten_2016.pdf), geraadpleegd op 29 oktober 2018, 19-20.

<sup>54</sup> Artikel 84, §1, 3° Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>55</sup> Artikel 88 Voorontwerp Instrumentendecreet.

- Voorts sluit de regeling voor regionale VOR-projecten de toepassing van **stedenbouwkundige lasten** niet uit. Het VOR-systeem komt dus niet in de plaats van in de praktijk vaak opgelegde lasten, die zullen blijven bestaan (zie verder).<sup>56</sup>
- Tot slot kan er op worden gewezen dat het systeem eerder **complex en tijdrovend** is. De vraag rijst of het in de praktijk tot enig resultaat zal kunnen leiden als oplossing voor de idee van ontlinting en kernversterking.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat ook de adviserende instanties fundamentele bedenkingen hebben bij het systeem van VOR.<sup>57</sup> Zo wordt opgemerkt op dat het behoorlijk complex en tijdsintensief is om hier als gemeente of groep van gemeenten aan te beginnen en dat verschillende elementen van het VOR-systeem nog onderzocht of uitgewerkt moeten worden. Omdat de instrumenten hierdoor slechts sporadisch zullen worden ingezet, doen de gemeenten daarom de suggestie dat Vlaanderen de eerste tientallen projecten zeer intensief begeleidt om hen enthousiast te maken, hieruit te leren en de resultaten ervan te delen.<sup>58</sup> Aldus zullen de eerstvolgende jaren in het beste geval slechts enkele pilootprojecten worden opgestart.<sup>59</sup>

### III.2. De ruimtelijke uitvoeringsplanning

17. Ruimtelijke uitvoeringsplannen concretiseren het beleid uit de ruimtelijke structuur- resp. beleidsplannen, door voor de betrokken delen van het grondgebied de bestemming aan te geven (grafisch plan) en stedenbouwkundige voorschriften vast te leggen (tekst).<sup>60</sup> Het zijn dus zogenaamde '**bodembestemmingsplannen**'.<sup>61</sup> Het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten zijn alle drie bevoegd om ruimtelijke uitvoeringsplannen op te maken.

De **stedenbouwkundige voorschriften** van een RUP kunnen bestemmings-, inrichtings- en/of beheersvoorschriften omvatten.<sup>62,63</sup>

- *Bestemmingsvoorschriften* zijn voorschriften die betrekking hebben op het al dan niet toegelaten zijn van bepaalde functies en activiteiten in een gebied (bijvoorbeeld wonen, natuur, landbouw). Ze bepalen in welke mate bepaalde functies en activiteiten al dan niet zijn toegelaten in een bepaald gebied;

<sup>56</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 40.

<sup>57</sup> Zie het gezamenlijk advies van SARO, Minaraad, SERV en SALV in de MvT Voorontwerp Instrumentendecreet.

<sup>58</sup> Advies VVSG, 11,

[https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/VOORONTWERPDECREET\\_Instrumentendecreet\\_adviesVVSG\\_20072018.pdf](https://www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/VOORONTWERPDECREET_Instrumentendecreet_adviesVVSG_20072018.pdf), geraadpleegd op 2 november 2018.

<sup>59</sup> MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 70-71.

<sup>60</sup> Luidens artikel 2.2.2, § 1 van de VCRO bevat een RUP een grafisch plan en '*de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer*'. Het grafisch plan dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften hebben verordenende kracht (RvS 14 mei 2012, nr. 219.344, Broeckx).

<sup>61</sup> I. LARMUSEAU, H. SCHOUKENS, P. DE SMEDT, R. SLABBINCK, L. DU GARDEIN, P.-J. DEFOORT, K. BEKE, S. DE MAESSCHALK, A. HOUTHUYS, M. STRUBBE, S. VANDAMME, T. MALFAIT, C. PONCHAUT, E. DE WITTE en W. THYSSEN, *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Vanden Broele, 2016, 113.

<sup>62</sup> Artikel 2.2.5, § 1, 3° VCRO.

<sup>63</sup> Zie *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1332/1, 23. Zie ook I. LARMUSEAU e.a., *Vlaams Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele, 2016, 115; P.-J. DEFOORT, 'Enkele bedenkingen bij het 'bevriezen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP', *TROS* 2015, afl. 79, 244.

- *Inrichtingsvoorschriften* leggen de concrete ordening van een bepaald gebied vast (bijvoorbeeld kavelgroottes, bebouwingsvrije zones, buffering) of gaan over de morfologie en het uitzicht daarvan (bijvoorbeeld bebouwingstypologieën). De inrichtingsvoorschriften gaan specifiek bepalen op welke wijze deze functies en activiteiten mogelijk zijn (bijvoorbeeld bebouwingsvoorschriften, voorschriften omtrent kavelgroottes);
- *Beheervoorschriften* zijn gericht op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goed functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten (bijvoorbeeld voorschriften die het behoud van het landschappelijk karakter of bepaalde natuurwaarden waarborgen).

Ruimtelijke uitvoeringsplannen hebben een verordenend karakter en vormen een **toetsingsgrond voor omgevingsvergunningaanvragen**.<sup>64</sup> Hoewel de bepalingen van een RUP uit zichzelf toepasbaar zijn, wordt aan de concrete verwezenlijking ervan in eerste instantie via het vergunningenbeleid vorm gegeven. Andere instrumenten die door de overheid kunnen worden ingezet om bestemmingsgebieden actief te ontwikkelen, zijn onteigeningen en het uitoefenen van voorkeuren.<sup>65</sup>

18. Om te komen tot een selectieve verdichting en kernversterking, in combinatie met ontsnippering van de open ruimte (ontlinting), is het mogelijk om door de opmaak van één of meerdere RUP's diverse gronden van bestemming te wisselen, omwille van ruimtelijke redenen. Dit is de zogenaamde '**planologische ruil**'.

Aan een planologische ruil zijn evenwel **twee nadelen** verbonden:

### 1) Planschade

Het belangrijkste nadeel betreft de planschadevergoeding die de plannende overheid moet betalen wanneer zij de bestemming wijzigt van een harde bestemming (bijvoorbeeld wonen) naar een zachte bestemming (bijvoorbeeld groengebied). Artikel 2.6.1, § 1 VCRO bepaalt immers dat, hoewel RUP's erfdienstbaarheden van openbaar nut kunnen doen ontstaan en eigendomsbeperkingen kunnen inhouden (met inbegrip van bouwverbod), in bepaalde gevallen een bouw- of verkavelingsverbod aanleiding kan geven tot een beperkte schadevergoeding, **planschadevergoeding** genaamd.

Artikel 2.6.1, § 2 VCRO stelt dat een planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden RUP, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1° VCRO, of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden.

Een regionale of lokale sturing door toepassing van ruimtelijke uitvoeringsplannen zal met de planbaten- en planschaderegeling dan ook een **zware financiële en administratieve last** leggen op de betrokken besturen.

<sup>64</sup> Zowel een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden en het exploiteren van een ingedeelde inrichting of activiteit moet worden getoetst aan het bodembestemmingsplan. Ook de (toekomstige) omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten moet worden getoetst aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze kan worden afgeweken.

<sup>65</sup> I. LARMUSEAU e.a., *Omgevingsrecht: (g)een Toren van Babel*, Brugge, Uitgeverij Vanden Broele, 2016, 116.

## 2) Eigendom

Een tweede nadeel is dat een **RUP de eigendomssituatie niet wijzigt**. Om tot een effectief afbraakbeleid te komen in de ongewenste woonlinten zal dan ook grondverwerving vereist zijn of een eigendomswissel. Dit zal in eerste instantie minnelijk moeten worden geregeld. Komt men er minnelijk niet uit, dan zal het betrokken perceel, door rechterlijke tussenkomst, moeten worden onteigend. Naast de planschade, zal de betrokken overheid dus ook moeten instaan voor een eventuele onteigening.

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de inzet van dit instrument **geenszins budgetneutraal** is voor de overheid.

19. Het is wel zo dat de decreetgever in artikel 2.2.6 VCRO een zekere vrijheid en flexibiliteit heeft ingebouwd met betrekking tot de doelstellingen en aard van de RUP's. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk om **strategische RUP's** op te maken, waarbij een selectie van thema's en doelstellingen aan de orde is (bijvoorbeeld een RUP met uitsluitend de aanduiding van de zone met een verbod tot oprichting van meergezinswoningen). Aan het andere eind van het spectrum situeren zich de **gebiedsgerichte en veelomvattende RUP's** (bijvoorbeeld een RUP voor een binnenstad).<sup>66</sup>

Van belang hierbij is dat een planschadevergoeding niet zal verschuldigd zijn wanneer de bestemming behouden blijft, maar de **stedenbouwkundige voorschriften worden gewijzigd**, om het bebouwingsprogramma van de betrokken gronden te beperken. Zo kan bijvoorbeeld een RUP worden gemaakt, waarbij voor slecht gelegen locaties in het buitengebied een verbod wordt ingeschreven op meergezinswoningen of een bepaalde maximale woningdichtheid geldt. Een dergelijk verbod of maximale woningdichtheid is geen bestemmingsvoorschrift: zij wijzigt de onderliggende bestemming op geen enkele manier. Zo kan men in woongebied nog steeds woningen bouwen, maar wordt er wel een bepaalde typologie (namelijk meergezinswoningen) uitgesloten of wordt een maximale dichtheid bepaald.

In die omstandigheden kan een RUP, waarmee het bestaande woongebied wordt gedifferentieerd en de ontwikkelingsmogelijkheden op de ene locatie (goed gelegen gronden) worden uitgebreid en op de andere locatie (slecht gelegen gronden) (louter) worden beperkt, een oplossing bieden voor de voorliggende probleemstelling, zonder dat een planschadevergoeding is vereist.

Het inschrijven van een verkavelingsverbod is moeilijker: artikel 2.6.1, § 2 VCRO bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat er een planschadevergoeding wordt toegekend wanneer *'op basis van een in werking getreden RUP, een perceel niet meer in aanmerking komt voor een vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1, 1° [van de VCRO], of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden'*.

20. In dat verband kan er nog op worden gewezen dat een RUP dat in een bepaalde differentiatie voorziet, nog steeds de **eigendomssituatie niet wijzigt**, waardoor de betrokken overheid nog steeds zal moeten instaan voor een eventuele onteigening.

<sup>66</sup> J. BAELUS en G. VLOEBERGH, *Goed omgaan met gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en er bij winnen*, Brugge, die Keure, 2015, 23-24.



Bovendien valt niet uit te sluiten dat de eigenaars van de gronden die met een beperking worden geconfronteerd op een andere wijze een schadevergoeding kunnen proberen te bekomen, bijvoorbeeld door toepassing van het GBOL-beginsel (zie hoger).

21. Tot slot zijn nog een aantal alternatieve pistes denkbaar, waarbij evenmin een planschadevergoeding zal vereist zijn én er een oplossing mogelijk is met betrekking tot de eigendomssituatie. Het gaat om de volgende alternatieven (zie verder):

- herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil;
- inzet van een convenant met het oog op een regionaal systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten dat gepaard gaat met een (bovenlokaal) RUP.

### III.3. De stedenbouwkundige verordening

22. Overeenkomstig artikel 1.1.3 VCRO wordt de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen resp. beleidsplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. Hieruit volgt dat stedenbouwkundige verordeningen één van de (plan-m.e.r.-plichtige<sup>67</sup>) instrumenten van de ruimtelijke ordening uitmaken.

23. Artikel 2.3.1, 1<sup>ste</sup> lid, 12° VCRO bepaalt dat stedenbouwkundige verordeningen de nodige **stedenbouwkundige voorschriften** bevatten om te zorgen voor de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen.

Daarnaast voorziet artikel 2.3.1, 3<sup>de</sup> lid VCRO dat stedenbouwkundige verordeningen ook de volgende zaken kunnen regelen: een verbod op bepaalde functiewijzigingen die in beginsel zijn toegelaten of dergelijke functiewijzigingen aan voorwaarden onderwerpen, regels omtrent het wijzigen van het aantal wooneenheden in een gebouw en normen betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen, constructies of publiciteitsinrichtingen.

24. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid blijkt dat de decreetgever met de limitatieve opsomming van de onderwerpen en aangelegenheden, zoals vermeld in artikel 2.3.1 VCRO, duidelijkheid heeft willen scheppen over *'wat men een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld en wat niet (en wat bijgevolg in een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn beslag moet krijgen)'*. Er werd in dat verband benadrukt dat **'substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP'**.<sup>68</sup>

De Raad van State heeft wel reeds geoordeeld dat de aangelegenheden die aan bod kunnen komen in de stedenbouwkundige voorschriften van een stedenbouwkundige verordening tot op zekere hoogte **kunnen overlappen** met de stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en/of beheer die voorkomen in een RUP. Het loutere

<sup>67</sup> HvJ 7 juni 2018, nr. C-671/16.

<sup>68</sup> *Parl.St.* VI.Parl.. 2008-09, nr. 2011/3, 14. Zie ook RvS 22 december 2017, nr. 240.316, nv Gofra e.a.

gegeven dat één van de maatregelen van een stedenbouwkundige verordening ook zou kunnen worden opgenomen in een RUP, leidt niet tot de onwettigheid van die verordening.<sup>69</sup>

25. Een stedenbouwkundige verordening kan **geen bestemmingsvoorschriften** vaststellen. Dat kan enkel via de opmaak van een RUP.<sup>70</sup> Het voorgaande belet niet dat een stedenbouwkundige verordening voorschriften kan bevatten die in een **territoriale differentiatie** voorzien. Dat volgt onder meer uit de het feit dat de gemeente een stedenbouwkundige verordening kan vaststellen voor een deel van het gemeentelijk grondgebied:

*‘Uit het loutere feit dat de bestreden verordening de minimale netto-vloeroppervlakte differentieert naargelang de nieuwe meergezinswoning al dan niet gelegen is in de in die verordening omschreven toeristische zone, kan evenmin worden afgeleid dat de bestreden verordening strijdig is met de aangevoerde decretale bepalingen. Uit de mogelijkheid die artikel 55, § 2 DRO biedt om gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen vast te stellen voor een deel van het grondgebied van een gemeente, kan ook de mogelijkheid worden afgeleid om een stedenbouwkundig voorschrift in een dergelijke verordening territoriaal te differentiëren. Uit de in randnummer 11 aangehaalde motivering blijkt op afdoende wijze de reden voor deze territoriale differentiatie, met name het keren van de trend om ook in het ‘hinterland’ appartementsgebouwen met een beperkte woonruimte op te richten. Deze territoriale differentiatie van het bestemmingsvoorschrift met betrekking tot de minimale netto-vloeroppervlakte voor nieuwe meergezinswoningen kan niet worden gelijkgesteld met het vastleggen van de bestemming van een gebied, zoals dit in een ruimtelijk uitvoeringsplan aan bod kan komen’.*<sup>71</sup>

Zo lijkt het mogelijk om een verbod op meergezinswoningen in het buitengebied in een stedenbouwkundige verordening op te leggen. Een dergelijk voorschrift kadert onder meer binnen het punt 12° van artikel 2.3.1 VCRO, zijnde *‘de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen’*. Dat een beleid rond ‘appartementisering’ hieronder valt, wordt overigens bevestigd in de parlementaire voorbereiding bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit decreet heeft het punt 12° toegevoegd aan artikel 2.3.1 VCRO als mogelijk onderwerp dat kan worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening:

*‘3. De SARO merkt terecht op dat de doelstelling ‘versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen’ niet alleen betrekking heeft op het faciliteren van de kleinhandel.*

*Ook andere functies en activiteiten spelen een rol in de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van kernen, onder andere het aanbod aan allerlei diensten en voorzieningen (onder andere onderwijs, cultuur, sport, diensten, winkels). Maar evenzeer kan een **sterke toename van het aantal appartementsgebouwen** of extra verkeer leiden tot een daling van de leefbaarheid en de goede ruimtelijke ordening in het gedrang brengen. **Het toepassingsgebied van verordeningen wordt in beperkte mate uitgebreid om hieraan bij te dragen, zonder een RUP te moeten opmaken.’***

<sup>69</sup> RvS 5 november 2010, nr. 208.710, nv Zon en Zee.

<sup>70</sup> RvS 22 december 2017, nr. 240.316, nv Gofra e.a. en RvS 25 maart 2002, nr. 105.088, SA MEILLI.

<sup>71</sup> RvS 5 november 2010, nr. 208.710, nv Zon en Zee.

Bovendien is een verbod op meergezinswoningen geen bestemmingsvoorschrift: zij wijzigt de onderliggende bestemming op geen enkele manier. Zo kan je in woongebied nog steeds woningen bouwen, maar wordt er wel een bepaalde typologie (namelijk meergezinswoningen) uitgesloten. De territoriale differentiatie zal uiteraard wel moeten worden gemotiveerd.

26. In bepaalde rechtsleer wordt er op gewezen dat een stedenbouwkundige verordening **enkel een tekstgedeelte zou mogen bevatten en geen cartografisch gedeelte**, zodat men voor het toepassingsgebied enkel zou kunnen verwijzen naar bestaande gebiedsafbakening of enkel tekstueel gebiedsaanduidingen zou kunnen geven door bijvoorbeeld te verwijzen naar bepaalde bouwblokken tussen straten.<sup>72</sup>

Dit standpunt lijkt vrij streng. Aangezien een stedenbouwkundige verordening in een territoriale differentiatie van stedenbouwkundige voorschriften kan voorzien, moet het ook mogelijk zijn om met een kaart duidelijk te maken hoe die territoriale differentiatie precies in elkaar zit. Veiligheidshalve lijkt het echter aangewezen om (i) te werken met een omschrijving van de gebieden waar bepaalde normen gelden en (ii) daarbij te verwijzen naar een kaart die in de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften wordt opgenomen om interpretatiemoeilijkheden te vermijden.

Om te komen tot selectieve verdichting en kernversterking, in combinatie met ontsnippering van de open ruimte (ontlinting), is het mogelijk om via een stedenbouwkundige verordening in een territoriale differentiatie te voorzien voor het grondgebied van een gemeente, waarbij bijvoorbeeld zones worden afgebakend waarbinnen bepaalde bebouwingsmogelijkheden toegelaten zijn (bijvoorbeeld meergezinswoningen, x-aantal bouwlagen, bepaalde oppervlakte) en dit voor andere zones (of de rest van het grondgebied) uit te sluiten. In de beslissing van de overheid die de stedenbouwkundige verordening vaststelt, wordt dan best bepaald waarom op basis van ruimtelijke motieven op plaats X wel appartementen worden toegestaan en op plaats Y niet.

Hoewel het recht op planschadevergoeding op die manier wordt 'uitgeschakeld', zijn natuurlijk andere vergoedingsmechanismen denkbaar (zie hoger). Bovendien verwerft men geenszins de eigendom van de gronden waarop de stedenbouwkundige verordening betrekking heeft en kan ook geen volledig bouwverbod worden ingeschreven.

Bovendien rijst de vraag hoe ver men kan gaan met een verordening. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of men een bepaalde woningdichtheid kan gaan inschrijven. Hoewel een dergelijk voorschrift kan worden gekoppeld aan het **punt 12° van artikel 2.3.1 VCRO, zijnde 'de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen'**, moet uiteraard steeds rekening worden gehouden met het gegeven dat '*substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP*'.<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Zie R. TIJS, *Stedenbouwkundige verordeningen*, Brugge, die Keure, 2015, 63 en M. BOUWENS, 'Art. 54 D.R.O. 18 mei 1999', in X, *Ruimtelijke Ordening en stedenbouw Vlaams Gewest. Artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, afl. 11 – mei 2005, art. 54/10.

<sup>73</sup> *Parl.St.* VI.Parl.. 2008-09, nr. 2011/3, 14. Zie ook RvS 22 december 2017, nr. 240.316, nv Gofra e.a.

### III.4. DE HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET PLANOLOGISCHE RUIL

27. De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is een instrument dat is voorzien in het Decreet Landinrichting.<sup>74</sup> Bij een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt **zowel de eigendom en het gebruik van percelen geruild, als de gebiedsbestemming van de betrokken percelen gewisseld**, om een optimaler en evenwichtiger grondgebruik te bekomen.

Concreet zijn **drie documenten** vereist, namelijk:

- een *inrichtingsnota* waarin wordt aangegeven waarom voor de realisatie van het voorgenomen plan/project het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil vereist is. Tevens wordt een instrumentenafweging gedaan en wordt het financierings- en uitvoeringsprogramma vastgelegd;<sup>75</sup>
- een *ruimtelijk uitvoeringsplan* waarin het gebied dat in aanmerking komt voor planologische ruil wordt aangeduid en dat het ruimtelijk kader biedt voor deze oefening, en;<sup>76</sup>
- een *grondruilplan* waarin de eigendoms- en gebruiksruil is opgenomen en waarin de ‘financiële afrekening’ wordt gemaakt.<sup>77</sup>

28. Het is de landcommissie die instaat voor een objectieve bepaling van de inbreng en toedeling van de gronden.<sup>78</sup> Verder wordt de herverkaveling uit kracht van wet geïntegreerd in de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan.<sup>79</sup>

De waarde van de inbreng en toedeling zal vergelijkbaar moeten zijn. De eventuele verschillen in waardebepaling tussen de gronden die ingebracht worden en de gronden na de herverkaveling zullen worden verrekend op basis van de bepalingen van het Decreet Landinrichting. De generieke regeling rond planbaten/planschade uit de VCRO en de kapitaalschade en gebruikerscompensatie uit het Grond- en Pandendecreet, die voortvloeit uit de opmaak van een RUP, wordt hierbij uitgeschakeld, nu deze reeds is vervat in de specifieke regeling rond de herverkaveling uit kracht van wet.<sup>80</sup> Deze uitschakeling neemt niet weg dat elke rechthebbende bij de vrederechter het volgende kan betwisten: (i) de ruilwaarde of gebruikswaarde van zijn vroegere percelen; (ii) de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van zijn nieuwe percelen; en (iii) de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding<sup>81</sup>:

- Als de rechter de betwistingen over de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de vroegere percelen of de oppervlakte, de ruilwaarde of de gebruikswaarde van de nieuwe percelen (i en ii) gegrond vindt, kan een schadevergoeding worden toegekend naast de financiële compensatie van de eigenaar en de vruchtgebruiker of naast de gebruikersvergoeding

<sup>74</sup> Artikelen 2.1.61 – 2.1.66 Decreet Landinrichting.

<sup>75</sup> Artikel 4.2.2 Decreet Landinrichting.

<sup>76</sup> Artikelen 2.1.63 en 2.1.64, §2 Decreet Landinrichting.

<sup>77</sup> Artikelen 2.1.64 en 2.1.65, §1, 3° en §4 Decreet Landinrichting.

<sup>78</sup> Artikel 2.1.65, §2 en §3 Decreet Landinrichting.

<sup>79</sup> Deel 2, Titel 1, Hoofdstuk 3, Afdeling 5, Onderafdeling 2 Decreet Landinrichting.

<sup>80</sup> Artikel 2.1.78 Decreet Landinrichting.

<sup>81</sup> Artikel 2.1.44 Decreet Landinrichting.

van de gebruiker. De schadevergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering.<sup>82</sup>

- Als de rechter de betwistingen over de financiële compensatie van de eigenaar en vruchtgebruiker of de gebruikersvergoeding gegrond vindt, verbetert hij de financiële compensatie of de gebruikersvergoeding. Het verschil tussen de oorspronkelijke en de verbeterde financiële compensatie of gebruikersvergoeding komt ten laste van de administratieve overheid die instaat voor de financiering.<sup>83</sup>

29. Dit instrument kan nuttig zijn voor een specifieke (lokale) problematiek, waarbij het wenselijk is dat twee gebieden van bestemming (en eigendom) worden gewisseld. Het valt te vrezen dat dergelijke processen lang kunnen aanslepen, onder meer gelet op de **grote planlast** (inrichtingsnota en RUP), de moeilijke taak van de **landcommissies** (onder meer de ruilgronden in kaart brengen, concrete grondruilen voorstellen, waardebeoordeling van de gronden) en gelet op de **rechterlijke tussenkomst bij betwisting**.

Eerste praktijkervaringen met dit instrument tonen aan dat het in de realiteit bijna nooit zal gaan om een zuivere ruil van bestemmingen en van eigenaars/gebruikers. Enerzijds leidt dit niet altijd tot de gewenste eindsituatie en anderzijds kan de ruimtelijke context zo zijn dat de gewenste situaties geen simpele omwisseling van bestemmingen inhoudt.

Daarom voorziet het **Voorontwerp Instrumentendecreet** in een **wijziging** voor dit instrument. De benaming, definitie en toepassingsgebied van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' wordt aangepast en verduidelijkt. Het gaat dan over 'herverkaveling uit kracht van wet gekoppeld aan een ruimtelijk uitvoeringsplan', waarbij het gaat om de gelijktijdige aanpassing (in plaats van 'omwisseling') van de stedenbouwkundige voorschriften (in plaats van 'bestemmingsgebieden') en van de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden (in plaats van 'de betrokken eigenaars en gebruikers').<sup>84</sup>

In elk geval is te besluiten dat, hoewel dit instrument een mogelijkheid biedt om tegemoet te komen aan de voorliggende probleemstelling, dit enkel geldt **voor specifieke lokale problemen**.

30. Tot slot kan er nog op worden gewezen dat **dit instrument kan worden geïntegreerd in het 'complexe projecten'-traject** (zie verder), maar zoals reeds aangegeven, zal dit instrument op het eerste gezicht enkel interessant zijn voor specifieke lokale problemen (waarbij grond A (goede locatie) wordt gewisseld van bestemming en eigendom met grond B (slechte locatie)).

<sup>82</sup> Artikel 2.1.45 Decreet Landinrichting.

<sup>83</sup> Artikel 2.1.46 Decreet Landinrichting.

<sup>84</sup> Artikel 162-166 Voorontwerp Instrumentendecreet; MvT Voorontwerp Instrumentendecreet, 45-46.

### III.5. DE LASTEN, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit

#### III.5.1. ALGEMEEN

31. Stedenbouwkundige lasten worden in beginsel **gekoppeld aan de individuele omgevingsvergunningsverlening**.

Aangezien een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor sloop (in functie van beoogde ontlinting) of voor het bouwen van nieuwe (woon)entiteiten (in functie van beoogde kernversterking) in eerste aanleg in principe **op gemeentelijk niveau** zal worden verleend<sup>85</sup>, zal het instrument van de stedenbouwkundige lasten eerder dienstig kunnen zijn **voor het (specifiek) gemeentelijk spoor**, in plaats van te kunnen dienen als een instrument om op generieke wijze in te zetten binnen elke gemeente of op intergemeentelijk niveau.

Het is wel zo dat wanneer een omgevingsvergunningsaanvraag een projectgebied betreft dat zich uitstrekt over het grondgebied van twee gemeentes van eenzelfde provincie, de provincie in eerste aanleg de bevoegde vergunningverlenende overheid zal zijn.<sup>86</sup> Ook wanneer de gemeente de initiatiefnemer en aanvrager is van een project en voor het project een milieueffectenrapport moet worden opgesteld waarvoor geen ontheffing van de milieueffectrapportageverplichting is verkregen<sup>87</sup>, zal de deputatie de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid zijn (artikel 15/1, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet).<sup>88</sup>

#### III.5.2. KENMERKEN VAN STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN

32. Lasten kunnen door de bevoegde vergunningverlenende overheid worden opgelegd **bij elk type omgevingsvergunning**. Stedenbouwkundige lasten kunnen dus zowel bij een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden als bij een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen worden opgelegd. <sup>89</sup> De artikelen 75 t.e.m. 77 Omgevingsvergunningsdecreet bepalen de draagwijdte en de voorwaarden die de bevoegde vergunningverlenende overheid moet respecteren indien ze lasten koppelt aan een omgevingsvergunning. Om de mogelijke toepasbaarheid van het instrument lasten voor de liggende probleemstelling te kunnen duiden, worden hierna de belangrijkste kenmerken weergegeven van stedenbouwkundige lasten:

- Ingevolge artikel 75, 1<sup>ste</sup> lid Omgevingsvergunningsdecreet hebben lasten een **dubbele finaliteit**. De lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt (*eerste criterium*), en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen (*tweede criterium*). De lasten zijn als het ware het prijskaartje voor het bekomen van de vergunning: ze vormen een 'maatschappelijke compensatie' voor de meerwaarde die de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid (met

<sup>85</sup> Cf. artikel 15, § 1, derde lid Omgevingsvergunningsdecreet.

<sup>86</sup> Cf. artikel 15, § 1, tweede lid, Omgevingsvergunningsdecreet *juncto* bijlage II, 7° van het Besluit van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten ter uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

<sup>87</sup> Stadsontwikkelingsprojecten kunnen MER-plichtig zijn (cf. artikel 10b) bijlage II en bijlage III MER-besluit)

<sup>88</sup> Hetzelfde geldt indien de deputatie de initiatiefnemer is van het project en het project projectmer-plichtig is zonder ontheffing (cf. artikel 15/1, tweede lid)

<sup>89</sup> We gaan niet in op de andere types van omgevingsvergunningen aangezien deze niet dienstig zijn voor binnen het kader van de adviesopdracht.

belastinggeld) op zich neemt. Het verlenen van een vergunning genereert voor het plaatselijk bestuur nieuwe taken en opdrachten (parkeerproblemen, verkeersafwikkeling, afvoer van afvalwater, waterzuivering, bijkomende behoefte aan woningen, sociale voorzieningen). Het is precies dit element dat het opleggen van de last rechtvaardigt. De opgelegde lasten bij een omgevingsvergunning dienen steeds deze dubbele finaliteit te respecteren.

- Lasten dienen, met die dubbele finaliteit voor ogen, ook **evenredig** te zijn (artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet). Het volstaat dus niet dat de last (enkel) in verhouding is tot de meerwaarde. Evengoed is vereist dat de last in verhouding staat met de bijkomende bestuurstaken die de overheid door de tenuitvoerlegging van de vergunning opgelegd krijgt. Die evenredigheidseis is een – vaak niet evidente – feitenkwestie en de rechtspraak hierover is schaars.
- Lasten kunnen enkel worden opgelegd voor zover ze **kunnen worden verwezenlijkt door de aanvrager van de omgevingsvergunning** (artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet). De aanvrager moet een aantal démarches kunnen ondernemen om de lasten uit te voeren. Hij moet minstens zelf stappen kunnen ondernemen om de lasten te kunnen uitvoeren. Het vervullen van de lasten kunnen niet enkel aan de wil van ‘derden’ overgelaten worden. De decreetgever geeft echter wél aan dat het van een derde kan worden verwacht dat hij een overeenkomst sluit met een derde om een vooropgestelde last te kunnen realiseren. Daarentegen is het niet mogelijk om een vergunning afhankelijk te maken van een last die voor de aanvrager een *‘fait du Prince’* uitmaakt.
- Het opleggen van lasten mag de **uitvoering van de vergunde handeling niet afhankelijk stellen van een bijkomende beoordeling door de overheid**. Lasten mogen geen afbreuk doen aan het feit dat de vergunning op zich, zonder voorbehoud, de uitvoering van de vergunde handelingen mogelijk moet maken.

### III.5.3. TYPE LASTEN

33. Het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt welke soort lasten kunnen worden opgelegd. Lasten kunnen, buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, *onder meer* betrekking hebben op de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, het – als de werken begonnen zijn – aan de overheid gratis, vrij en onbelast overdragen van de eigendom van de in de vergunningsaanvraag vermelde openbare werken, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd (artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet).

Lasten die worden opgelegd tot het uitvoeren van dergelijke werken in natura (bijvoorbeeld het **slopen van een bepaald aantal woontiteiten in lintbebouwing**) dienen **beperkt tot worden tot het projectgebied van de vergunningsaanvraag**. Dit is decretaal weliswaar alleen voorgeschreven ten aanzien van de last van gratis grondafstand. Dat ook andere stedenbouwkundige lasten tot het uitvoeren van werken door de vergunninghouder beperkt moeten worden tot het projectgebied, vloeit – hoewel decretaal niet voorzien – indirect voort uit de derde en vierde voorwaarde van stedenbouwkundige lasten. **Geen last kan worden opgelegd voor het uitvoeren van werken waarvoor nog een omgevingsvergunning moet worden verleend**. Wanneer een last wordt opgelegd voor realisatie van werken die stedenbouwkundig nog niet zijn vergund, is te verdedigen dat dergelijke last strijdt met het vereiste dat de last verwezenlijkt



moet kunnen worden door toedoen van de aanvrager en géén bijkomende beoordeling mag inhouden van de overheid. Wanneer de wettelijke uitvoering van de last bij gebrek aan omgevingsvergunning nog onzeker is, is deze last (nog) niet realiseerbaar. Dit standpunt wordt ook aangehouden door het Departement Omgeving<sup>90</sup>, en in de rechtspraak van de Franstalige Kamers van de Raad van State.<sup>91</sup> Merk wel op dat dit standpunt wordt betwist in de rechtsleer.<sup>92</sup>

34. Daarnaast kan een stedenbouwkundige last ook als een **financiële geldsom** worden opgelegd. Dit kan op twee manieren. De vergunningverlenende overheid kan de vergunninghouder hetzij discretionair en individueel, hetzij (indien aanwezig) op grond van een gemeentelijke verordening<sup>93</sup>, verzoeken om een geldsom te betalen die het de overheid zelf moet mogelijk maken om bepaalde taken uit te voeren, een zogenaamde financiële last. Het opleggen van een financiële vergoeding kan niet willekeurig worden opgelegd. De financiële geldsom dient steeds **in relatie te staan met het uitvoeren van de werken die overeenkomstig het Omgevingsvergunningsdecreet als lasten kunnen worden opgelegd**. Dit is expliciet voorzien in artikel 2.3.2, § 2, 2<sup>de</sup> lid VCRO (wat lasten betreft opgelegd in stedenbouwkundige verordeningen), maar geldt ook voor financiële lasten die individueel, buiten een gemeentelijke verordening om, worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid. Hiervoor gelden opnieuw dezelfde principes als hoger uiteengezet.

Omwille van de hoger vermelde dubbele finaliteit kwalificeren financiële lasten volgens de Raad van State (minstens in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) ook als een **retributie** (zie RvS 20 april 2015, nr. 230.917, COMEOS). Een financiële last kan niet worden opgelegd als een verdoken (gemeente)belasting voor eender welke (niet stedenbouwkundige) gemeentelijke kost.

Alle type lasten die kunnen worden opgelegd, hetzij financiële lasten, hetzij lasten in natura<sup>94</sup>, hetzij de last van gratis grondafstand, dienen telkens te voldoen aan de voorwaarden.

#### III.5.4. STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN ALS INSTRUMENT VOOR ONTLINTING/KERNVERSTERKING BIJ INDIVIDUELE OMGEVINGSVERGUNNINGVERLENING?

35. In het licht van de bovenstaande kenmerken zijn stedenbouwkundige lasten die kunnen worden opgelegd in het kader van een omgevingsvergunningverlening zeer moeilijk in te zetten als gemeentelijk of provinciaal instrument om specifiek, laat staan generiek, in te zetten op de beoogde ontlinting en kernversterking. Een last moet redelijk zijn en getoetst worden vanuit de decretaal verankerde dubbele finaliteit, rekening houdende met de meerwaarde voor de vergunninghouder, en rekening houdende met de bijkomende uitvoeringstaken die voortvloeien voor de overheid door de uitvoering van de verleende omgevingsvergunning. Vooral deze tweede voorwaarde wordt in de vergunningspraktijk soms vergeten.

<sup>90</sup> Dit wordt als volgt geformuleerd: *'Als de uitvoering van lasten nog afhankelijk wordt gesteld van een bijkomende beoordeling door een overheid, kan dit in principe niet meer door enig toedoen van de aanvrager gebeuren. Om die reden is ons inzien een last waarvoor een bijkomende vergunning nodig is niet mogelijk.'* Zie Handleiding Voorwaarden en Lasten, Departement Omgeving 2017, [https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten lasten](https://www.ruimtelijkeordening.be/LastenVoorwaarden/Lasten#soorten%20lasten).

<sup>91</sup> RvS, 13 juni 2002, nr. 107.823, Feroot (weliswaar i.v.m. stedenbouwkundige voorwaarden).

<sup>92</sup> J. BELEYN, G. DEWULF en E. GITS, *Lasten bij verkavelingsvergunning*, in J. TOURY en J. GHYSELS, *Verkavelen in Vlaanderen*, Intersentia, Antwerpen, 2018, 267, voetnoot 123; F. DE PRETER geeft aan dat een vergunning als last kan opleggen om buiten het beheersingsgebied van de aanvraag een openbaar gebouw te realiseren, maar niet als last kan opleggen om dit gebouw en de grond waarop het zal worden gerealiseerd gratis over te dragen aan de overheid (cf. F. DE PRETER, 'Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning', *TROS* 2003, 17).

<sup>93</sup> artikel 2.3.2, § 2, tweede lid VCRO.

Om die reden kan een omgevingsvergunning voor een vergund project dat inzet ontlinting/kernversterking niet als last opleggen dat de vergunninghouder terzelfdertijd moet voorzien in de sloop van een percentage lintbebouwing in de (onmiddellijke of ruimere) omgeving van het projectgebied. Dergelijke last staat niet in functie van nieuwe taken en opdrachten voor de overheid die het vergunde project met zich meebrengt. Dergelijke last is ook een last die steeds een ongerechtvaardigde bijkomende beoordeling zal inhouden door een (andere, dan wel dezelfde) vergunningverlenende overheid, nu het slopen van constructies in principe ook omgevingsvergunningsplichtig is.

Men kan evenmin de doelstelling van ontlinting/kernversterking realiseren door lasten onder de vorm van een financiële geldsom. Het is vereist dat de financiële last verband houdt met de geleverde prestatie die volgt uit de uitvoering van de omgevingsvergunning en waarvan het evenredigheidsbeginsel geldt bij het bepalen van het bedrag. De vergunninghouder van een kernversterkend project mag geen financiële last worden opgelegd voor het spijzen van bijvoorbeeld een gemeentelijk fonds dat moet inzetten op het onteigenen van (te slopen) lintbebouwing of voor bijvoorbeeld een gemeentelijk planschadevergoedingsfonds. Dergelijke financiële lasten kwalificeren als verdoken belastingen die niet legitiem kunnen worden opgelegd als 'stedenbouwkundige last'.

### III.5.5. STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN NA DE INWERKINGTREDING VAN HET INSTRUMENTENDECREET?

36. Relevant nog is aan te geven is dat het 'instrument van de lasten' ook is opgenomen in het **Voorontwerp Instrumentendecreet** (zie hoger). Met dit (ontwerp van) decreet beoogt de Vlaamse Regering om (onder meer) het bestaande regime van de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren. Op 20 juli 2018 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp goed in een tweede lezing, met enkele wijzigingen die onder meer voortvloeiden uit de adviezen. Lasten zijn, aldus de Memorie van Toelichting bij het voorontwerp, een manier om ruimtelijke ingrepen proportioneel te compenseren.

Een eerste analyse leert dat deze beoogde optimalisatie van het instrument van de stedenbouwkundige lasten in het kader van de individuele omgevingsvergunningsverlening **géén verruimde mogelijkheid** zal bieden om gemeentespecifiek, gemeentegeneriek of intergemeentelijk in te zetten op de doelstelling ontlinting/kernversterking.

De Vlaamse decreetgever beoogt, volgens de Memorie van Toelichting, te verduidelijken (i) dat een last ook in de vorm van een financiële bijdrage kan worden opgelegd voor zover de vergoeding bestemd is voor uitvoering van werken die corresponderen met de mogelijke lasten in natura; (ii) dat lasten zich in de nabijheid moeten bevinden van het vergunde project. Daarnaast legt het nieuwe tekstvoorstel de vergunningverlenende overheid de verplichting of de mogelijkheid op om, in specifieke gevallen, een last op te leggen. Ook wordt in het Instrumentendecreet vooropgesteld dat financiële lasten niet enkel in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening zullen kunnen worden vastgelegd, maar ook in provinciale of gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen.

Belangrijk is dat het Voorontwerp Instrumentendecreet (zoals vandaag voorzien) niets wijzigt aan de specifieke finaliteit van lasten, zoals vandaag bepaalt in artikel 75, 1<sup>ste</sup> lid Omgevingsvergunningsdecreet, noch aan de vereisten inzake evenredigheid en uitvoerbaarheid door de aanvrager, zoals voorzien in artikel 76 Omgevingsvergunningsdecreet. Dit wordt hernomen. De hoger vermelde conclusies inzake de weinig nuttige toepassing van de stedenbouwkundige lasten als instrument voor het behalen van de doelstelling ontlinting/kernversterking blijven, zelfs bij toekomstige inwerkingtreding van het Instrumentendecreet, onverkort gelden.

### III.5.6. TOT SLOT: STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN ALS INSTRUMENT BINNEN EEN 'COMPLEX-PROJECTEN-TRAJECT'?

37. Behalve in de individuele omgevingsvergunningsverlening, kunnen lasten ook worden opgelegd in het kader van een 'complexe-projecten-traject'.

Artikel 23, 9° Decreet Complexe Projecten geeft aan dat de bevoegde overheid, bij het vaststellen van het ontwerp van projectbesluit, de acties, maatregelen, voorwaarden, **lasten** of instrumenten bij het gekozen uitvoeringsalternatief, bepaalt. Het Decreet Complexe Projecten bevat verder géén bijzondere voorschriften over de (kenmerken van) lasten die kunnen worden opgelegd, zodat de relevante bepalingen van artikelen 75-77 Omgevingsvergunningsdecreet inzake stedenbouwkundige lasten hierop ook toepassing kunnen vinden.

38. De vraag rijst of lasten in het kader van een (inter)gemeentelijk of provinciaal 'complex project ontlinting/kernversterking' wel nuttig kunnen worden ingezet. Dit lijkt mogelijk te zijn wanneer het complex project specifiek vanuit de probleemstelling ontlinting/kernversterking vertrekt (zie verder). In die optiek zou het instrument van de **lasten kunnen worden ingezet om de beide doelstellingen ontlinting en kernversterking te realiseren binnen het ruime plan/projectgebied van het complex project.**

Nu de last uitvoerbaar moet zijn door de aanvrager en geen bijkomende beoordeling mag inhouden door een vergunningverlenende overheid, kan het opleggen van de sloop van lintbebouwing niet rechtstreeks in de individuele projectbesluitvorming worden opgelegd, tenzij deze **sloop deel uitmaakt van het plan/projectgebied en mee is opgenomen in het desbetreffende projectbesluit.**

Ook zou in het kader van een dergelijk complex project, de overheid aan een projectontwikkelaar een financiële last kunnen opleggen om, bij het verlenen van een vergunning om een project in de kern te realiseren, een **financiële bijdrage** te betalen aan de overheid die benut moet worden om (ongewenste) woonlinten (uit het plan/projectgebied van het complex project) te verwerven en (vervolgens) te slopen.

Gelet op de dubbele finaliteit van lasten moet dergelijke financiële last **redelijk en evenredig** te zijn en in relatie staan tot het uitvoeren van de werken die in het projectbesluit als lasten kunnen worden opgelegd en die gepaard gaan met de bijkomende uitvoeringstaken die de overheid op zich moet nemen door het vergunde project. Er kan geargumenteed worden dat de tweede finaliteit in het kader van een complex project wél is vervuld: **de 'bijkomende uitvoeringstaak' voor de overheid volgt dan uit de probleemstelling/doelstelling, met name de ontlinting.**

Er dient over gewaakt te worden dat de financiële lastenvergoeding, ook naar omvang en naar meerwaarde toe, altijd evenredig moet blijven en niet willekeurig kan worden opgelegd. Elke projectontwikkelaar zal, in evenwicht met het aandeel inzake kernversterking waarvoor deze instaat, moeten bijdragen aan eenzelfde financiële lastenvergoeding. Deze opgelegde financiële lasten dienen telkens naar redelijkheid te worden getoetst aan (i) de meerwaarde voor de vergunninghouder en (ii) de bijkomende uitvoeringstaken voor de overheid. Bij de beoordeling van die redelijkheidsvereiste zal dus ook rekening worden gehouden met de andere 'eigenlijke' lasten die aan de projectontwikkelaars worden opgelegd binnen de kernversterking zoals wegeaanleg en groenvoorziening.

39. Er kan nog worden opgemerkt dat in het kader van een complex project ervoor zou kunnen worden geopteerd om de principes inzake de op te leggen lasten – gezien het participatieve karakter van een 'complexe-projecten-traject' – niet in een eenzijdige vergunningsbeslissing, maar (voorafgaandelijk) in een **samenwerkingsovereenkomst** op te nemen, die wordt gesloten tussen de overheid en een (of meerdere) private partij(en). De keuze om lasten in een (samenwerkings-)

overeenkomst op te leggen, houdt wel een aantal risico's in, die kunnen worden vermeden wanneer de lasten éézijdig worden opgelegd.

In die context is het van belang om rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het **onpartijdigheidsbeginsel**. Rechtspraak van de Raad van State<sup>95, 96</sup> toont aan dat (samenwerkings-)overeenkomsten in een context waar de overheid het algemeen belang voor ogen dient te houden en een discretionaire beoordelingsvrijheid heeft, telkens met de nodige voorzichtigheid en terughoudendheid afgesloten moeten worden. Dit principe wordt ook toegepast door gemeenrechtelijke hoven en rechtbanken.<sup>97</sup>

De les die vergunningverlenende overheden uit deze rechtspraak van de Raad van State intussen zouden moeten hebben getrokken, is dat men met potentiële projectontwikkelaars geen overeenkomsten mag sluiten die rechtstreeks of onrechtstreeks het verlenen van de vergunning tot voorwerp hebben, dan wel de (werkelijke) beoordelingsvrijheid rechtstreeks of onrechtstreeks zouden kunnen beïnvloeden. De indruk mag evenmin worden gewekt dat de ontwikkelaar méér mag realiseren dan wat te verantwoorden valt in het kader van het algemeen belang, omdat de ontwikkelaar de overheid 'ter compensatie' betaalt. Een samenwerkingsovereenkomst inzake de op te leggen lasten in het kader van een complex project is dus een techniek die kan worden toegepast, maar met de nodige voorzichtigheid.

<sup>95</sup> De omstandigheid dat de overheid die de socio-economische vergunning heeft verleend met de aanvrager van de vergunning een *'convenant met betrekking tot de realisatie van het parkeer-, woon-, winkel-, en werkproject'* heeft afgesloten en luidens welk convenant de overheid zich – samen met de aanvrager – *'tot doel (stelt) het Project (...) te realiseren volgens de door de partijen gekende plannen in de periode 2014-2018'* en zich *'engag[eert] zich om daartoe maximaal samen te werken en alle nodige en nuttige inspanningen te leveren'*, houdt wel een schending in van het onpartijdigheidsbeginsel nu de overheid er geenszins toe gehouden was om het kwestieuze convenant te sluiten en evenmin aantoonde of aannemelijk maakte dat zij niet eerst nog kon terugkomen op de in het convenant aangegane verbintenissen. (RvS 7 juli 2016, nr. 235.392, Orye).

<sup>96</sup> Indien een (brownfield)convenant afwijkt van in andere convenanten opgenomen standaardbepalingen en de samenlezing van de verbintenissen die de overheid heeft aangegaan tot de conclusie leidt dat zij de (milieu-)**vergunning slechts zou weigeren in welbepaalde omstandigheden**, kan worden aangenomen dat **in dit convenant afspraken werden gemaakt over de inhoud van een vergunning, wat verboden is**. De overheid kan dan ook niet in alle objectiviteit, zonder vooringenomenheid en zonder gebonden te zijn door eerder aangegane overeenkomsten oordelen over de vergunningsaanvraag, hetgeen een schending van het onpartijdigheidsbeginsel inhoudt (RvS 28 mei 2014, nr. 227.578, provincie Vlaams-Brabant e.a. ('Uplace-arrest')).

<sup>97</sup> Wanneer de gemeente zich in een overeenkomst verbindt om een RUP op te maken, op voorwaarde dat een private ontwikkelaar de kosten voor de opmaak van dit RUP zou dragen, bestaat er een onweerlegbaar vermoeden dat de inhoud van het plan 'enkel het privé-belang van de betrokkene' dient (Rb. Brussel 16 juni 2017, nr. 2015/4025/4).

### III.6. VOORWAARDEN, op te leggen in het kader van een omgevingsvergunning of een projectbesluit

40. Stedenbouwkundige voorwaarden worden, net zoals stedenbouwkundige lasten, in principe opgelegd **op het niveau van de individuele omgevingsvergunningsverlening**.

De finaliteit van stedenbouwkundige voorwaarden verschilt wezenlijk van deze van stedenbouwkundige lasten. In tegenstelling tot wat geldt voor stedenbouwkundige lasten, worden stedenbouwkundige voorwaarden **opgelegd om het aangevraagde vergunbaar te maken**. Zonder het naleven van de door de bevoegde vergunningverlenende overheid opgelegde voorwaarden kan een project vanuit wettigheidsoogpunt en vanuit de goede ruimtelijke ordening niet worden vergund. De voorwaarden zijn essentieel voor de vergunbaarheid van het project. Hieruit volgt dat een stedenbouwkundige voorwaarde nooit kan bestaan uit het betalen van een geldsom. Een geldsom is geen oplossing voor de goede ruimtelijke ordening.

De kenmerken en de voorwaarden waaraan stedenbouwkundige voorwaarden moeten voldoen zijn opgenomen in artikel 74 Omgevingsvergunningsdecreet. Voorwaarden moeten **voldoende precies** zijn en **redelijk in verhouding staan tot het vergunde project**. Ook moeten zij kunnen **verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant**.

41. Gezien de wezenlijke aard van voorwaarden – het vergunbaar maken van het voorliggende project – is het niet mogelijk om het instrument van de stedenbouwkundige voorwaarden nuttig in de vergunningverlening in te zetten om de doelstelling van ontlinting versus kernversterking te realiseren.

De zone waar de ontlinting wordt beoogd zal in principe buiten de beoordeling vallen van de plaatselijke goede ruimtelijke ordening. De goede ruimtelijke ordening moet in eerste instantie immers worden beoordeeld aan de hand van de **kenmerken van de onmiddellijke omgeving**. **Nu de kern en de woonlinten veelal ver van elkaar verwijderd zullen zijn, kan een dergelijke voorwaarde niet legitiem worden opgelegd**. Een dergelijke voorwaarde is er namelijk niet op gericht om het aangevraagde verenigbaar te maken met het recht of de goede ruimtelijke ordening. Een omgevingsvergunning die verdichting/bebouwing in de kern vergunt kan niet legitiem de sloop opleggen van een buiten de kern gelegen lintbebouwing in openruimtegebied. Zo'n stedenbouwkundige voorwaarde dreigt bovendien in strijd te zijn met de vereiste dat deze voorwaarde moet kunnen worden verwezenlijkt door de aanvrager, bouwheer, gebruiker of exploitant. Een dergelijke voorwaarde dreigt immers onuitvoerbaar te zijn wanneer ze nog een nieuwe beoordeling vereist door dezelfde of een andere overheid.

Het instrument van de stedenbouwkundige voorwaarde kan om die reden dan ook **niet nuttig** worden ingezet om kernversterking te bereiken en ontlinting te stimuleren.

### III.7 DE 'COMPLEXE-PROJECTEN-PROCEDURE'

#### III.7.1. ARGUMENTEN DIE PLEITEN VOOR EEN 'COMPLEXE-PROJECTEN-PROCEDURE'

42. Nu het geen evidentie blijkt om bestaande of toekomstige instrumenten aan te wijzen die het juridisch mogelijk (kunnen) maken om 'alomvattend' via verevening de juridische bouwmogelijkheden in de woonlinten te bevrozen of af te bouwen (zie hoger), moet worden nagegaan of de **'procedure sui generis'**, die in 2014 in het leven werd geroepen **voor zogenaamde 'complexe projecten'**, hier soelaas kan bieden.<sup>98</sup>

In Vlaanderen lijkt momenteel géén andere decretale procedure voorhanden die zoveel potentie in zich draagt om het beoogde nieuwe ruimtelijke beleid *in concreto* te realiseren.

<sup>98</sup> Zie in dit verband LARMUSEAU, I., 'Complexe projecten op maat van de gemeente', *TGEM* 2017, nr. 4, 221-238.

43. Een 'complexe-projecten-procedure' start met een **loutere 'probleemstelling'**, die in voorliggend geval op (inter)gemeentelijk niveau zou kunnen worden geformuleerd als **'beveiliging/afbouw van woonlinten met oog op kernversterking'**.

- In het kader van de voorliggende opdracht leverde BUUR reeds een **'fictief voorstel'** van hoe een dergelijke probleemstelling **'beveiliging/afbouw van woonlinten met oog op kernversterking'** ruimtelijk tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht **voor het studiegebied Herselt, Hulshout en Heist-op-den-Berg** (zie de powerpointpresentatie van BUUR, voorgesteld op het overleg met de provincie Antwerpen van 2 oktober 2018).

44. Eens de gemeente(n)/provincie het opportuun acht(en) om deze 'loutere probleemstelling' te onderzoeken, kan daarover een 'startbeslissing' worden genomen en kan, na consultatie van de stakeholders en publieke participatie, een **'alternatievenonderzoeksnota'** worden opgemaakt, die de basis vormt voor een **'geïntegreerd effectenonderzoek'** van elk van de weerhouden alternatieven.

- In het kader van de voorliggende opdracht leverde BUUR reeds, als onderdeel van een mogelijke alternatievenonderzoeksnota, een **mogelijk '(voorkeurs)alternatief'** aan voor de aanpak van de probleemstelling voor het studiegebied **Herselt, Hulshout en Heist-op-den-Berg** (zie de powerpointpresentatie van BUUR, voorgesteld op het overleg met de provincie Antwerpen van 2 oktober 2018).

45. Afhankelijk van de resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek, uitgevoerd op elk van de weerhouden alternatieven, moet door de gemeente(n)/provincie een **'voorkeursbesluit'** worden genomen, waarbij één of meerdere locatie-alternatieven als **'voorkeursalternatief'** wordt vastgeklikt. Dit voorkeursbesluit kan in een later stadium gepaard gaan met een **wijziging van bodembestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften**.

Op basis van dit voorkeursbesluit kunnen vervolgens in de loop van de volgende decennia een **'oneindig' aantal projectbesluiten** worden genomen, bijvoorbeeld voor elke individuele te ontlinten en/of te verdichten locatie op zich, dan wel voor meerdere te ontlinten en/of te verdichten locaties samen, telkens voorafgegaan door een **alternatievenonderzoek en een geïntegreerd onderzoek van de effecten** van elk van de weerhouden uitvoeringsalternatieven. Een projectbesluit is de verzamelerterm voor alle mogelijke vergunningen/machtigingen die nodig zijn om een project (*in casu* een individueel of collectief project van ontlinting en/of verdichting) te realiseren.

46. Het **doorgedreven participatietraject**, dat met een 'complexe-projecten-procedure' gepaard gaat, laat toe het nodige maatschappelijke draagvlak te creëren en in samenspraak met de stakeholders creatieve oplossingen uit te werken die zich in geval van wijzigingen van bodembestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften kunnen/zullen opdringen.

Met veel oog voor communicatie en participatie moet in het kader van het 'complexe-projecten-traject' de dialoog worden aangegaan met alle belanghebbenden, zodat proactief en procedure-vermijndend kan worden geland met **mogelijk nieuwe opties/alternatieven/bouwstenen**, die stuk voor stuk juridisch robuust zijn en waarvoor het nodige maatschappelijke draagvlak kan worden gecreëerd.

Via een toepassing van de twaalf principes van het **'strategisch omgevingsmanagement'**, toegepast op de Nederlandse case van de Maasvlakte 2 en mee bepalend voor de Vlaamse complexe-projecten-aanpak<sup>99</sup> moet maximaal worden ingezet op de kwalitatieve uitkomst van een 'goed proces'.

47. Het 'complexe-projecten-traject' maakt bijkomend mogelijk om desgewenst 'vlot' te switchen tussen het 'gemeentespecifieke', 'gemeentegeriekie' en 'intergemeentelijke' spoor. In acht genomen dat het provinciale niveau als bevoegde overheid wordt aangewezen als een (complex) project gelegen is op het grondgebied van twee of meer gemeenten (zie artikel 15, § 5 Omgevingsvergunningsdecreet), zou voor een 'complex project kernversterking' het **voorbeeld kunnen worden gevolgd van het recent opgestarte 'complex project kustvisie'**. Laatstgenoemd project komt neer op het volgende: om concrete projecten inzake kustverdediging (bijvoorbeeld het proefeiland voor Knokke) op het niveau van individuele kustgemeenten te kunnen uitwerken, **wordt eerst op het hogere niveau (Vlaamse Regering) vertrokken van een 'overkoepelend' complexe-projecten-proces over het thema kustverdediging**. Naar analogie zou kunnen worden gewerkt vanuit een (provinciaal) 'complex project ontlinting', in het kader waarvan, **na het uittekenen van 'het kader' (lees: de 'locatie-alternatieven'), concrete (deel)gemeentelijke projecten kunnen worden afgebakend**, waar werk kan/zal worden gemaakt van ontlinting (met als bijkomend voordeel dat er binnen een 'complexe-projecten-proces' géén limieten zijn op het (kunnen) **wijzigen van bestemmingen en stedenbouwkundige voorschriften**.

48. Interessant is ook dat zogenaamde **'flankerende maatregelen van de overheid'** (bijvoorbeeld handelingen samenhangend met bevrozing/afbouw van woonlinten en met kernversterking) uitdrukkelijk worden opgenomen in voorkeurs- en projectbesluiten, zodat hierover in hoofde van alle actoren 'rechtszekerheid' kan ontstaan.

49. Verder bieden **samenwerkingsovereenkomsten**, gesloten in het kader van een 'complexe-projecten-traject', een interessant instrument voor de overheid om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te bevorderen.<sup>100,101</sup>

Nu het op vandaag nog steeds ter discussie staat of het instrument van de (samenwerkings)overeenkomst wel voldoende adequaat is en of de overheid bij het sluiten van overeenkomsten niet tegen een reeks beperkingen aanloopt, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, blijft opperste waakzaamheid geboden.<sup>102</sup>

In 2007 antwoordde toenmalig minister van ruimtelijke ordening Dirk Van Mechelen op een in dit verband gestelde parlementaire vraag dat het doorrekenen van de kosten voor de planopmaak *'zou doen veronderstellen dat de betrokken ordening niet het algemeen belang dient maar het particuliere, en dit zou het plan onwettig maken'*.<sup>103</sup> De afweging van de belangen die aan de ruimtelijke planning ten gronde liggen, komt evenwel toe aan de plannende overheid die over een **ruime**

<sup>99</sup> Over de case van Maasvlakte 2, zie M. WESSELINK, Handboek strategisch omgevingsmanagement, Deventer, Vakmedianet, 2015, 183 p.

<sup>100</sup> LARMUSEAU, I., 'Complexe projecten op maat van de gemeente', *TGEM* 2017, nr. 4, 231, 233, 335, 236.

<sup>101</sup> 'Goede voorbeelden' van samenwerkingsovereenkomsten zijn opgenomen op de 'complexe-projecten-website', zie <http://www.complexeprojecten.be/Goede-voorbeelden>.

<sup>102</sup> Zie in dit verband B. SCHELSTRAETE en Y. STERNOTTE, 'Hoe blauw is het bloed van de planautoriteit nog?', *TROS* 2018, 255-278. Deze auteurs wijzen erop dat de planprocedure belet dat een projectontwikkelaar de planautoriteit vergoedt voor een doorgevoerde herbestemming, weze het voor of weze het na de planprocedure.

<sup>103</sup> *Vr. en Antw.* VI.Parl., Vr. nr. 58, 19 december 2007 (Eric Van Rompuy, antw. Dirk Van Mechelen).



**beoordelingsvrijheid** beschikt. De verzoekende partij moet aantonen dat de overheid, door het sluiten van de overeenkomst in kwestie, **kennelijk onredelijk** heeft gehandeld.<sup>104</sup>

De Raad van State interpreteert artikel 1.1.4 VCRO in die zin dat het RUP **niet uitsluitend mag zijn gericht op de behartiging van het particulier belang**. De aanwezigheid van een particulier belang leidt dus niet automatisch tot een onwettige belangenafweging. Zo luidt de vaste rechtspraak van de Raad van State dat de omstandigheid dat een plan *'wordt opgemaakt met het oog op het creëren van een ruimtelijk kader voor een project waaraan ook een of meer private ondernemers deelnemen, op zich niet bewijst dat het plan niet of onvoldoende geïnspireerd is door het algemeen belang.'*<sup>105</sup>

Specifiek met betrekking tot de kosten voor een bestemmingsplan, was de Raad in 2010 en 2011 van oordeel dat het loutere gegeven dat een overeenkomst een regeling bevat over het ten laste nemen van de kosten voor een bestemmingsplan, niet aantoonde dat het bestemmingsplan uitsluitend gericht is op de behartiging van het individuele belang en dus ook **geen machtsafwending** uitmaakt.<sup>106</sup>

Bovendien is in onze Vlaamse regelgeving ook de mogelijkheid opgenomen van de **overname van de plan-milieueffectrapportage-verplichtingen**: artikel 4.1.1, §1, 13°, a) decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid biedt de mogelijkheid dat een natuurlijke- of een rechtspersoon de plan-mer-verplichtingen voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen overneemt. Er valt niet in te zien waarom een natuurlijke of een rechtspersoon de plan-mer-verplichtingen (en dus ook kosten ervan) wel zou kunnen overnemen, maar dat dit niet zou kunnen voor de kosten voor de opmaak van het RUP.<sup>107</sup>

50. Hierna wordt in detail ingegaan op het *in concreto* ontwerpen van een **'routeplanner'** voor het complex project 'bevrozing/afbouw van woonlinten met oog op kernversterking'.

Deze 'routeplanner' moet worden samengelezen met de **in Hoofdstuk III opgenomen 'gevalstudies'**, waarin wordt 'ingezoomd' op onderdelen van het door BUUR op 2 oktober 2018 voorgestelde '(voorkeurs)alternatief' voor het studiegebied Herselt, Hulshout en Heist-op-den-Berg. Voor deze 'gevalstudies' ging de keuze naar uitgerekend die 'gevallen' waarbij de probleemstelling 'bevrozing/afbouw van woonlinten met oog op kernversterking' samenvalt met andere beleidsthema's/regelgeving, zoals onder meer de ligging van het af te bouwen **woonlint in een watergevoelig openruimtegebied (WORG), in een woonuitbreidingsgebied (WUG) en in een zonevreemde verkaveling**.

<sup>104</sup> RvS 3 juni 2010, nr. 204.648; RvS 11 juni 2012, nr. 219.702; RvS 9 januari 2017, nr. 236.979.

<sup>105</sup> RvS 10 januari 2007, nr. 166.511; RvS 29 september 2009, nr. 196.498; RvS 11 juni 2012, nr. 219.702; RvS 30 juni 2015, nr. 231.824; RvS 24 mei 2016, nr. 234.838; RvS 9 januari 2017, nr. 236.979.

<sup>106</sup> RvS 23 september 2010, nr. 207.522; RvS 22 maart 2011, nr. 212.190.

<sup>107</sup> S. VERBEYST, 'Bestemming op bestelling? Over het contractueel ten laste nemen van de kosten voor bestemmingswijziging', *TOO* 2018, 210-212. Dit standpunt wordt niet gedeeld door B. SCHELSTRAETE en Y. STERNOTTE, 'Hoe blauw is het bloed van de planautoriteit nog?', *TROS* 2018, 255-278. Deze auteurs wijzen erop dat de planprocedure belet dat een projectontwikkelaar de planautoriteit vergoedt voor een doorgevoerde herbestemming, weze het voor of weze het na de planprocedure

Op die manier wordt duidelijk gemaakt dat in een groot aantal gevallen sprake zal zijn van een **'samenloop van omgevingsbeleid/omgevingsregelgeving'**, wat op zich de argumentatie onderschrijft dat de voorliggende problematiek een **'complex project'** betreft.

### III.7.2. MOGELIJKE SAMENLOOP VAN EEN 'COMPLEXE-PROJECTEN-PROCEDURE' MET DE REDACTIE VAN EEN NIEUW RUIMTELIJK BELEIDSPLAN OP GEMEENTELIJK EN/OF PROVINCIAAL NIVEAU

51. De Codextrein vervangt het oude systeem van de **ruimtelijke structuurplanning** door een nieuw systeem van **ruimtelijke beleidsplanning**. Op 5 mei 2018<sup>108</sup> is de regelgeving betreffende de beleidsplannen in werking getreden voor elk niveau (gewestelijk art. 2.1.3-2.1.6 VCRO, provinciaal art. 2.1.7-2.1.13 VCRO en gemeentelijk art. 2.1.14-2.1.19 VCRO).<sup>109</sup> Er is een ruime overgangperiode voorzien die het mogelijk maakt om de bestaande structuurplannen nog geheel of gedeeltelijk te herzien. Er is geen verplichte datum bepaald om een ruimtelijk beleidsplan op te maken.

De procedure tot opmaak van een ruimtelijk beleidsplan is vrij goed vergelijkbaar met deze van een ruimtelijk structuurplan. Een beleidsplan zal, net als de voormalige structuurplannen, een **langetermijnvisie** uitstippelen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie en is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.<sup>110</sup>

Een beleidsplan bestaat uit een **strategische visie** en één of meer **beleidskaders**. Daar waar de strategische visie de langetermijnvisie omvat voor de ruimtelijke ontwikkeling, bevat het beleidskader de operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Zij beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd en geven aldus meer richting aan de strategische visie. Een strategische visie kan geheel of gedeeltelijk worden herzien, maar nooit geheel worden opgeheven. Een beleidskader kan worden gewijzigd of geheel opgeheven.<sup>111</sup>

Het is mogelijk een **beleidskader** te schrijven **voor ontlinting en kernversterking**. Een beleidskader werkt niet rechtstreeks door naar vergunningen, maar kan enkel dienen als **leidraad voor de opmaak van een RUP, een stedenbouwkundige verordening of een voorkeursbesluit/projectbesluit**.<sup>112</sup> Om uitwerking te geven aan een beleidsplan, moet men bijgevolg overgaan tot de opmaak van een RUP, een stedenbouwkundige verordening of een voorkeursbesluit/projectbesluit.

Een RUP zal zich in de toekomst verhouden tot een ruimtelijk beleidsplan (inzonderheid de beleidskaders), zoals het zich op vandaag verhoudt tot een structuurplan.<sup>113</sup> Ook zonder een specifiek beleidskader kan een RUP worden opgemaakt, net zoals op vandaag een RUP kan worden opgemaakt voor een aangelegenheid die niet expliciet in het structuurplan is voorzien. Een

<sup>108</sup> Datum inwerkingtreding decretale basis voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen zoals voorzien in het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *BS* 25 april 2018.

<sup>109</sup>.

<sup>110</sup> Art. 2.1.1, §1 VCRO.

<sup>111</sup> Art. 2.1.1, §1 VCRO.

<sup>112</sup> Geen van de onderdelen van een beleidsplan heeft verordenende kracht, zie art. 2.1.2, §1 VCRO.

<sup>113</sup> Art. 2.1.2, §3 VCRO.

**ruimtelijk beleidsplan is dus op zichzelf geen instrument waarmee men de problematiek helemaal kan regelen, noch is het een noodzakelijke a priori.** Het beleidsplan kan hoogstens dienen om een beleidsvisie in uit te werken. Die beleidsvisie moet dan nog worden doorvertaald in verordenende instrumenten.

Niet onbelangrijk bij dit alles is de **latente onwettigheid van zowel de ruimtelijke structuurplannen als de ruimtelijke beleidsplannen**, ingevolge de niet-uitvoering van een hieraan voorafgaande plan-milieueffectrapportage. De voor deze plannen geldende **plan-mer-plicht** wordt traditioneel ontkend door erop te wijzen dat deze plannen geen toetsingsgrond vormen voor vergunningen. Nochtans moet worden vastgesteld dat ruimtelijke structuurplannen wel degelijk aan bod komen bij de opportuniteitsbeoordeling van vergunningsaanvragen (vgl. art. 4.1.3., § 2, lid 1, 2° VCRO). Bovendien vormen de niet-mer-plichtige ruimtelijke structuurplannen en ruimtelijke beleidsplannen de **basis voor de wél mer-plichtige ruimtelijke uitvoeringsplannen, voorkeurs- en projectbesluiten**. Dit heeft onwenselijke implicaties voor het alternatievenonderzoek: alternatieven die zijn uitgesloten door de bindende bepalingen van niet aan milieueffectrapportage onderworpen ruimtelijke structuurplannen worden niet langer onderzocht, wat een **uitholling impliceert van de plan-mer-plicht van RUP's, voorkeurs- en projectbesluiten**.

### III.7.3. ROUTEPLANNER VOOR EEN COMPLEX PROJECT 'BEVRIEZING/AFBOUW VAN WOONLINTEN MET OOG OP KERNVERSTERKING'

52. In de onderstaande 'routeplanner' worden alle vragen, met een voorzet van antwoord, opgesomd die, voor de voorliggende provinciale of (inter)gemeentelijke probleemstelling, in het kader van een 'complexe-projecten-procedure' aan de orde (kunnen) komen.

#### 1° Kan 'verevening voor kernversterking' kwalificeren als een 'complex project'?

Een complex project is een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang dat vraagt<sup>114</sup> om een geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces.<sup>115</sup>

Wat specifiek moet worden verstaan onder een project van groot maatschappelijk en ruimtelijk-strategisch belang, werd op uitdrukkelijke vraag van de Raad van State, afdeling Wetgeving<sup>116</sup> decretaal verduidelijkt aan de hand van de volgende criteria: *'1° de probleemstelling of het programma van het project is meervoudig en omvat diverse af te wegen belangen; 2° het project is onontbeerlijk voor een noodzakelijke verbetering van de woonkwaliteit, de milieukwaliteit, de economische ontwikkeling en/of de mobiliteit; 3° bij de afweging van de betrokken belangen is de maatschappelijke meerwaarde prominent; 4° het project is ruimtelijk structurerend voor het gebied in kwestie of wordt voorzien in een complexe omgeving; 5° het project heeft een grote rechtstreekse of onrechtstreekse socio-economische, ruimtelijke, leefmilieugerelateerde of verkeerskundige impact; 6° het project houdt ongebruikelijke investeringen en inspanningen in op vlak van ontwikkeling en beheer.'*<sup>117</sup>

<sup>114</sup> De term 'vraagt' is bewust gekozen: in tegenstelling tot termen als 'noodzaak' en 'vergt', duidt 'vraagt' het best aan dat het gaat om een geïntegreerde procedure die niet verplichtend is en evenmin de enige procedure is voor complexe projecten (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 12).

<sup>115</sup> Art. 2, 5° decreet complexe projecten.

<sup>116</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 295.

<sup>117</sup> Art. 7, § 1, 2<sup>de</sup> lid, 1° tot en met 6° decreet complexe projecten.

Deze criteria kunnen zowel op Vlaams, provinciaal als gemeentelijk niveau spelen, en zowel ten aanzien van publieke als private projecten.<sup>118</sup>

#### Actiepunt 1:

**Uitschrijven in welke mate de probleemstelling ‘verevening voor kernversterking’ beantwoordt aan de decretale criteria voor een ‘complex project’ en in aanmerking kan komen voor een projectgedreven geïntegreerd vergunningen- en ruimtelijk planproces.**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ Welke zijn de vaststellingen?
    - ✓ Ter vergelijking: op vandaag bestaat er reeds een Vlaams ‘complex project kustvisie’, terwijl een ‘complex project’ in principe niet eindigt met een ‘(beleids)plan’ (kustvisie, verevening voor kernversterking), maar wel met concrete (mogelijk te faseren) vergunningsplichtige projecten: het gaat immers om een *projectgedreven* vergunningen- en ruimtelijk planproces.

## 2° Verkenningsfase

De procedure voor complexe projecten start met een verkenningsfase.<sup>119</sup> Deze fase is bedoeld om vanuit een probleemstelling of opportuniteit de doelstellingen voor het project scherp te stellen. Daartoe kunnen voorafgaande onderzoeken nodig zijn, net als het betrekken van actoren, om voldoende gedragenheid te bekomen. Ook kan reeds een partnerschap worden opgezet en kan de bereidheid van de partners worden afgetoetst in functie van het uiteindelijke doel te zoeken naar de best mogelijke oplossing voor het probleem.<sup>120</sup> De verkenningsfase is niet decretaal vastgelegd, omdat het decreet complexe projecten enkel het strikt noodzakelijke procedureel wil vastleggen. Informeel overleg met betrokken actoren kan nuttig zijn om de probleemformulering en projectdefinitie voldoende scherp te krijgen.<sup>121</sup>

<sup>118</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 13.

<sup>119</sup> Art. 1, 18° en art. 7 decreet complexe projecten.

<sup>120</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 14-15.

<sup>121</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 15, 87 en 90.

### **Actiepunt 2:**

**Vanuit de probleemstelling ‘verevening voor kernversterking’ de verschillende factoren in kaart brengen die de situatie kenmerken en, eens de beleidsopgave is scherp gesteld, deze vertalen in geïntegreerde projectdoelstellingen.**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ Denk out of the box
  - ✓ Verricht deskwerk
  - ✓ Onderzoek de ruime omgeving
  - ✓ Spoor synergiën tijdig op
  - ✓ Focus op geïntegreerde doelstellingen

### **Actiepunt 3:**

**De processtructuur uittekenen in een procesnota.**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ Maak een stakeholderanalyse
  - ✓ Stel een multidisciplinair projectteam en stuurgroep samen
  - ✓ Kies een projectleider en een procesbegeleider
  - ✓ Maak de procesnota openbaar

### **Actiepunt 4:**

**De ideeën en belangen van het publiek van bij het begin meenemen in het proces, via het organiseren van participatie.**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ Bepaal de krijtlijnen van de participatie
    - ✓ Bedoeld om de probleemstelling en de projectdoelstellingen scherp te krijgen
    - ✓ In deze fase nog niet over mogelijke oplossingen discussiëren
    - ✓ Informeel overleg, nog géén openbaar onderzoek
  - ✓ Geef participatie een duidelijke plaats in het planningsproces
  - ✓ Zorg voor duidelijke spelregels (zie de code van goede praktijk participatie)

- ✓ Ga in gesprek met de burger (informeel, raadpleging over de AON, openbaar onderzoek over het ontwerp van voorkeursbesluit)
- ✓ Ga in gesprek met de stakeholders en breng hun belangen in kaart
- ✓ Ga in gesprek met de politieke overheden
- ✓ Ga in gesprek met private partijen (bv. ontwikkelaars, bouwbedrijven, architecten, via marktverkenning)
- ✓ Kies voor een doelgerichte communicatie
- ✓ Maak publiek bekend wat met de inspraak gebeurt

#### **Actiepunt 5:**

**De budgettaire en andere middelen met betrekking tot het project en proces inschatten en nagaan in welke mate en met wie samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gesloten.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Raming van de middelen met betrekking tot het proces
    - ✓ Kostprijs van de participatiemomenten (inclusief opmaak brochure en projectwebsite), van de studiebureaus die de onderzoeken zullen uitvoeren en van de mankracht die zal instaan voor de opvolging van het complex project
  - ✓ Raming van de middelen met betrekking tot de uitvoering
    - ✓ Wat is de globale kostprijs van de uitvoering van een gemeentelijk complex project 'verevening voor kernversterking'?
  - ✓ Mogelijkheden voor publiek-private samenwerking
    - ✓ Vroeg nadenken over de financiering van het complex project maakt het mogelijk om actief in te zetten op mogelijke synergieën die de globale rendabiliteit van het project kunnen verhogen

### **3° Welke overheid neemt de startbeslissing?**

Net zoals een ruimtelijk planproces start zonder enige voorafgaande en formele 'administratieve rechtshandeling',<sup>122</sup> gaat ook de procedure voor complexe projecten van start zodra de overheid na afloop van de verkenningsfase het 'startschot' geeft. Omdat deze 'startbeslissing' nog geen rechtsgevolgen voor derden creëert, wordt zij niet beschouwd als een aanvechtbare administratieve rechtshandeling en kan hiertegen geen bestuurlijk of juridictioneel beroep worden ingesteld.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 13.

<sup>123</sup> In de rechtsleer werden bedenkingen geuit bij de onaanvechtbaarheid van de startbeslissing. In de praktijk kan worden vastgesteld dat geen van de negen tussengekomen startbeslissingen alsnog tot juridische betwisting aanleiding heeft gegeven, evenmin als de (voorlopige) weigering tot het nemen van een startbeslissing voor de inplanting van een leidingstraat tussen de zeehaven van Antwerpen en het Ruhrgebied (Geleen) (zie voetnoot 9).

De overheid die de startbeslissing neemt, stuurt daarvan een afschrift aan de andere betrokken overheden, en maakt deze bekend op haar eigen website en op de website complexe projecten.<sup>124</sup> In een evolutieve procesnota wordt toegelicht hoe het proces na de startbeslissing zal worden voortgezet.<sup>125</sup>

De bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit<sup>126</sup> wordt aan één welbepaalde overheid toegewezen. Als potentieel bevoegde overheden worden de Vlaamse regering, de provincieraad en de gemeenteraad genoemd.<sup>127</sup> Voor de startbeslissing wordt geen bevoegdheidsregeling bepaald; deze kan dus worden genomen op gemeentelijk, provinciaal of gewestelijk niveau, zelfs indien het gaat om een project dat bij de verdere uitwerking onder de bevoegdheid van een ander niveau valt.

Wie van de drie politieke overheden finaal de ‘uniek bevoegde overheid’ wordt, zal van geval tot geval verschillen. Via het zogenaamde ‘concentratie-effect’ dat eigen is aan de regelgeving voor complexe projecten, hangt dit af van de feitelijke context, en tot voor kort ook van de bevoegdheidsregeling opgenomen in het omgevingsvergunningsdecreet.<sup>128</sup> Dat voor het vaststellen van het voorkeursbesluit en het projectbesluit in eerste instantie werd teruggevallen op de bevoegdheidsregeling uit het omgevingsvergunningsdecreet, meer specifiek op de lijsten met Vlaamse en provinciale projecten,<sup>129</sup> had te maken met het feit dat deze besluiten, ondanks hun ‘*sui generis*’-karakter, gericht zijn op de realisatie van een concreet project en er doorheen het proces slechts in die richting wordt gewerkt, namelijk daadwerkelijk op het terrein een project realiseren en zo het gestelde probleem oplossen of aan de opportuniteit een invulling geven.<sup>130</sup>

Omdat de keuze van de bevoegde overheid bij een aantal pilootprojecten een ‘intens debat’ bleek,<sup>131</sup> werd het noodzakelijk geacht om in het decreet een mogelijkheid in te schrijven die toelaat om op basis van een onderling akkoord tussen de betrokken bestuursniveaus de bevoegde overheid aan te duiden *in afwijking van de Vlaamse en provinciale lijsten inzake de omgevingsvergunning*. De bevoegde overheid kan nu zijn bevoegdheid voor het vaststellen van het voorkeursbesluit/projectbesluit delegeren aan een ander bestuursniveau. Het delegatiebesluit moet worden opgenomen in

<sup>124</sup> Art. 7, § 2 decreet complexe projecten.

<sup>125</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 33.

<sup>126</sup> De beslissingsbevoegdheid voor het voorkeursbesluit en het projectbesluit kan bijvoorbeeld beslissingsbevoegdheden omvatten die normaal toekomen aan bestuursorganen zoals de Vlaamse ministers, Polders en Wateringen, de deputatie, het college van burgemeester en schepenen of intercommunales. Het kan ook gaan om de beslissingsbevoegdheden die overeenkomstig wetten, decreten of organisatiereglementen zijn gedelegeerd of toegewezen aan de overheidsadministraties, specifieke ambtenaren of interne of externe verzelfstandigde agentschappen.

<sup>127</sup> Art. 6, § 1 decreet complexe projecten.

<sup>128</sup> Zo is de *Vlaamse regering* bevoegd voor de Vlaamse projecten en voor projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer provincies; de *provincieraad* is bevoegd voor provinciale projecten, voor de projecten die uitsluitend mobiele of verplaatsbare inrichtingen of activiteiten omvatten over twee of meer gemeenten in hun provincie, en voor de projecten die klasse 1-inrichtingen/activiteiten omvatten die noch een Vlaams, noch een gemeentelijk project of een onderdeel van een van beide zijn; de *gemeenteraad* is bevoegd voor alle overige gevallen (art. 6, § 2 en § 4 decreet complexe projecten). Wanneer het complex project uit verschillende deelprojecten bestaat en verschillende potentieel bevoegde overheden aan de orde zijn, laat het decreet toe dat zij onderling overeenkomen wie de bevoegde overheid is voor het nemen van het voorkeursbesluit of het projectbesluit (art. 6, § 3 en § 5 decreet complexe projecten).

<sup>129</sup> Zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse Regering van 13 februari 2015 tot aanwijzing van de Vlaamse en provinciale projecten, in uitvoering van het omgevingsvergunningsdecreet, *BS* 4 maart 2015.

<sup>130</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 21.

<sup>131</sup> Letterlijk citaat uit *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1041/1, 43.



het ontwerp van voorkeursbesluit/projectbesluit, na schriftelijke instemming van de betrokken bestuursniveaus. Het delegatiebesluit moet ook een motivering bevatten voor de delegatie van de bevoegdheid. Bij het verlenen van de delegatie kunnen de bestuursniveaus (bijvoorbeeld financiële) afspraken maken in verband met de opmaak van het voorkeursbesluit/projectbesluit.<sup>132</sup> De bedoeling van deze wijziging is om van de procedure inzake complexe projecten 'een zo flexibel mogelijk instrument' te maken.<sup>133</sup>

Sinds 22 februari 2017 geldt nog een andere belangrijke wijziging van de bevoegdheidsregeling, als gevolg van de omzetting van het nieuw artikel 9bis van de Europese Project-mer-Richtlijn,<sup>134</sup> dat als 'no conflict of interest'-bepaling werd ingevoegd door Richtlijn 2014/52/EU, aansluitend op het arrest van 29 oktober 2011 van het Europese Hof van Justitie in de zaak C-474/10.<sup>135</sup> In een nieuw toegevoegd artikel 6/1 van het decreet is nu bepaald dat de bevoegde overheid haar taken

<sup>132</sup> Art. 6, § 6 decreet complexe projecten, ingevoegd bij verzameldecreet van 30 juni 2017 houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw, BS 7 juli 2017.

<sup>133</sup> Letterlijk citaat uit *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1041/1, 44.

<sup>134</sup> Artikel 9bis Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten luidt als volgt: *'De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde instantie of instanties hun uit deze richtlijn voortvloeiende taken op objectieve wijze vervullen en zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft. Indien de bevoegde instantie tevens de opdrachtgever is, brengen de lidstaten in elk geval binnen hun organisatie van administratieve bevoegdheden een passende scheiding aan tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de uit deze richtlijn voortvloeiende taken.'*

<sup>135</sup> De feiten van het arrest nr. C-474/10 van het Hof van Justitie van 20 oktober 2011 waren als volgt (zie *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 965/1, 23-24). In Noord-Ierland deed zich een situatie voor waarbij een planinitiatiefnemende overheid tevens als adviesinstantie optrad voor het concrete plan dat plan-mer-plichtig was. Meer bepaald waren de planinitiatiefnemende overheid en de adviesinstantie 'agentschappen' zonder eigen rechtspersoonlijkheid die deel uitmaakten van een overkoepelend 'departement'. Ten tijde van de feiten van het hoofdgeding bestond het Department of the Environment namelijk uit vier uitvoerende agentschappen, die deel uitmaakten van het Department, onder zijn toezicht stonden en verantwoordelijk waren voor de uitoefening van bepaalde wettelijke bevoegdheden en functies van het Department. De vier agentschappen hadden geen eigen rechtspersoonlijkheid, maar beschikten wel over eigen personeel, administratieve middelen en lokalen. Deze agentschappen waren: de Planning Service (dienst planning), de Environment and Heritage Service (dienst milieu en erfgoed), het Driver and Vehicle Testing Agency (agentschap voor autokeuring en rijexamens) en de Driver and Vehicle Licensing Northern Ireland (dienst rijbewijzen en toelating van voertuigen in Noord-Ierland). In de Noord-Ierse casus was het het 'Department of the Environment' dat het plan initieerde en er over besliste, maar werd de voorbereiding van het plan gedaan door de 'Planning Service' en gebeurde de milieubeoordeling door de 'Environment and Heritage Service', beide agencies binnen het 'Department of the Environment'.

De prejudiciële vragen die door het Hof van Justitie werden onderzocht waren of in de omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin de instantie die is aangewezen als te raadplegen instantie als bedoeld in artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42, zelf belast is met het opstellen van een plan in de zin van die richtlijn, deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij vereist dat een andere instantie wordt aangewezen die onder meer moet worden geraadpleegd in het kader van het opstellen van het milieuraapport en de vaststelling van dat plan.

Het Hof van Justitie antwoordde hierop: *'Gelet op het voorgaande, moet op de eerste twee vragen worden geantwoord dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, artikel 6, lid 3, van richtlijn 2001/42 niet vereist dat een andere te raadplegen instantie in de zin van die bepaling wordt opgericht of aangewezen, voor zover binnen de instantie die normaliter wordt geraadpleegd inzake milieuaangelegenheden en als te raadplegen instantie is aangewezen, wordt voorzien in een zodanige functionele scheiding dat een administratieve eenheid binnen die instantie beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen*

voortvloeiende uit de Europese Project-mer-Richtlijn op objectieve wijze vervuld en erop toeziet dat ze zich niet bevindt in een situatie die tot een *belangenconflict* aanleiding geeft.<sup>136</sup> Opvallend daarbij is dat de inhoud van het nieuwe artikel 6/1 decreet complexe projecten veel minder concreet is dan wat in ditzelfde verband is opgenomen in het nieuw toegevoegde artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet. Daar wordt radicaal gesteld dat, als de gemeente dan wel de provincie initiatiefnemer is van een project en het project in kwestie project-mer-plichtig is, zij niet langer haar eigen project kan vergunnen. De bevoegde vergunningverlenende overheid wordt in dat geval een niveau hoger geplaatst.<sup>137</sup>

Wanneer de inhoudelijke 'logica' van artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet – die dus verder reikt dan de inhoudelijke 'logica' van artikel 6/1 decreet complexe projecten – wordt doorgetrokken, rijst de vraag of de gemeenteraad *resp.* de provincieraad *überhaupt* nog aan zet kan zijn als bevoegde overheid voor een 'gemeentelijk' *resp.* 'provinciaal' complex project, nu élk complex project aan een geïntegreerd effectenonderzoek inclusief milieueffectrapportage wordt onderworpen.

Het antwoord op deze bevoegdheidsvraag is positief op voorwaarde dat de provincieraad en gemeenteraad nauwgezet uitvoering geven aan wat hen in artikel 6/1 decreet complexe projecten wordt opgedragen: de taken voortvloeiende uit de Europese Project-mer-Richtlijn moeten op objectieve wijze worden vervuld en **de provincieraad en gemeenteraad moeten er actief op toezien dat ze zich niet bevinden in een situatie die tot een belangenconflict aanleiding geeft**. Op dit punt kan onder meer de parallel worden getrokken met de argumentatie die ertoe heeft geleid dat het gewestelijke niveau zich krachtens artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet nooit in een situatie bevindt die tot een belangenconflict aanleiding

*administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om de taken te vervullen die zijn toevertrouwd aan de te raadplegen instanties in de zin van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, en, in het bijzonder, om op objectieve wijze haar mening te geven over het plan of programma dat door de instantie waartoe zij behoort, is voorgesteld.'*

<sup>136</sup> Wijziging doorgevoerd bij decreet van 23 december 2016 tot wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, wat betreft de milieueffectrapportage van bepaalde openbare en particuliere projecten, *BS* 6 februari 2017. Dit decreet zorgde ook voor het inlassen van een nieuw artikel 15/1 in het omgevingsvergunningsdecreet, met eenzelfde teneur als artikel 6/1 decreet complexe projecten.

<sup>137</sup> De letterlijke inhoud van artikel 15/1 omgevingsvergunningsdecreet luidt als volgt: '*Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 het college van burgemeester en schepenen bevoegd is, is evenwel de deputatie bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden: 1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen; 2° het college van burgemeester en schepenen is initiatiefnemer en aanvrager van het project. Voor de kennisneming van en de beslissing over een vergunningsaanvraag voor een project of voor de verandering van een project, waarvoor overeenkomstig artikel 15 de deputatie bevoegd is, is evenwel de Vlaamse Regering bevoegd als voldaan is aan volgende twee voorwaarden: 1° voor het project moet een milieueffectrapport worden opgesteld en is er geen ontheffing van de rapportageverplichting verkregen; 2° de deputatie is initiatiefnemer en aanvrager van het project.'*

In schril contrast met deze verregaande concretisering van de objectiviteitsissue op gemeentelijk en provinciaal niveau, is de klaarblijkelijke 'non-issue' op Vlaams niveau: daar heet het dat er zich voor de Vlaamse projecten geen probleem stelt, omdat de departementen (afdelingen)/agentschappen die initiatiefnemer zijn van een project, in het kader van de omgevingsvergunning verschillen van de Vlaamse Regering, en omdat het finaal de bevoegde Vlaamse minister is die namens de Vlaamse Regering de vergunning toekent (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 965/1, 24).

geeft. Eenzelfde 'no conflict of interest'-argumentatie valt te ontwikkelen voor het provinciale en gemeentelijke niveau: er rijst geen probleem wanneer de initiatiefnemer van het provinciaal of gemeentelijk complex project niet één op één kan worden gelijkgeschakeld met de provincieraad of gemeenteraad die het voorkeursbesluit en projectbesluit neemt.

**Actiepunt 6:**

**Nagaan welk bevoegdheidsniveau het meest geschikt is voor het nemen van de startbeslissing voor een gemeentelijk complex project 'verevening voor kernversterking'.**

#### **4° Onderzoeksfase en voorkeursbesluit**

Het doel van de onderzoeksfase<sup>138</sup> is om op een geïntegreerde wijze te komen tot een weloverwogen afweging van de verschillende alternatieven, die een voldoende oplossing kunnen geven aan de probleemstelling en de doelstellingen geformuleerd in de startbeslissing.<sup>139</sup>

Het decreet voorziet daarbij in de mogelijkheid om af te wijken van ruimtelijke structuurplannen, plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen, mits hiervoor een schriftelijke instemming wordt verkregen van de hogere overheid van wiens plannen wordt afgeweken.<sup>140</sup>

Bij de start van de onderzoeksfase wordt een *alternatievenonderzoeksnota (AON)*<sup>141</sup> opgemaakt, met beschrijving van de doelstellingen en de geografische werkingssfeer van het geplande project, de op strategisch niveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven, en de wijze waarop de effecten van de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen voorkeursbesluit.<sup>142</sup>

De opmaak van de alternatievenonderzoeksnota gebeurt bij voorkeur via een participatief traject, maar om maatwerk mogelijk te maken, wordt dit niet decretaal vastgelegd.<sup>143</sup>

Eens opgemaakt, wordt de alternatievenonderzoeksnota wel formeel voorgelegd aan het publiek en aan de adviesinstanties, waaronder de dienst Mer.<sup>144</sup> De adviesverlening is geregeld in het uitvoeringsbesluit van 12 december 2014. Zoals bij het bepalen van de bevoegde overheid in het decreet, wordt ook bij het bepalen van de adviesinstanties het principe van 'concentreren' naar voor geschoven. Zo wordt niet langer een oplisting gemaakt van departementen, agentschappen,

<sup>138</sup> Art. 2, 8° en art. 8-17 decreet complexe projecten.

<sup>139</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 14-16.

<sup>140</sup> Art. 13, §§1 en 2 decreet complexe projecten.

<sup>141</sup> De definitie van een alternatievenonderzoeksnota is opgenomen in art. 2, 1° decreet complexe projecten.

<sup>142</sup> Art. 8, § 1 decreet complexe projecten.

<sup>143</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 39.

<sup>144</sup> Art. 8, § 2, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

diensten of afdelingen binnen de Vlaamse overheid die advies verlenen, maar wordt gesproken van een *beleidsdomein-gegeven advies*. Dit advies wordt gevraagd aan de secretaris-generaal, die de adviesvraag aan de nodige instanties bezorgt en die het advies ook zelf verstrekt. Hij coördineert en integreert de diverse binnen het beleidsdomein verleende deeladviezen.<sup>145</sup>

Het decreet bepaalt niet of en hoe de inspraakreacties van het publiek en de adviezen van de adviesinstanties concreet moeten worden verwerkt. In de routeplanner wordt wel aanbevolen dat het projectteam in dit verband een *'overwegingsdocument'* opmaakt, waarin wordt aangegeven hoe met de binnengekomen adviezen en reacties is omgegaan.<sup>146</sup>

Op grond van de alternatievenonderzoeksnota, de adviezen en de opmerkingen van het publiek (idealiter verwerkt in het in de routeplanner genoemde *'overwegingsdocument'*) en de beslissing van de dienst Mer<sup>147</sup> wordt een *geïntegreerd*

<sup>145</sup> Art. 9, § 1 besluit complexe projecten; Verslag aan de Vlaamse regering bij het besluit van de Vlaamse regering van 12 december 2014, BS 21 januari 2015; L. GOEDERTIER, o.c., 329, randnummer 15.

<sup>146</sup> Onder de hoofding *'Van een alternatievenonderzoeksnota naar een overwegingsdocument'*, bepaalt de routeplanner hierover het volgende:

- *De verwerking van de adviezen en reacties van actoren en belanghebbenden gebeurt door het projectteam. Zij organiseert hiervoor een adviesvergadering.*
- *Met behulp van een overwegingsdocument geef je aan op welke manier je omgaat met deze reacties. Bij een complex project kan je een heleboel adviezen en inspraakreacties verwachten. Dit is positief omdat op die manier bij de start van de onderzoeken er een duidelijk beeld kan groeien over de scope van de onderzoeken. Gezien de alternatievenonderzoeksnota informatie verschaft over de doelstellingen, over de te onderzoeken alternatieven en over de aanpak van de verschillende onderzoeken, is het belangrijk in de verwerking van de adviezen en inspraakreacties op een goed gestructureerde wijze aan te geven hoe is omgegaan met de binnengekomen reacties. De opmaak van een overwegingsdocument is geen verplichting. Een dergelijk document stelt het projectteam in staat om de binnengekomen reacties te structureren en aan te geven op welke wijze er mee is omgegaan. Hierdoor kan er met de reacties rekening worden gehouden in de onderzoeken. Anderzijds is het ook mogelijk dat een reactie niet zinvol is voor de onderzoeken, bijvoorbeeld omdat het een onderzoeksaspect is dat eerder thuishoort op projectniveau of omdat de reactie een inhoudelijk bezwaar inhoudt dat los staat van de scope van het onderzoek. Dergelijke overweging wordt opgenomen in het overwegingsdocument.*
- *De alternatievenonderzoeksnota (inclusief de daarin geïntegreerde richtlijnen van de dienst Mer over de reikwijdte en het detailleringniveau van het strategisch MER) en het overwegingsdocument vormen samen het kader van het geïntegreerd onderzoek. Dit gebeurt in nauwe samenspraak met het projectteam zodat de scope van de verschillende onderzoekssporen (leefmilieu, ruimtelijk onderzoek, MKBA,...) samenspoort.*
- *Communiceer dit overwegingsdocument helder en actief naar alle actoren en belanghebbenden.*

<sup>147</sup> Het decreet complexe projecten werd op dit punt gewijzigd door het decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen: aan artikel 8, § 3, 1<sup>ste</sup> lid werd volgende zin toegevoegd: *'De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage integreert zijn beslissing in de alternatievenonderzoeksnota.'* De richtlijnen van de dienst Mer worden niet meer als aparte documenten gezien, maar de wijzigingen aan de methodologische aanpak van het milieueffectenonderzoek worden ingepast in de onderzoeksnota's. Dit bevordert het geïntegreerd karakter van die nota's en de transparantie naar de gebruikers (o.m. deskundigen, overheden, burgers) (*Parl.St. VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 55*). Artikel 35, § 1, *in fine* van het besluit complexe projecten onderging eenzelfde wijziging: *'De dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, integreert zijn beslissing, vermeld in het eerste lid, in de geactualiseerde alternatievenonderzoeksnota. De*

*effectenonderzoek* uitgevoerd, dat minstens het ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op strategisch niveau omvat.<sup>148</sup>

De resultaten van het geïntegreerd effectenonderzoek worden opgenomen in effectenonderzoeksrapporten. De resultaten van het milieugerelateerd effectenonderzoek worden vastgelegd in een ontwerp-MER.<sup>149</sup> Indien er betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones kunnen zijn, wordt ook een *passende beoordeling* uitgevoerd. Deze passende beoordeling maakt een herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerd effectenonderzoek.<sup>150</sup>

Op basis van de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, wordt een synthesenota en een *voorontwerp van voorkeursbesluit* opgesteld.<sup>151</sup> Deze worden voorgelegd aan de adviesinstanties op een hiertoe voorziene adviesvergadering.<sup>152</sup> Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het *ontwerp van voorkeursbesluit* vast. Tijdens het openbaar onderzoek wordt het ontwerp van voorkeursbesluit, de synthesenota en de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER<sup>153</sup>, ter inzage van het publiek gelegd.<sup>154</sup>

Rekening houdend met de bezwaren uit het openbaar onderzoek, stelt de bevoegde overheid het *voorkeursbesluit* definitief vast, waarbij wordt gekozen voor één op strategisch niveau gekozen alternatief,<sup>155</sup> dat verder zal worden uitgewerkt in functie van het projectbesluit. Dit definitief voorkeursbesluit, dat geldt als *point of no return*,<sup>156</sup> wordt bekendgemaakt in het

*geactualiseerde alternatievenonderzoeksnota is samen met de procesnota de leidraad voor het verdere verloop van het geïntegreerde planningsproces dat leidt tot de opmaak van het voorontwerp van voorkeursbesluit.*'

<sup>148</sup> Art. 9, 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>149</sup> Art. 9, laatste lid decreet complexe projecten. Het MER tijdens de onderzoeksfase zal het detailleringniveau hebben dat nodig is voor het voorkeursbesluit. Dat zal in principe niet hetzelfde detailleringniveau zijn als voor een plan-MER over een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het gaat eerder om een strategisch niveau, in functie van het kiezen van een voorkeursalternatief. Na het nemen van het voorkeursbesluit kan, in functie van de verdere uitwerking en detaillering naar het projectniveau en naar de gebeurlijke bestemmingswijziging daartoe, verder gebouwd worden op het eerder strategische MER en worden geëvolueerd naar een project-MER, ook al kan deze MER, omwille van de bestemmingswijziging, ook planelementen bevatten (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 17).

<sup>150</sup> Art. 9, 3<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>151</sup> Art. 11, § 1, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>152</sup> Art. 11, § 2, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>153</sup> Initieel voorzag het decreet complexe projecten om het MER in de onderzoeksfase, anders dan het ontwerp-MER in de uitwerkingsfase, reeds te laten goedkeuren vóór de start van het openbaar onderzoek. Het decreet complexe projecten werd op dit punt evenwel gewijzigd door het decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen. Om redenen van uniformiteit met het omgevingsvergunningdecreet en het decreet van 1 juli 2016, werd ervoor geopteerd om steeds een ontwerp-MER voor te leggen aan het publiek voor inspraak (*Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, nr. 687/1, 55-56).

<sup>154</sup> Art. 15, § 1 decreet complexe projecten.

<sup>155</sup> Zie de definitie van voorkeursbesluit, opgenomen in art. 1, 19° decreet complexe projecten.

<sup>156</sup> Zie in dit verband evenwel de 'uitdaging van artikel 159 Grondwet' (zie de hoorzitting van 13 maart 2014 in het Vlaams parlement, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/2, 21).

Belgisch Staatsblad.<sup>157</sup> Een afschrift van de beslissing wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties.<sup>158</sup>

Tegen het voorkeursbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een jurisdictioneel beroep worden ingesteld bij de Raad van State.<sup>159</sup>

#### **Actiepunt 7:**

**De onderzoeksfase ‘informeel’ starten met een reeks van onderzoeken, overlegmomenten en een breed participatietraject, nog vóór de opmaak van de alternatievenonderzoeksnota (*‘joint fact finding’*).**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ De bekendmaking van het startbeslissing heeft als gevolg dat voor iedereen, zowel het publiek als de relevante actoren, duidelijk is dat de betrokken overheden het engagement opnemen om voor de probleemstelling ‘verevening voor kernversterking’ een onderzoek naar een passende oplossing te voeren. Hierdoor kunnen publiek en relevante actoren inschatten of ze een inbreng in de onderzoeken of de procedure wensen te doen.

#### **Actiepunt 8:**

**De redelijke alternatieven trechteren en een alternatievenonderzoeksnota opmaken, naar het voorbeeld van een kennisgevingsnota van een plan-MER, maar dan breder dan louter het milieuonderzoek.**

- Tips uit de routeplanner ‘complexe projecten’:
  - ✓ Elementen die aan bod moeten komen in een AON
    - ✓ Projectbeschrijving
    - ✓ Mogelijke alternatieve oplossingen voor de probleemstelling
    - ✓ Een kaart met het gebied waarover het gaat
    - ✓ De beschermingen die rusten op het gebied en zijn omgeving
    - ✓ Een overzicht van alle mogelijke ingrepen en effecten die het project zou kunnen hebben op de omgeving
    - ✓ De wijze waarop de effecten van het complexe project en de redelijke alternatieven zullen worden onderzocht en beoordeeld
      - ✓ Uit de lange lijst van mogelijke effecten in het begin van de onderzoeksfase moet een lijst van ‘meest relevante effecten’ overblijven. Die selectie gebruik je om alternatieven

<sup>157</sup> Art. 17, § 1 decreet complexe projecten.

<sup>158</sup> Art. 17, § 2, 1<sup>ste</sup> lid, 1° en 2° decreet complexe projecten.

<sup>159</sup> Art. 45, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

af te bakenen en ze in aantal te beperken (trechters van de redelijke alternatieven).

De keuze voor de selectie moet worden gemotiveerd.

- ✓ Het globale planproces, de manier waarop de verschillende onderzoeken op elkaar worden afgestemd en de manier waarop de resultaten van de onderzoeken tegen elkaar worden afgewogen op een globaal strategisch niveau
- ✓ Een korte beschrijving van relevante gegevens uit andere reeds afgeronde studies
- ✓ De samenstelling van het team van onderzoekers

#### **Actiepunt 9:**

**De alternatievenonderzoeksnota overmaken aan de adviesinstanties en ter inzage leggen van het publiek (30 dagen). De adviezen van adviesinstanties en de reacties van actoren en belanghebbenden verwerken. In een overwegingsdocument aangeven op welke manier wordt omgegaan met de reacties.**

#### **Actiepunt 10:**

**Op basis van de alternatievenonderzoeksnota en het overwegingsdocument het geïntegreerd onderzoek uitvoeren.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Op basis van de AON kunnen alle effecten van de alternatieven geïntegreerd worden onderzocht. Dit wil zeggen dat de verschillende onderzoeken zoveel mogelijk op elkaar zijn afgestemd en gelijktijdig worden uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken bepalen de verdere selectie van alternatieven.
  - ✓ Vertrek van een eenzelfde startbasis, duidelijk omschreven in de AON
  - ✓ Zorg voor een constante uitwisseling van informatie over de onderzoeken (bv. mobiliteitscijfers die belangrijk zijn voor het milieuonderzoek, milieueffecten die van belang zijn voor de MKBA)
  - ✓ Duid in het projectteam één deskundige aan per specifiek onderzoek
  - ✓ Betrek op tijd bepaalde instanties die onderzoeken (in)formeel valideren



**Actiepunt 11:**

**Eens het geïntegreerd onderzoek is uitgevoerd, de synthesenota opmaken en een voorontwerp van voorkeursbesluit opmaken en aan de adviesinstanties bezorgen, die worden uitgenodigd op een adviesvergadering.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Alle adviesinstanties moeten ten laatste op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling advies uitbrengen. De bedoeling van de adviesvergadering is te komen tot een geïntegreerd advies.
  - ✓ Milderende maatregelen of een flankerend beleid kunnen een bepaalde oplossing versterken. Ze vloeien voort uit de gevoerde onderzoeken en het proces. Ze vormen een essentieel onderdeel van het voorontwerp van voorkeursbesluit. Die reeks van maatregelen is iets wat je zal bespreken op de adviesvergadering.

**Actiepunt 12:**

**Komen tot een ontwerp van voorkeursbesluit, dat zich uitspreekt voor één duidelijk op strategisch niveau gekozen alternatief, weergegeven op een grafisch plan of tekstueel omschreven.**

**Bekomen van de voorafgaande instemming van het hogere bestuursniveau indien wordt afgeweken van ruimtelijke plannen van een hoger bestuursniveau.**

**Aanwijzen van de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad) voor het nemen van het voorkeursbesluit.**

**Actiepunt 13:**

**Organiseren van een openbaar onderzoek (60 dagen) over het ontwerp van voorkeursbesluit, de synthesenota, de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesenota gebaseerd is, waaronder het ontwerp-MER en de beslissing van de dienst Mer over de reikwijdte en het detailleringniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De inspraak gaat over het ontwerp van voorkeursbesluit en de elementen die dit ontwerp-voorkeursbesluit bevat, zoals het op strategisch niveau gekozen alternatief, maar ook

monitoringsmaatregelen of flankerende maatregelen of mogelijke afwijkingen van ruimtelijke plannen.

- ✓ De bevoegde overheid en de betrokken gemeenten bezorgen de uitgebrachte opmerkingen en bezwaren binnen 10 dagen na afloop van het openbaar onderzoek aan de procesverantwoordelijke. Het projectteam verwerkt vervolgens de inspraakreacties die tijdens het openbaar onderzoek zijn geformuleerd. Belangrijk is dat alle opmerkingen gemotiveerd worden beantwoord, bijvoorbeeld middels een 'antwoordennota'.
- ✓ Na afloop van het openbaar onderzoek kan een informeel overleg met de betrokken actoren nuttig zijn om het voorkeursbesluit verder af te werken.
- ✓ Eventuele wijzigingen moeten uit het openbaar onderzoek volgen en binnen de grenzen van de in de onderzoeksfase onderzochte alternatieven blijven. Eventueel kan/moet, aansluitend op de wijzigingen die worden aangebracht, een tweede openbaar onderzoek worden georganiseerd.

#### **Actiepunt 14:**

##### **Schrijven van het voorkeursbesluit.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Een voorkeursbesluit bevat:
    - ✓ Een motivering van het complex project
    - ✓ De keuze van het voorkeursalternatief en de motivering hiervan
    - ✓ De motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid
    - ✓ Een omschrijving hoe is omgegaan met de onderzoeken en de inspraak
    - ✓ De ruimtelijke weergave van het project
    - ✓ Relatie met relevante beleidsplannen
    - ✓ Eventuele afwijkingen
    - ✓ Het actieprogramma met milderende maatregelen, flankerend beleid en monitoring
    - ✓ De juridische gevolgen van het voorkeursbesluit
    - ✓ De instrumenten die zullen worden ingezet voor het project

#### **5° Uitwerkingsfase en projectbesluit**

De uitwerkingsfase<sup>160</sup> heeft tot doel om het voorkeursbesluit verder te concretiseren tot het niveau van een realiseerbaar project, inclusief alle bijhorende flankerende maatregelen die voortvloeien uit de realisatie van het project.<sup>161</sup>

<sup>160</sup> Art. 18-27 decreet complexe projecten.

<sup>161</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2417/1, 18.

Het projectteam of de projectverantwoordelijke maakt op basis van de procesnota en het voorkeursbesluit en in functie van het verdere verloop van het proces een projectonderzoeksnota (PON) op.<sup>162</sup> Deze nota omschrijft het project en de op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het in het voorkeursbesluit gekozen alternatief zou kunnen worden gerealiseerd. Hierbij kan niet meer worden afgestapt van keuzes, vastgesteld in het voorkeursbesluit. Wanneer in de onderzoeksfase werd geoordeeld om bij de realisatie van het voorkeursbesluit in flankerende maatregelen te voorzien, dienen deze maatregelen eveneens te worden beschreven.<sup>163</sup>

Het decreet voorziet niet in een formeel inspraakmoment bij de totstandkoming van de projectonderzoeksnota.<sup>164</sup> Afhankelijk van het concrete complexe project kan het al dan niet aangewezen zijn om het publiek toch reeds informeel te informeren, dan wel te raadplegen over de projectonderzoeksnota. De initiatiefnemer heeft in dit verband een beoordelingsvrijheid.

De procesverantwoordelijke bezorgt de projectonderzoeksnota aan de adviesinstanties, waaronder de dienst Mer, die adviseren over de aanpak en het voorwerp van het onderzoek.<sup>165</sup> Op de dienst Mer rust de taak om te beslissen over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen, en dit in het licht van het te nemen projectbesluit. Hierbij houdt de dienst Mer rekening met de diverse uitgebrachte adviezen. De dienst Mer neemt geen beslissing over de volledige projectonderzoeksnota, die immers ruimer is dan de louter MER-gerelateerde elementen.

Op grond van de projectonderzoeksnota, de adviezen en de beslissing van de dienst Mer<sup>166</sup> wordt een *geïntegreerd effectenonderzoek* uitgevoerd, dat minstens het ruimtelijk en milieugerelateerd effectenonderzoek op uitvoeringsniveau omvat.<sup>167</sup> De resultaten van het milieugerelateerd effectenonderzoek worden in een ontwerp-MER vastgelegd.<sup>168</sup> Indien er betekenisvolle effecten voor speciale beschermingszones kunnen zijn, wordt ook een *passende beoordeling* uitgevoerd. Deze passende beoordeling maakt een herkenbaar onderdeel uit van het milieugerelateerd effectenonderzoek.<sup>169</sup>

<sup>162</sup> De definitie van een projectonderzoeksnota is opgenomen in art. 2, 11° decreet complexe projecten.

<sup>163</sup> Art. 18, § 1, 3° decreet complexe projecten.

<sup>164</sup> Vergelijk art. 18, § 2 met art. 8, § 2, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>165</sup> Art. 15-18 decreet complexe projecten. Ook over de projectonderzoeksnota wordt het 'beleidsdomein-gegeven advies' gevraagd aan de secretaris-generaal, die de adviesvraag aan de nodige instanties bezorgt en die het advies ook zelf verstrekt; hij coördineert en integreert de diverse binnen het beleidsdomein verleende deeladviezen (art. 16, § 1 besluit complexe projecten).

<sup>166</sup> Het decreet complexe projecten werd op dit punt gewijzigd door het decreet van 1 juli 2016 tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen: aan artikel 18, § 3, 1<sup>ste</sup> lid werd volgende zin toegevoegd: '*De dienst bevoegd voor milieueffectrapportage integreert zijn beslissing in de projectonderzoeksnota.*' Zie in dit verband ook voetnoot 67. Artikel 37, § 1, *in fine* van het besluit complexe projecten onderging eenzelfde wijziging: '*De dienst, bevoegd voor milieueffectrapportage, integreert zijn beslissing, vermeld in het eerste lid, in de geactualiseerde projectonderzoeksnota. De geactualiseerde projectonderzoeksnota is samen met de procesnota de leidraad voor het verdere verloop van het geïntegreerde planningsproces dat leidt tot de opmaak van het voorontwerp van projectbesluit.*'

<sup>167</sup> Art. 19, 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>168</sup> Art. 19, 3<sup>de</sup> lid, *in fine* decreet complexe projecten.

<sup>169</sup> Art. 19, 3<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

Het geïntegreerd effectenonderzoek resulteert in de opmaak van effectenonderzoeksrapporten, wat op zijn beurt leidt tot de opmaak van een synthesenota en een *voorontwerp van projectbesluit*.<sup>170</sup> Deze worden voorgelegd aan de adviesinstanties op een hiertoe voorziene adviesvergadering. Na de adviesvergadering stelt de bevoegde overheid het *ontwerp van projectbesluit* vast.<sup>171</sup>

In geval van afwijking van de voorschriften van een gewestelijk RUP moet de provincieraad of de gemeenteraad toestemming van de Vlaamse regering verkrijgen. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraad indien afgeweken wordt van een provinciaal RUP.<sup>172</sup>

Tijdens het openbaar onderzoek kunnen opmerkingen worden geformuleerd op het ontwerp van projectbesluit, de synthesenota en de effectenonderzoeksrapporten, inclusief het ontwerp-MER, waarop de synthesenota is gebaseerd. Bezwaren die betrekking hebben op het voorkeursbesluit zijn onontvankelijk.<sup>173</sup>

Na afloop van het openbaar onderzoek wordt een definitief *projectbesluit* vastgesteld.<sup>174</sup> Het projectbesluit is een beslissing van de bevoegde overheid over het geheel van vergunningen, machtigingen, bestemmingsplan en actieprogramma. Het projectbesluit omvat ook aspecten van beheer, monitoring en evaluatie. Parallel met het projectbesluit, kunnen overeenkomsten worden afgesloten inzake de verdere concrete uitwerking van specifieke aspecten.

Het is mogelijk dat op basis van een voorkeursbesluit het uiteindelijke project(gebied) in meerdere *fasen* zal worden ontwikkeld, of resulteert in *verschillende concrete projecten*. Per fase of per concreet project kan dan worden voorzien in een projectbesluit. Elk afzonderlijk projectbesluit zal ter informatie de stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit weergeven, alsook de stand van de andere projectbesluiten die aan dat voorkeursbesluit gekoppeld zijn.<sup>175</sup>

Indien het projectbesluit een herkenbaar onderdeel bevat dat geldt als RUP, vervangt dit, voor het grondgebied waarop het betrekking heeft, de voorschriften van de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij anders wordt bepaald.<sup>176</sup> Het beginsel dat lagere RUP's niet mogen afwijken van hogere RUP's, wordt in het decreet buiten toepassing gelaten.<sup>177</sup> Het afwijken van hogere RUP's speelt evenwel alleen binnen de planningsbevoegdheid van de lokale overheid.

<sup>170</sup> Art. 21, § 1, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>171</sup> Art. 23, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>172</sup> Art. 22, §§ 1 en 2 decreet complexe projecten. Als voorbeeld wordt in de parlementaire voorbereiding verwezen naar de situatie waarbij een multifunctioneel kantoren- en winkelcomplex wordt voorgesteld op een plaats waar een gewestelijk RUP op dat moment nog een regionaal bedrijventerrein voorziet, terwijl iedereen ermee akkoord gaat dat die oorspronkelijke bestemming op die plaats niet meer gewenst is, bijvoorbeeld omdat ze te nauw aansluit bij inmiddels bewoonde gebieden (*Parl. St. VI. Reg. 2013-2014, 2417-1, 50*).

<sup>173</sup> Art. 24, § 1, 4<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>174</sup> Zie de definitie van projectbesluit, opgenomen in art. 1, 10<sup>o</sup> decreet complexe projecten.

<sup>175</sup> Art. 26, 4<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>176</sup> Art. 37, § 1, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>177</sup> Art. 37, § 2 decreet complexe projecten.

Wat de wijzigingen aan het RUP betreft, gelden de gewone bevoegdheidsregels overeenkomstig de VCRO.<sup>178</sup> Het projectbesluit wordt na de definitieve vaststelling minstens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.<sup>179</sup> Een afschrift van het projectbesluit wordt overgemaakt aan de Vlaamse regering en de betrokken provincies, gemeenten en adviesinstanties.<sup>180</sup>

Tegen een projectbesluit kan geen bestuurlijk beroep, maar enkel een juridische beroep worden ingesteld bij de Raad van State.<sup>181</sup> Daarbij kan niet meer worden ingegaan op de inhoud en de rechtsgevolgen van het voorkeursbesluit.<sup>182</sup>

Aan het voorkeursbesluit en het projectbesluit kunnen bepaalde rechtsgevolgen worden gekoppeld.<sup>183</sup> Zo kan het voorkeursbesluit een *bouwverbod* of *bouwbeperkingen* inhouden in gebieden die op het grafisch plan zijn afgebakend.<sup>184</sup> Op basis van een voorkeursbesluit kunnen daarmee onverenigbare vergunningsaanvragen worden geweigerd.<sup>185</sup> Aan een voorkeursbesluit kan ook een *recht van voorkoop* gekoppeld worden.<sup>186</sup> Aan het RUP-gedeelte van het projectbesluit kan onder meer een *rooilijnplan* en *grondruilplan* worden gekoppeld.<sup>187</sup> Indien bepaalde *beschermingen* van onroerende goederen de realisatie van het voorkeursbesluit kennelijk in het gedrang brengen, kunnen zij worden uitgesloten.<sup>188</sup>

Elke verwerving van onroerende goederen, vereist voor de verwezenlijking van het voorkeursbesluit of het projectbesluit, kan door *onteigening* voor het algemeen nut tot stand worden gebracht.<sup>189</sup> De complexe-projecten-regelgeving werd op dit punt evenwel bijgestuurd door het latere onteigeningsdecreet van 24 februari 2017.<sup>190</sup> Daardoor is vanuit het 'complexe-projecten-proces' sprake van een zekere 'desintegratie'. Bij de redactie van het nieuwe onteigeningsdecreet wou men

<sup>178</sup> Als bijvoorbeeld de Vlaamse regering een projectbesluit heeft genomen met betrekking tot een ruimere stationsomgeving en daaraan een gewestelijk RUP heeft gekoppeld, kan de stad dat RUP-gedeelte nadien gedeeltelijk herzien met betrekking tot bijvoorbeeld de woon- en kantorensite die bij het station hoort via een gemeentelijk RUP, maar niet wat betreft de primaire weg die toegang geeft tot die stationssite (*Parl. St. Vl. Reg. 2013-2014, 2417-1, 62*).

<sup>179</sup> Art. 27, § 1, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>180</sup> Art. 27, § 2, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>181</sup> Art. 45, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>182</sup> Art. 45, 2<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>183</sup> Art. 28-36 decreet complexe projecten.

<sup>184</sup> Art. 28 decreet complexe projecten.

<sup>185</sup> Art. 29 decreet complexe projecten.

<sup>186</sup> Art. 34 decreet complexe projecten.

<sup>187</sup> Art. 32-33 decreet complexe projecten.

<sup>188</sup> Art. 35 decreet complexe projecten. Twee van de momenteel lopende complexe projecten worden nu reeds geconfronteerd met belangrijke uitdagingen op het vlak van onroerend erfgoed: de verbetering van de leefbaarheid voor de bewoners van de woonwijk Klein-Rusland in Zelzate (Klein-Rusland is nagenoeg volledig opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed en vier woningen aan het Kardinaal Mercierplein zijn beschermd als monument) en de opwaardering en/of aanpassing van het kanaal Bossuit-Kortrijk voor klasse Va-schepen (langs en in het oorspronkelijke kanaal liggen een aantal beschermde monumenten, allemaal geassocieerd met het kanaal, onder meer drie sluisen, twee sluiswachterswoningen en een openluchtwembad).

<sup>189</sup> Art. 31, § 1, 1<sup>ste</sup> zin decreet complexe projecten, als enige overgebleven na de opheffing van de rest van artikel 31 bij artikel 121 van het decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut, *BS 25 april 2017*.

<sup>190</sup> *BS 25 april 2017*.

immers niet afwijken van de centrale optie om één Vlaamse onteigeningsprocedure te creëren.<sup>191</sup> Wanneer de onteigeningsprocedure samenloopt met een 'ruimtelijke planningsprocedure' (onder meer een complexe-projecten-proces<sup>192</sup>), wordt wel voorzien dat het openbaar onderzoek gealigneerd wordt op de logica van respectievelijk de opmaak van het voorkeurs- en projectbesluit.<sup>193</sup> Tegelijk wordt gewaarschuwd om vooraf goed te onderzoeken wat de meerwaarde voor een samenlopende procedure is of kan zijn, nu de inhoudelijke afhandeling en de formele beslissingen (voorlopig en definitief) gescheiden lopen.<sup>194</sup>

De rechtsgevolgen verbonden aan het voorkeursbesluit *vervallen* van rechtswege drie jaar na de inwerkingtreding van het voorkeursbesluit *hetzij* bij de inwerkingtreding van het projectbesluit *hetzij* bij verval van het voorkeursbesluit van rechtswege. De vervaltermijn kan door de bevoegde overheid met drie jaar worden verlengd. De vervaltermijn is geschorst zolang een beroep bij de Raad van State aanhangig is.<sup>195</sup>

Het voorkeursbesluit vervalt van rechtswege indien binnen zes jaar na de inwerkingtreding ervan geen eerste projectbesluit definitief is vastgesteld. Deze vervaltermijn wordt geschorst zolang een beroep aanhangig is bij de Raad van State.<sup>196</sup>

Het projectbesluit vervalt als de verwezenlijking ervan niet start binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het projectbesluit of de werken gedurende meer dan drie opeenvolgende jaren onderbroken zijn. De bevoegde overheid kan deze vervaltermijn evenwel gemotiveerd verlengen, zonder dat daarbij in een maximumtermijn is voorzien. Ook hier worden de vervaltermijnen geschorst zolang een beroep aanhangig is bij de Raad van State.<sup>197</sup>

Het verval van het projectbesluit geldt niet voor het herkenbare onderdeel van het projectbesluit dat geldt als RUP of het er aan gekoppelde rooilijnplan of grondruilplan.<sup>198</sup>

Indien het besluit uitdrukkelijk vermeldt dat in verschillende fasen wordt gewerkt, gelden de termijnen voor elke fase afzonderlijk.<sup>199</sup> Het verval geldt uiteraard enkel voor niet-afgewerkte delen van het project. Een deel wordt pas als afgewerkt beschouwd indien het een afzonderlijke constructie betreft, die voldoet aan de gebruikelijke bouwfysische vereisten.<sup>200</sup>

<sup>191</sup> *Parl. St. VI. Reg. 2016-2017, 991/1, 3.*

<sup>192</sup> Art. 31, 2° decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut.

<sup>193</sup> Art. 33-41 decreet van 24 februari 2017 betreffende onteigening voor het algemeen nut.

<sup>194</sup> *Parl. St. VI. Reg. 2016-2017, 991/1, 59.* Wanneer de Vlaamse regering in het najaar van 2017 het uitvoeringsbesluit definitief goedkeurt, zal het onteigeningsdecreet en uitvoeringsbesluit van kracht zijn vanaf 1 januari 2018, met uitzondering van de artikelen inzake het digitaal platform. De artikelen inzake de samenloop van de onteigeningsprocedure met ruimtelijkeplanningsprocedures ressorteren onder Titel 3 Onteigeningsdecreet, die overeenkomstig artikel 124 Onteigeningsdecreet *niet* van toepassing is op lopende administratieve procedures, die onderworpen blijven aan de bepalingen die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van dit decreet.

<sup>195</sup> Art. 36 decreet complexe projecten.

<sup>196</sup> Art. 43 decreet complexe projecten.

<sup>197</sup> Art. 44, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>198</sup> Art. 44, 1<sup>ste</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>199</sup> Art. 44, 4<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

<sup>200</sup> Art. 44, 5<sup>de</sup> lid decreet complexe projecten.

#### **Actiepunt 15:**

**Een projectonderzoeksnota opmaken, waarin wordt bepaald wat nog moet worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Elementen die aan bod moeten komen in een PON
    - ✓ Projectbeschrijving
    - ✓ De flankerende maatregelen die opgenomen zijn in het voorkeursbesluit en informatie over de samenhang van die maatregelen met het project
    - ✓ De op uitvoeringsniveau redelijkerwijs te onderzoeken alternatieven waardoor het alternatief dat in het voorkeursbesluit gekozen werd, gerealiseerd zou kunnen worden
    - ✓ De wijze waarop de ingrepen en effecten van het project, de flankerende maatregelen en de redelijke alternatieven/varianten zullen worden onderzocht en beoordeeld in het licht van het te nemen projectbesluit
    - ✓ Een kaart met het gebied waarover het gaat
    - ✓ De beschermingen die rusten op het gebied en zijn omgeving
    - ✓ Een overzicht van alle mogelijke ingrepen en effecten die het project zou kunnen hebben op de omgeving
    - ✓ De manier waarop de verschillende onderzoeken op elkaar worden afgestemd en de manier waarop de resultaten van de onderzoeken tegen elkaar worden afgewogen
    - ✓ Een korte beschrijving van relevante gegevens uit andere reeds afgeronde studies
    - ✓ De samenstelling van het team van onderzoekers

#### **Actiepunt 16:**

**De projectonderzoeksnota bekend maken, ook al is er geen verplichting tot terinzagelegging. In een overwegingsdocument kan worden aangeven op welke manier wordt omgegaan met de reacties op de PON.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Formeel moet de PON niet aan het publiek worden voorgelegd. Gezien de nadruk op participatie is het echter aangewezen te opteren voor een op maat gerichte aanpak richting betrokken lokale doelgroepen zoals omwonenden. De PON wordt sowieso bekend gemaakt op de specifieke projectwebsite en op de website van de dienst Mer.
  - ✓ De PON en het overwegingsdocument vormen samen het kader voor het geïntegreerd onderzoek.



**Actiepunt 17:**

**Op basis van de alternatievenonderzoeksnota en het overwegingsdocument het geïntegreerd onderzoek uitvoeren.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De onderzoeken moeten de basis vormen voor het op te maken finale bouwontwerp en het uitgewerkte bestemmingsplan. Richt de onderzoeken dus op die finaliteit.

**Actiepunt 18:**

**Het flankerend beleid actualiseren en activeren**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ In het voorkeursbesluit is een actieprogramma opgenomen. Een aantal maatregelen uit dit actieprogramma moeten wellicht gelijktijdig met (of voorafgaandelijk aan) de uitvoering van het eigenlijke project gerealiseerd worden. Houd hiermee rekening tijdens de uitwerkingsfase.
  - ✓ Het is mogelijk dat voor een aantal specifieke maatregelen een andere procedure moet worden doorlopen (bv. voor het verplaatsen van leidingen, het inrichten van een compensatiegebied, de opstart van een grondenbank).
  - ✓ Instrumenten in het kader van het grondbeleid kunnen worden ingezet. Vaak zal het immers nodig zijn om de nodige gronden te verwerven en/of te beheren alvorens kan worden gestart met de realisatie van het project.

**Actiepunt 19:**

**Eens het geïntegreerd onderzoek is uitgevoerd, de synthesesnota opmaken en een voorontwerp van projectbesluit opmaken en aan de adviesinstanties bezorgen, die worden uitgenodigd op een adviesvergadering.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Alle adviesinstanties moeten ten laatste op het moment van de adviesvergadering schriftelijk of mondeling advies uitbrengen. De bedoeling van de adviesvergadering is te komen tot een geïntegreerd advies.
  - ✓ Milderende maatregelen of een flankerend beleid kunnen een bepaalde oplossing versterken. Ze vormen een essentieel onderdeel van het voorontwerp van projectbesluit. Die reeks van

maatregelen is iets wat je zal bespreken op de adviesvergadering. Ook de fasering en de financiering van het flankerend beleid zal in de uitwerkingsfase meer centraal komen te staan.

#### **Actiepunt 20:**

**Komen tot een ontwerp van projectbesluit, dat zich uitspreekt voor één duidelijk op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, weergegeven op grafische plannen of tekstueel omschreven.**

- Let wel: één voorkeursbesluit kan leiden tot meerdere projectbesluiten voor verschillende concrete projecten. In dat geval moet elk ontwerp van projectbesluit de stand van verwezenlijking geven van het voorkeursbesluit en de andere projectbesluiten die daaraan gekoppeld zijn.

**Bekomen van de voorafgaande instemming van het hogere bestuursniveau indien wordt afgeweken van ruimtelijke plannen van een hoger bestuursniveau.**

**Aanwijzen van de bevoegde overheid (Vlaamse regering, provincieraad of gemeenteraad) voor het nemen van het projectbesluit.**

#### **Actiepunt 21:**

**Organiseren van een openbaar onderzoek (60 dagen) over het ontwerp van projectbesluit, de synthesenota, de effectenonderzoeksrapporten waarop de synthesenota gebaseerd is, waaronder het ontwerp-MER en de beslissing van de dienst Mer over de reikwijdte en het detailleringsniveau van de informatie die in het MER moet worden opgenomen.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ De inspraak gaat over het ontwerp van projectbesluit en de elementen die dit ontwerp-projectbesluit bevat, zoals het op uitvoeringsniveau gekozen alternatief, maar ook monitoringsmaatregelen of flankerende maatregelen of mogelijke afwijkingen van ruimtelijke plannen.
  - ✓ De bevoegde overheid en de betrokken gemeenten bezorgen de uitgebrachte opmerkingen en bezwaren binnen 10 dagen na afloop van het openbaar onderzoek aan de procesverantwoordelijke. Het projectteam verwerkt vervolgens de inspraakreacties die tijdens het openbaar onderzoek zijn geformuleerd. Belangrijk is dat alle opmerkingen gemotiveerd worden beantwoord, bijvoorbeeld middels een 'antwoordennota'.
  - ✓ Na afloop van het openbaar onderzoek kan een informeel overleg met de betrokken actoren nuttig zijn om het projectbesluit verder af te werken.

- ✓ Eventuele wijzigingen moeten uit het openbaar onderzoek volgen en binnen de grenzen van de in de onderzoeksfase onderzochte alternatieven blijven. Eventueel kan/moet, aansluitend op de wijzigingen die worden aangebracht, een tweede openbaar onderzoek worden georganiseerd.

#### **Actiepunt 22:**

##### **Schrijven van het projectbesluit.**

- Tips uit de routeplanner 'complexe projecten':
  - ✓ Een projectbesluit bevat:
    - ✓ De motivering van de aanwijzing van de bevoegde overheid
    - ✓ Een omschrijving hoe is omgegaan met de onderzoeken
    - ✓ De ruimtelijke weergave van het project
    - ✓ Relatie met relevante beleidsplannen
    - ✓ Eventuele afwijkingen
    - ✓ Een oplistings van als welke beslissingen het projectbesluit geldt
    - ✓ Een herkenbaar onderdeel dat geldt als ruimtelijk uitvoeringsplan
    - ✓ Acties, maatregelen, voorwaarden, lasten, monitoringmaatregelen en/of flankerend beleid
    - ✓ De juridische gevolgen van het projectbesluit
    - ✓ De instrumenten die zullen worden ingezet voor het project
    - ✓ De verschillende fasen van de uitvoering van het projectbesluit en de aanvangsdata van elke fase
    - ✓ Stand van verwezenlijking van het voorkeursbesluit en de gekoppelde projectbesluiten

#### **6° Uitvoeringsfase en monitoring**

Het doel van de *uitvoeringsfase*<sup>201</sup> is om de eigenlijke werken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, en om de nodige afspraken inzake beheer, monitoring en evaluatie concreet te implementeren. Eenmaal het project is gerealiseerd, is het van belang om na te gaan wat de eigenlijke effecten zijn die zich feitelijk in de praktijk voordoen. Monitoring betreft de evaluatie of de voorspelde effecten zich voordoen, en in welke mate.

<sup>201</sup> Art. 1, 15° en art. 42 decreet complexe projecten.

Het projectbesluit kan clausules bevatten om extra maatregelen te nemen indien bepaalde effecten zich meer of minder manifesteren. Het is de bevoegde overheid die het projectbesluit heeft genomen, die verantwoordelijk is voor eventuele extra acties.<sup>202</sup>

**Actiepunt 23:**

**Evalueren of de voorspelde effecten zich meer of minder manifesteren en eventuele extra acties in gang zetten.**

<sup>202</sup> In de parlementaire voorbereiding wordt onder meer het voorbeeld genoemd van de monitoring van geluidsoverlast en de daarvoor noodzakelijke geluidsbeperkende maatregelen: in het projectbesluit zou kunnen worden opgenomen dat, als blijkt dat de geluidsbelasting een bepaald niveau overschrijdt, er een geluidsscherm met welbepaalde vorm en afmetingen komt. Een ander voorbeeld is de monitoring van de ingeschatte verhouding tussen autoverkeer en gebruik van openbaar vervoer bij een vergunde activiteit en de er mee verband houdende vergunde parkingoppervlakte, die dan al dan niet moet worden voorzien (*Parl. St. VI. Reg. 2013-2014, 2417-1, 64*).