

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

Hoe realiseren we de bouwshift? Een onderzoek naar de inzetbaarheid van het planningsinstrumentarium voor verevening in Vlaanderen

Reference:

Coppens Tom, Morisse Barbara, Larmuseau Isabelle, Van Reeth Johan.- Hoe realiseren we de bouwshift? Een onderzoek naar de inzetbaarheid van het planningsinstrumentarium voor verevening in Vlaanderen
Ruimte & maatschappij : Vlaams-Nederlands tijdschrift voor ruimtelijke vraagstukken- ISBN 978-1-162-17645-1 - 11:2(2019), p. 25-51
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1656330151162165141>

Hoe realiseren we de bouwshift? Een onderzoek naar de inzetbaarheid van het planningsinstrumentarium voor verevening in Vlaanderen

Authors

Prof. dr. Tom Coppens, University of Antwerp
Isabelle Larmuseau, LDR advocaten
Isabelle Morisse, Rebel group
Johan Van Reeth, BUUR

Abstract

Flanders is one of Europe's most sprawled regions. Current policies at the regional level and the provincial level aim to reduce land uptake and urban dispersion, by reducing existing development rights in rural areas and increasing development through densification in existing urban areas. The restriction of development rights in the Flemish planning system however implies planning compensations for land owners.

In this article we discuss existing and new instruments in Flanders that aim to facilitate the redistribution of development rights and link value capturing mechanisms to land value compensation mechanisms. We discern 4 potential toolboxes with instruments and evaluate these toolboxes on effectiveness and juridical robustness, efficiency, financial impact and social and political feasibility.

We conclude that none of the instrument toolboxes provides a perfect solutions. Gains in efficiency, social and political feasibility and financial feasibility are offset by effectiveness and robustness. Given the low financial, political and juridical feasibility of large scaled redistributions of development rights, we recommend to shift development rights only to very targeted interventions with a clear added value for spatial developments.

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 (Hennig e.a., 2015). 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 automobilititeit, een daling van de ecosysteemdiensten van open ruimte en biodiversiteit en een lagere sociale cohesie (European Environment Agency, 2006). Recente studies in Vlaanderen tonen aan dat de maatschappelijk kosten van sprawl ook in de toekomst nog hoog zullen oplopen (VITO, Common Ground en VRP, 2019). In het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen werd daarom de ambitie geformuleerd om tegen 2040 de nettotoename van het ruimtebeslag¹ in Vlaanderen niet meer te laten toenemen (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016).

Deze ambities staan in schril contrast met de feitelijke evoluties, waarin het ruimtebeslag toeneemt met ongeveer 6Ha 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 liggen echter buiten de kernen in linten of verspreide bebouwing (VITO, Common Ground, & VRP, 2019) 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 open ruimte functie (Stec Group, i.s.m. De Zwarte Hond en Zjak consult, 2018). Die herbestemmingen kunnen gepaard gaan met de uitbetaling aan planschade voor de grondeigenaars waardoor 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 de doelstellingen van de Nota Ruimte vereisen een bouwshift, waarbij verspreide ontwikkelingen worden tegen gegaan en verdichting wordt gestimuleerd. De nota Ruimte van de provincie Antwerpen koppelt de noodzakelijke verdichting 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 afromen, kunnen de inkomsten gebruikt worden voor de bekostiging van de herbestemmingen in de open ruimte. Zo stelt de nota Ruimte op pagina 62 dat *“de oplossing voor de problematische bouwvoorraad en bouwmogelijkheden in de open ruimte ligt in de koppeling van ontwikkelingsmogelijkheden*

¹ Het ruimtebeslag wordt door het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen gedefinieerd als ruimte, ingenomen door onze nederzettingen, dus door huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres etc. Parken en tuinen maken hier ook deel van uit. Ecoducten over infrastructuren en sommige bermstroken en taluds langs (weg)infrastructuren behoren volgens de geldende technische definities (2016) ook tot het ruimtebeslag.

aan de multimodale knooppunten met de ontsnippering van de open ruimte”(Provincie Antwerpen, 2019). 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 gerealiseerd worden.

De provincie Antwerpen schreef daarom ook een studie uit voor de opmaak van een instrumentenset met juridisch-ruimtelijke instrumenten voor het opzetten van een vereveningsmechanisme om kernversterking te realiseren. Met deze studie wenst de provincie een overzicht te krijgen van de inzetbaarheid van de bestaande instrumenten binnen het huidige regelgevend kader van de Vlaamse Codex op de ruimtelijke ordening (VCRO) voor het realiseren van de bouwshift. De opdrachthouder van de studie bestaat uit een consortium van LDR-advocaten, REBEL, BUUR en de universiteit Antwerpen².

Verevening als planningsinstrument

Via verevening wordt getracht om de minwaarden uit plannings- en vergunningsbeslissingen te bekostigen uit meerwaarden uit plannings- en vergunningsbeslissingen op andere plaatsen. Minwaarden komen voort uit beslissingen van de overheid die het genot van een privaat goed van een burger schendt of beperkt. Wereldwijd voorzien de meeste planningsystemen in een systeem van compensaties voor deze minwaarden. Deze vergoedingen kunnen zowel financieel zijn als niet-financieel (L. Janssen-Jansen & Spaans, 2008). Baatafoming of *value capturing* vormt de keerzijde van de compensatievergoedingen. De theoretische legitimatie van baatafoming ligt vooral in de opvatting dat bestemmingen of verordeningen in ruimtelijke planning geen private goederen zijn, maar publieke goederen (van der Veen, Spaans, & Janssen-Jansen, 2010). Voordelen uit planningsbeslissingen komen daarom de gemeenschap toe, en dienen daarom herverdeeld te worden door de overheid via baatafoming.

Hoewel systemen van compensaties en baatafoming reeds lang naast elkaar bestaan, is de koppeling tussen beiden een meer recent fenomeen. Deze koppeling is vooral ontstaan vanuit budgettaire redenen. Om de noodzakelijke compensaties bij het schrappen van ontwikkelingsrechten betaalbaar te houden voor de overheid, wordt een systeem van baatafoming voorzien waarbij de herschikking van ontwikkelingsrechten budgetneutraal kan worden voor de overheid. De Smart Growth benadering uit de Verenigde Staten heeft wellicht de rijkste traditie en ervaring op dat vlak. Daar werken verschillende staten en regio's met het instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten of *transferabel development rights*, die extra bouwmogelijkheden in de ontvangende gebieden koppelt aan het onttrekken van bouwmogelijkheden in de zendende gebieden (Nelson, Pruetz, & Woodruff, 2013). Maar ook binnen Europa is de aandacht de afgelopen decennia toegenomen, in het bijzonder voor niet – financiële compensaties en marktgebaseerde instrumenten bij ruimtelijke planning. In Nederland werden bijvoorbeeld experimenten opgezet waarbij de meerwaarde van nieuwe ontwikkelingen werden afgeroomd in functie van de herstel van de open ruimte in het zogeheten ruimte voor ruimte programma (L. B. Janssen-Jansen, 2008). Maar ook in Italië, Frankrijk en Spanje werden de afgelopen decennia planningsinitiatieven genomen rond verhandelbare ontwikkelingsrechten (Falco & Chiodelli, 2018; L. B. Janssen-Jansen, 2008).

² Dit artikel geeft de visie weer van de onderzoekers en dus niet noodzakelijk van de provincie Antwerpen

Het Vlaamse planningsstelsel kent een stelsel van compensatievergoedingen en vormen van baatafoming. Bij een bestemmingswijziging van een harde naar een zachte bestemming hebben de grondeigenaars onder bepaalde voorwaarden recht op planschade. Omgekeerd kunnen eigenaars van gronden die worden herbestemd van een zachte naar een harde bestemming belast worden met planbaten. De overheid kan ook lasten verbinden aan de uitvoering van een omgevingsvergunning. Deze systemen werden echter niet specifiek geconcipeerd als vereveningsinstrumenten. In functie van de uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen keurde de Vlaamse regering op 20 juli 2018 wel het voorontwerp van het “instrumentendecreet” principieel goed. Dit decreet heeft als doel om het bestaande instrumentarium te optimaliseren, en anderzijds een aantal nieuwe instrumenten te ontwikkelen in functie van gebiedsgerichte realisaties. Zo voorziet het decreet onder meer in een wettelijke kader voor verhandelbare ontwikkelingsrechten en een nieuwe regeling rond de planschade en planbaten. Hoewel het decreet nog niet definitief werd goedgekeurd op het moment van het schrijven van dit artikel, worden de instrumenten en de aanpassingen in het instrumentarium in dit artikel wel meegenomen.

Instrumenten voor de bouwshift

De bouwshift impliceert een ruimtelijke herverdeling van ontwikkelingsmogelijkheden van de open ruimte naar multimodaal ontsloten kernen met goede voorzieningen. In dit artikel maken we onderscheid 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 er 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 beschouwing van deze bijdrage.

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 (APA's), bijzondere plannen van aanleg (BPA's), ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) die vaak een 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 op bestemmingsplannen. Tegelijk dient de vergunning getoetst te worden aan andere belendende regelgeving met ruimtelijke impact, zoals ondermeer de regelgeving inzake natuur, bossen en milieu, monumentenzorg en archeologie, de regelgeving inzake wegen. Tot slot kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden voor eigenaars ook beperkt zijn door erfdiensbaarheden en zakelijke rechten.

Hieronder worden vier mogelijke instrumentensets voor de realisatie van de bouwshift beschreven en vergeleken. Een “instrumentenset” bevat enerzijds juridische mogelijkheden

om de dichtheden te wijzigen in zowel de zendende als de ontvangende gebieden, en anderzijds ook specifieke compensatiemechanismen en instrumenten voor baatafoming. We bekijken vooreerst de mogelijkheden binnen de bestaande regelgeving uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Een tweede instrumentenset omvat de verhandelbare ontwikkelingsrechten zoals omschreven in het instrumentendecreet. Een derde instrumentenset is gebaseerd op het decreet complexe projecten. De vierde instrumentenset maakt gebruik van de mogelijkheden van steden en gemeenten om een actief grondbeleid te voeren. Na een korte beschrijving van de instrumentensets maken we een evaluatie van de “inzetbaarheid” van de verschillende instrumenten. De inzetbaarheid wordt benaderd vanuit verschillende perspectieven zoals de doelmatigheid, de efficiëntie, de financiële implicaties en de maatschappelijke en politieke haalbaarheid van de instrumenten.

Instrumentenset 1: De sequentiële plannings- en omgevingsvergunningsaanpak

Instrumenten

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.

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. 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 of moet er een nieuw beleidsplan worden opgemaakt.

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 het verschil tussen de geactualiseerde verwervingswaarde van de gronden en de waarde volgens de nieuwe bestemming, 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' (Vanheusden, Marneffe, Theunis, Draye, & Voorter, 2018), 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 van het 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 de huidige regeling naar een vergoeding van 100% van het verschil tussen de geschatte marktwaarde voor en na de herbestemming

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 voor de hoogste schijf naar 50% van de geschatte meerwaarde, en 25% voor de laagste schijf. 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 bouwmogelijkheden 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 (Departement Omgeving, 2019). 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 bijvoorbeeld 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 (Departement Omgeving, 2019). Hoewel het voorontwerp instrumentendecreet het instrument van de lasten in het kader van omgevingsvergunningen en stedenbouwkundige verordeningen beoogt te optimaliseren, wordt er niets 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 het verschil tussen de geactualiseerde verwervingswaarde en de waarde na herbestemming, 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.

De herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is een relatief nieuw instrument voor de ruimtelijke planning. Het laat toe om een bestemmingswijzigingen te koppelen aan een eigendomsruil. Het vereist twee parallelle, maar gekoppelde complexe procedures: een procedure van een bestemmingswijziging via de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, en een procedure voor eigendomsruil. Twee pilootprojecten in Zuienkerke en Aartselaar tonen echter aan dat het een bijzonder complex en tijdsintensief instrument is (Smeets, 2019). Een bevraging bij Vlaamse ontwikkelaars toont ook aan dat het instrument op weinig enthousiasme kan rekenen inzake effectiviteit en efficiëntie (Smeets, 2019). Uit de memorie van toelichting van het instrumentendecreet blijkt dat de huidige toepassingsmogelijkheden vrij beperkt zijn. De Vlaamse regering wil het instrument breder toepasbaar te maken zodat naast bestemmingswijzigingen ook wijzigingen in de voorschriften van bestemmingsplannen kunnen deel uitmaken van het instrument. De naamgeving zal dan ook veranderd worden 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 waarbij de bestemmingswijziging 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 overeenstemt, 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.

Instrumentenset 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 planshade- en planbatenregeling voor een periode van tien jaar uit. Hierdoor kunnen besturen de financiële lasten van de herbestemming proberen te ontwijken.

Instrumentenset 3: De geïntegreerde complexe projectenaanpak

De geïntegreerde complexe projectenaanpak is gebaseerd op het decreet complexe projecten, dat strikt genomen niet behoort tot het “ruimtelijk” instrumentarium. Nochtans biedt dit decreet belangrijke opportuniteiten. Het decreet complexe projecten biedt immers de mogelijkheid om binnen de procedure een eigen juridisch instrumentarium te ontwikkelen, specifiek gericht op het vereveningsvraagstuk. Een complex project wordt omschreven als 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. Voor deze complexe projecten kan een aparte procedure worden doorlopen, die afwijkt van de gangbare procedures voor de opmaak van uitvoeringsplannen of beleidsplannen. 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 cocreatie 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 vastgeklekt 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 en de structuurplannen. 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.

Instrumentenset 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. We beschouwen vervolgens de doelmatigheid, efficiëntie, financiële haalbaarheid, maatschappelijke en politieke haalbaarheid van de verschillende instrumentensets. De toetsing aan de criteria berust op het expertenoordeel van de onderzoekers, op de resultaten van een casestudie in het gebied Heist-op-den-berg, Hulshout en Herselt en bestaand evaluatieonderzoek.

Doelmatigheid

Doelmatigheid of effectiviteit is de verhouding tussen ingezette middelen en het geobserveerd effect (De Peuter, De Smedt, & Bouckaert, 2007). Het 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. Onderzoek in Vlaanderen naar de toepasbaarheid van ontwikkelingsrechten op gemeentelijk en regionaal schaalniveau toonden aan het aanbod de vraag ruimschoots overtreft, zeker indien de ontvangende gebieden sterk worden verdicht (Coppens, Van den Nieuwenhof, & Vloebergh, 2017; Franz, 2018; Ruimte Vlaanderen, 2016). 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 VCRO kunnen de doelmatigheid van de ingezette instrumenten sterk ondermijnen (Vloebergh & Coppens, 2018). 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 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 zonevreemde basisrechten in de zendende gebieden zouden blijven bestaan.

Efficiëntie

De efficiëntie van het beleid wordt bepaald door de verhouding van middelen die nodig zijn voor een beleidsinitiatief versus de gerealiseerde output (De Peuter e.a., 2007). . 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 (Valgaeren, 2015), maar sterk kan

uitlopen. Ook de complexe projectenaanpak is gestoeld op een zwaar en langdurig proces, met een verwachte doorlooptijd van minimaal 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 (SARO, 2018).

Een aanpak via grondbeleid lijkt dus 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 zeedende 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 opzichte van het business as usual scenario tegen 2040 (Stec Group, i.s.m. De Zwarte Hond en Zjak consult, 2018). 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. Een tweede studie van VITO en Common ground berekende de baten op vlak van infrastructuur, mobiliteit en behoud aan open ruimte voor twee ruimtelijke scenario's t.o.v. het huidige ruimtelijke groeimodel (VITO, Common Ground en VRP, 2019). In het eerste scenario dat overeenstemt met de implementatie van het 'Beleidsplan Ruimte Vlaanderen', wordt aangenomen dat het totale ruimtebeslag in 2050 57.000 hectare lager zou liggen dan met het huidige groeimodel. De cumulatieve baten hiervan bedragen 16 miljard meer dan het business as usual scenario. In het Anti-Urban-Sprawl scenario wordt het ruimtebeslag op termijn zelfs afgebouwd en teruggebracht naar onverharde ruimte. In 2050 zou het ruimtebeslag daarmee 75.000 hectare lager liggen dan met het huidige groeimodel. De cumulatieve baten van dit scenario bedragen 25,5 miljard euro ten opzichte van het business as usual scenario. De uitgaven om het gewijzigde ruimtelijke model tot stand te brengen werden in deze studie niet in kaart gebracht.

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 inkomsten uit gemeentelijke belastingen en 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. Onder huidige regeling voor verdeling van de dotaties uit het gemeentefonds zou dat vereisen dat er recurrente solidariteitsmechanismen worden georganiseerd tussen de gemeenten, wat meteen in vraag te stellen is, omdat recurrente vereveningsmechanismen wijzen op structureel onlogische principes in het huidige systeem van de gemeentefinanciering. Een eenmalige structurele aanpassing om inkomsten en uitgaven binnen een gemeente beter op elkaar af te stemmen lijkt meer aangewezen dan recurrente vereveningen, maar allerminst evident.

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 (Stec Group, Zwarte Hond, & Zjak Consult, 2018; VITO e.a., 2019). 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. De baten en uitgaven van de bouwshift zijn bovendien niet enkel gespreid in tijd, maar ook over verschillende overheden. De baten van verdichtingsprojecten en van besparingen op kosten worden niet in alle gevallen bij dezelfde overheid gegenereerd als waar budget nodig is voor de uitgaven om de bouwshift te implementeren. De financiële haalbaarheid van de bouwshift hangt dus ook af van de mogelijkheden om inkomsten en uitgaven te organiseren vanuit eenzelfde overheidsniveau of binnen eenzelfde initiatief.

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 van de minwaarde, terwijl de planbaten slechts de helft bedraagt voor de meerwaarde op de hoogste schijf. Echter, 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 door bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden 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 bij gecreëerd 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 kosten voor plancompensaties 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 budget-neutrale verevening kan leiden. Uit het casestudiegebied en bestaand onderzoek naar de toepassingsmogelijkheden op gemeentelijk en regionaal schaalniveau (Coppens e.a., 2017; Franz, 2018) blijkt alvast dat de bijkomende marktvaag naar bijkomende wooneenheden in de ontvangende gebieden via verhandelbare ontwikkelingsrechten onvoldoende groot zijn om de ontwikkelingsmogelijkheden in de zendende gebieden te kunnen 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.

Organisatorisch scheppen de complexe projecten-aanpak en het VOR-systeem de meeste mogelijkheden om de uitgaven voor het schrappen van bouwrechten en de inkomsten uit verdichtingsprojecten te bundelen en te verevenen binnen eenzelfde kader over tijd en ruimte heen, daar waar deze bij de reguliere aanpak en het actief grondbeleid over verschillende overheidsniveaus en –begrotingen verspreid zullen zijn. Daartegenover staat dan wel dat de implementatie van de twee eerstgenoemde instrumentenkoffers nog een grotere administratieve -en dus ook financiële- drempel vergt.

Maatschappelijke en politieke haalbaarheid

De bouwshift creëert maatschappelijke winnaars en verliezers. In het kamp van de potentiële verliezers zitten de grondeigenaars van de zendende 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 instrumentendecreet de compensatie op wil trekken 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. Amerikaans onderzoek toont aan dat in het bijzonder in het gebieden met bewoners met een hoge sociaaleconomische status in de stadsranden, verdere verdichting vaak ongewenst is (Feiock, 2004). Hierdoor zullen ze druk leggen op besturen om hoge dichtheden onmogelijk te maken via planningsinstrumenten (Sherer, 1969). Ook in Vlaanderen is er vaak protest tegen verdichtingsprojecten. 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 zoals hierboven reeds aangehaald. De *interest group theory* voorspelt echter dat lokale politici in hun ruimtelijke ordeningsbeleid een balans zullen trachten te zoeken, afhankelijk van de proportie en impact van de verschillende belangengroepen. Het mag duidelijk zijn dat een massale, gelijktijdige herbestemming zeer veel individuele grondeigenaars treft, waardoor de proportie van de verliezers van de bouwshift aanzienlijk stijgt. Tegelijk mag aangenomen worden dat het verlies van eigendomsrechten een zeer sterke motivator kan zijn voor het voeren van politieke actie en lobbywerk, waardoor de mogelijke impact op het lokale politieke bestel zeer groot is. Gezien de voordelen van de bouwshift vooral bovenlokaal zijn en zich situeren in de toekomst, hebben de potentiële voorstanders van een bouwshift minder directe invloed op het lokale politieke bestel.

Omwille van bovenstaande argumenten menen we dat een aanpak via verhandelbare ontwikkelingsrechten of via de complexe projecten minder slaagkans heeft. 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 klassieke bestemmingsplannen en de herverkaveling laat een meer gefaseerde aanpak toe, waardoor de proportie van “verliezers” steeds onder controle kan gehouden worden. Maar ook hier bestaan aanzienlijke risico's op maatschappelijk verzet dat in een lokale politieke strijd kan uitmonden. 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.

Een tweede vaststelling is dat een budgetneutrale verevening niet waarschijnlijk 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 herverkaveling uit kracht van wet met 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. De doelmatigheid is ook twijfelachtig.

Het realiseren van een bouwshift zal tegelijk gepaard moeten gaan met flankerende maatregelen. Zo stelden we elders dat het stimuleren naar de vraag naar wonen in de kernen, het faciliteren van een kwalitatief aanbod binnen de kernen, een gericht beleid rond bouwdichtheden, de internalisering van de externe kosten van verspreid wonen en het tegengaan van maatregelen die sprawl in de hand werken belangrijke randvoorwaarden vormen (Coppens, Larmuseau, Van Reeth, & Morisse, 2019). Tot slot kan worden vastgesteld dat de VCRO 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 bouw mogelijkheden te onttrekken

uit de zendende gebieden, maken afwijkingsbepalingen het erg makkelijk om nieuwe bouw mogelijkheden 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 bouw mogelijkheden 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 vraagt deze operatie erg veel overheidsmiddelen. 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.

Referenties

- Coppens, T., Larmuseau, I., Van Reeth, J., & Morisse, B. (2019). *Over de bouwshift en de (on)mogelijkheid om die te realiseren*. 2019(3), 230–232.
- Coppens, T., Van den Nieuwenhof, L., & Vloebergh, G. (2017). Verhandelbare ontwikkelingsrechten en verdichting: Een haalbaarheidsstudie naar het gebruik van VOR in de gemeente Brasschaat. *Ruimte & Maatschappij*, 9(2), 5–25.
- De Peuter, B., De Smedt, J., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. (Nr. D/2006/10106/013). Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen.
- Departement Omgeving. (2019). Handleiding lasten en voorwaarden bij een stedenbouwkundige vergunning. Geraadpleegd 6 december 2019, van <https://www.ruimtevlaanderen.be/LastenVoorwaarden>
- Departement Ruimte Vlaanderen. (2016). *Witboek Beleidsplan Ruimte*. Geraadpleegd van <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>
- European Environment Agency. (2006). Urban sprawl in Europe—The ignored challenge [Publication]. Geraadpleegd 5 oktober 2017, van European Environment Agency website: https://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10
- Falco, E., & Chiodelli, F. (2018). The transfer of development rights in the midst of the economic crisis: Potential, innovation and limits in Italy. *Land Use Policy*, 72, 381–388. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.12.069>
- Feiock, R. C. (2004). Politics, Institutions and Local Land-use Regulation. *Urban Studies*, 41(2), 363–375. <https://doi.org/10.1080/0042098032000165299>
- Franz, C. (2018). *De toepasbaarheid van verhandelbare ontwikkelingsrechten in Vlaanderen: Een praktische blik op regionaal niveau vanuit de invalshoek van een projectontwikkelaar* [Masterproef voor het behalen van een Master in Real Estate]. Antwerpen: Antwerp Management School.
- Hennig, E. I., Schwick, C., Soukup, T., Orlitová, E., Kienast, F., & Jaeger, J. A. G. (2015). Multi-scale analysis of urban sprawl in Europe: Towards a European de-sprawling strategy. *Land Use Policy*, 49, 483–498. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.08.001>
- Janssen-Jansen, L. B. (2008). Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape. *Landscape and Urban Planning*, 87(3), 192–200. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2008.06.002>
- Janssen-Jansen, L., & Spaans, M. (2008). *New Instruments in Spatial Planning: An International Perspective on Non-financial Compensation*. IOS Press.
- Nelson, A. C., Pruetz, R., & Woodruff, D. (2013). *The TDR Handbook: Designing and Implementing Transfer of Development Rights Programs*. Island Press.

- Provincie Antwerpen. (2019). *Nota Ruimte: Strategische visie*. Geraadpleegd van <https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienst-ruimtelijke-planning/beleidsplan-ruimte/nota-ruimte.html>
- Ruimte Vlaanderen. (2016). *Adviesnota Vverhandelbare Ontwikkelingsrechten*. Geraadpleegd van https://www.ruimtevlaanderen.be/Portals/108/Adviesnota_verhandelbare_ontwikkelingsrechten_2016.pdf
- SARO. (2018). *Advies van 14 maart 2018 over het instrumentendecreet*. Geraadpleegd van SARO website: <https://www.ruimtevlaanderen.be/instrumentendecreet>
- Sherer, S. A. (1969). Snob Zoning: Developments in Massachusetts and New Jersey Legislative Developments. *Harvard Journal on Legislation*, 7, 246–270.
- Smeets, W. (2019). *Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil: Een bruikbare tool voor projectontwikkeling?* [Masterproef voor het behalen van een Master in Real Estate]. Antwerp Management School.
- Stec Group, i.s.m. De Zwarte Hond en Zjak consult; (2018). *Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse*. Geraadpleegd van Vlaams Planbureau voor Omgeving website: <https://www.ruimtelijkeordening.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9222>
- Stec Group, Zwarte Hond, & Zjak Consult. (2018). *Budgettaire en financiële impact van het transitietraject in het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Een kosten-baten analyse*. Geraadpleegd van Vlaams Planbureau voor Omgeving website: <https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9222>
- Valgaeren, J. (2015). *Het formele tijdsbeslag van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Een analyse van vertragingfactoren*. Masterproef Uantwerpen.
- van der Veen, M., Spaans, M., & Janssen-Jansen, L. (2010). Using compensation instruments as a vehicle to improve spatial planning: Challenges and opportunities. *Land Use Policy*, 27(4), 1010–1017. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.003>
- Vanheusden, B., Marneffe, W., Theunis, J., Draye, A. M., & Voorter, J. (2018). *Onderbouwing en verdere uitwerking van het analysekader bij de opmaak van regelgeving ten einde te kunnen voldoen aan het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten*. Geraadpleegd van U Hasselt website: <https://www.ruimtevlaanderen.be/Publicaties/articleType/ArticleView/articleId/9301>

VITO, Common Ground en VRP. (2019). *Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen*. Brussel: Departement Omgeving.

VITO, Common Ground, & VRP. (2019). *Monetariseren van de impact van urban sprawl in Vlaanderen*. Geraadpleegd van

Departement

Omgeving

website:

<https://www.ruimtevlaanderen.be/NL/Diensten/Onderzoek/Studies/articleType/ArticleView/articleId/9302>

Vloebergh, G., & Coppens, T. (2018). In de ruimtelijke ordening zijn afwijkingen en uitzonderingen de regel geworden. *Ruimte & maatschappij*, 9(3), 9–11.