

# De juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik

## 12 beleidsacties voor een zuiniger, duurzamer en kwalitatiever ruimtegebruik

*Op zoek naar ruimtelijke systeemfouten of waarom  
we zo morsig met onze ruimte omgaan*

4 december 2018

### Auteurs

Michael Ryckewaert, Kristien Van den Houte (VUB)

Laurens Brusselmans, Bernard Hubeau, Diederik Vermeir (UAntwerpen)

### Stuurgroep

Tania Hertveld, Leo Van Broeck (Team Vlaams Bouwmeester)

Inge Leenders, Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving Vlaanderen)

# Inhoud

<b>1</b>	<b><u>INLEIDING</u></b>	<b>5</b>
1.1	AANPAK EN METHODE	5
1.2	OPBOUW VAN DE NOTA	7
<b>2</b>	<b><u>DE CONTEXT: EEN RUIMTELIJK BELEID IN TRANSITIE</u></b>	<b>8</b>
2.1	RUIMTELIJKE AMBITIES EN BELEIDSKADERS OF AFDWINGBARE TAAKSTELLINGEN? RECHTSZEKERHEID EN TRANSPARANTIE VERSUS FLEXIBILITEIT	10
2.2	RUIMTELIJKE CRITERIA VOOR TERRITORIALE DIFFERENTIATIE VAN NIET-RUIMTELIJKE BELEIDSMATREGELEN. DE VITO-KAART ALS RICHTSNOER OF PROJECTDIFFERENTIATIE VIA BELEIDSKADERS?	11
2.3	VEREVENING, EEN NETELIG PROBLEEM	12
<b>3</b>	<b><u>DE SPANNING TUSSEN GEMEENTELIJKE AUTONOMIE EN EEN STUREND RUIMTELIJK BELEID</u></b>	<b>15</b>
3.1	DE GEMEENTEFINANCIERING ALS BLANCO CHEQUE MET NEFASTE RUIMTELIJKE GEVOLGEN	15
3.2	HET VRIJWILLIGE KARAKTER VAN GEMEENTELIJKE SCHAAL- EN EFFICIËNTIEVERGROTING	17
3.3	BELEIDSACTIES EN VERDER ONDERZOEK	17
<b>4</b>	<b><u>DE WOON- EN BOUWFISCALITEIT</u></b>	<b>19</b>
4.1	DE WOONBONUS, ALGEMENE FISCALE GUNSTMAATREGEL MET EEN NEFASTE RUIMTELIJKE IMPACT	20
4.2	STURINGSMOGELIJKHEDEN VIA DE REGISTRATIE- OF VERKOOPRECHTEN	21
4.3	HET KADASTRAAL INKOMEN ALS GRONDSLAG VAN DE ONROERENDE VOORHEFFING EN DRIJVER VAN ONDOORDACHT RUIMTEGEBRUIK	22
4.4	HET VERLAAGDE BTW-TARIEF VOOR AFBRAAK EN HEROPBOUW EN DE RENOVATIEFISCALITEIT, NOOD AAN MEER RUIMTELIJKE STURING	24
4.5	HET NIET DOORREKENEN VAN DE MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN VOOR INFRASTRUCTUURAAANLEG EN VOORZIENINGEN VERSTERK DE RUIMTELIJK NEGATIEVE EFFECTEN IN DE WOON- EN BOUWFISCALITEIT	25
4.6	WOONFISCALITEIT EN ONDERSTEUNING VAN (ENERGIE)RENOVATIES NIET OP MAAT VAN COLLECTIEVE WOONVORMEN	26
4.7	BELEIDSACTIES EN VERDER ONDERZOEK	26
<b>5</b>	<b><u>DE KLASSIEKE EIGENDOM ALS DREMPEL VOOR ALTERNATIEVE VORMEN VAN EIGENAARSCHAP EN STUREND GRONDBELEID</u></b>	<b>29</b>
5.1	DREMPELS BIJ DE FINANCIERING VAN ALTERNATIEVE VORMEN VAN WONINGEIGENDOM EN WONINGDELEN	30
5.2	DE KLASSIEKE MEDE-EIGENDOM ALS STROEVE BEHEERSVORM VOOR GEMEENSCHAPPELIJK WONEN	33
5.3	GRONDBELEID: GEBREK AAN CRITERIA BIJ DE VERKOOP VAN (SEMI-)PUBLIEK PATRIMONIUM	35
5.4	BELEIDSACTIES EN VERDER ONDERZOEK	37

<b>6</b>	<b><u>OPEN RUIMTE</u></b>	<b>40</b>
6.1	DE FOCUS VAN DE LANDBOUWSUBSIDIES, DE PACTWET EN DE DRUK VAN NIET-AGRARISCHE ACTIVITEITEN ZORGEN VOOR WEINIG DUURZAAM RUIMTEGEBRUIK IN AGRARISCH GEBIED	40
6.2	BELEIDSACTIES EN VERDER ONDERZOEK	43
<b>7</b>	<b><u>MOBILITEIT</u></b>	<b>44</b>
7.1	REKENINGRIJDEN EN HET MOBILITEITSBUDGET	45
7.2	BELEIDSACTIES EN VERDER ONDERZOEK	46
<b>8</b>	<b><u>KETENEFFECTEN, INTERACTIES EN VERSTERKENDE EFFECTEN TUSSEN BELEIDSMECHANISMEN</u></b>	<b>48</b>
8.1	INTERACTIE VAN FISCALE OF JURIDISCHE INSTRUMENTEN MET HET RUIMTELIJK BELEIDSKADER	48
8.2	INTERACTIES EN VERSTERKENDE EFFECTEN TUSSEN NIET-RUIMTELIJKE BELEIDSMECHANISMEN	48
<b>9</b>	<b><u>TWAALF BELEIDSACTIES TEGEN ONDOORDACHT RUIMTEGEBRUIK</u></b>	<b>50</b>
<b>10</b>	<b><u>AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK</u></b>	<b>52</b>
10.1	OPZET VAN INTERBESTUURLIJKE FOCUSGROEPEN	52
10.2	ONDERZOEK NAAR DE ONTWIKKELING VAN OF AANPAK VOOR EEN DUURZAME RUIMTETOETS	53
	<b><u>BIBLIOGRAFIE</u></b>	<b>54</b>
	<b><u>BIJLAGE 1: FOCUSGROEPEN</u></b>	<b>59</b>
	STUURGROEP	59
	DEELNEMENDE EXPERTEN	59
	TOPICS WORKSHOPS	61
	VERSLAGEN WORKSHOPS	62
	<b><u>BIJLAGE 2: PRESENTATIE TOPICS EINDNOTA – STUURGROEP 9 JULI 2018</u></b>	<b>79</b>

# Gebruikte afkortingen

BRV	Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
BSO	Bindend Sociaal Objectief
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
CLT	Community Land Trust
CVBA	Coöperatieve Vereniging met Beperkte Aansprakelijkheid
DGP	Decreet Grond- en Pandenbeleid
EU	Europese Unie
KI	Kadastraal inkomen
MIVB	Maatschappij voor het Intercommunaal Vervoer te Brussel
NIMBY	Not In My Back Yard
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Werk
OV	Openbaar Vervoer
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
RUP	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural
TEC	Transports En Commun (Société Régionale Wallonne du Transport)
TOD	Transit Oriented Development
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek
VME	Vereniging van Mede-Eigenaars
VOR	Verhandelbare Ontwikkelingsrechten
VVSG	Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten
WOZ	Waardering onroerende zaken

# 1 Inleiding

In haar meerjarenplan spreekt het Team Vlaams Bouwmeester de ambitie uit dat *regelgeving een proactief instrument* van ruimtelijke kwaliteit moet worden. *Naast de bouw- en ruimte-regelgeving liggen ook andere juridisch-financiële oorzaken mee ten grondslag aan ondoordacht ruimtegebruik.* Deze nota draagt bij aan de ambitie om de *achterliggende mechanismen op te sporen en onder de aandacht te brengen, om ons ruimtegebruik op een manier aan te pakken* (Van Broeck, 2017).

De basisvisie van de Vlaamse overheid op ons toekomstig ruimtegebruik krijgt vorm in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) dat in opmaak is. In het Witboek en de Strategische Visie worden de contouren van de toekomstige ruimtelijke visie stilaan zichtbaar. De visie van het Team Vlaams Bouwmeester ondersteunt dit. (Heel) kort samengevat moet actie gevoerd worden rond drie pijlers: *de schaarse open ruimte in Vlaanderen vrijwaren, het rendement van het bestaande ruimtegebruik verhogen en nieuwe kwalitatieve open ruimte creëren.* Dat is ook de kern van wat we in deze nota verstaan onder een weldoordacht ruimtegebruik (Van Broeck, 2017).

## 1.1 Aanpak en methode

Het doel van het onderzoek is in eerste instantie inventariserend en problematiserend. Daarnaast werd toegewerkt naar een prioritering van beleidsmechanismen die verder onderzoek verdienen, met als doel deze op de beleidsagenda te zetten. Gegeven het sterk interdisciplinaire karakter van de opdracht en het verkennende karakter, steunt het onderzoek in hoofdzaak op een gestructureerde experten bevraging via focusgroepen. Hierbij werd een beroep gedaan op experten uit de academische wereld, de planningspraktijk en vertegenwoordigers van private ontwikkelaars. Deze focusgroepen werd voorafgegaan door een screening van beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en juridische literatuur. De onderzoeksopdracht werd in 3 fases stappen uitgewerkt.

### Fase 1: screening en longlist

In de eerste fase werd in overleg met de opdrachtgever en op basis van een screening van beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en juridische literatuur een niet-exhaustieve inventaris of 'longlist' op van bijna 100 financiële en juridische oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik opgesteld. In deze longlist zijn de beleidsmechanismen tentatief omschreven, werden de bevoegdheden geïdentificeerd en werd een eerste poging ondernomen om tot prioriteiten te komen. Daarvoor werd tentatief aangegeven wat de mogelijke impact is van de mechanismen en in welke mate een bijsturing beleidsmatig haalbaar lijkt (zowel politiek als technisch).

### Fase 2: thematische focusgroepen

Vervolgens werden deze topics door de onderzoekers thematisch geclusterd ter voorbereiding van 3 thematische focusgroepen met experten. Workshop 1 behandelde de thema's 'fiscaliteit en bestuur', workshop 2 behandelde de thema's 'economie, mobiliteit en open ruimte' en workshop 3 behandelde de topics 'wonen en zakelijke rechten'. Bijlage 1 omvat de lijst van de aanwezige experten, topiclijsten, presentaties en verslagen van deze workshops. Tijdens de workshops werd van de betrokken experten een vrij ongewone en uitdagende denkoefening verwacht, namelijk om na te denken over instrumenten

en mechanismen die buiten het domein van het ruimtelijk beleid vallen, maar een grote impact hebben op de (on)duurzaamheid en kwaliteit van ons ruimtegebruik. Onvermijdelijk ontsponnen zich in de loop van het proces discussies over ruimtelijke instrumenten, niet in het minst omdat het ruimtelijk beleid momenteel, met de opmaak van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, de Codextrein, het Instrumentendecreet en andere decreten in opmaak (cfr. het Woonreserve-decreet in opmaak), een grondige transitie doormaakt. Gezien de relevantie en impact, werden enkele van deze mechanismen ook meegenomen als context in deze nota. Tijdens de workshops werden in de mate van het mogelijke ook de haalbaarheid, impact en urgentie met de experts aangesneden. Tegelijk kwamen uit de discussie voor sommige topics concrete of minder concrete oplossingsrichtingen naar voor.

### Fase 3: synthese, beleidsprioriteiten en onderzoeksagenda

In de derde fase dienden de onderzoekers tot een synthese te komen. Gegeven de korte looptijd van het onderzoek was het onmogelijk om bij deze prioritering nog een volgende focusronde met de experts te organiseren. De onderzoekers stelden op basis van de verslagen van de workshops een samenhangende en thematische geordende lijst van mechanismen als synthese voor. Deze lijst werd besproken met de stuurgroep van het onderzoek op 9 juli 2018. De mechanismen werden ingedeeld in 'systeemfouten', 'concrete opportuniteiten' en 'knipperlichten'. Onder 'ruimtelijke systeemfouten' werden verstaan we structurele mechanismen in het beleidskader waarvoor structurele bijstellingen nodig zijn die waarschijnlijk niet op korte termijn haalbaar zijn. Deze 'ruimtelijke systeemfouten' moeten dan ook eerder gezien worden als context. 'Concrete opportuniteiten' zijn beleidsmechanismen die prioritair op de beleidsagenda passen en waarvoor beleidsaanpassingen aannemelijk lijken. Ten slotte identificeerde het onderzoek een aantal 'knipperlichten' of aandachtspunten in de uitwerking van beslist beleid. Zie bijlage 2 voor de presentatie van deze topics.

Gegeven het tweeledig doel van de opdracht, met name verkenning enerzijds en agendasetting anderzijds, werden in deze eindnota mechanismen weerhouden waarover een consensus bestond dat ze een nefaste impact hebben op het ruimtegebruik, die urgent zijn, waarvan de impact groot is en bijstellingen in het beleid en regelgeving haalbaar lijken. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze eindnota een aantal beleidsprioriteiten herbevestigt waarvoor reeds een zeker draagvlak bestaat of die al vrij goed gedocumenteerd zijn in de literatuur,.

Voor enkele topics bleek het mogelijk om reeds concrete oplossingsrichtingen of aanbevelingen te formuleren voor het (toekomstige) beleid. Omdat dit ook het geval is voor topics die onder de noemer van 'ruimtelijke systeemfouten' vallen, werd de geschetste opdeling in 'systeemfouten', 'opportuniteiten' en 'knipperlichten' in deze nota verlaten. Met andere woorden, ook structurele mechanismen die grote beleidsmatige veranderingen vergen, kunnen best snel op de beleidsagenda komen. Andere topics vragen bijkomend studiewerk.

Tegelijk kwamen heel wat mechanismen ter sprake waarvoor het niet duidelijk te bepalen is of de effecten op het ruimtegebruik positief dan wel negatief zijn, of bestond er hierover geen duidelijke consensus tussen de experts. Deze mechanismen zijn wel opgenomen in de longlist en zijn ook terug te vinden in de workshop topics in bijlage 1, maar worden niet apart behandeld in deze synthesenota. Wel wordt er voorgesteld om nieuwe beleidsinitiatieven te toetsen aan principes van duurzaam ruimtegebruik, door ze een zogenaamde 'duurzame ruimtetoets' te laten doorstaan.

In deze laatste fase werd een draft van de nota voor commentaar en feedback voorgelegd aan de experts, en konden zij ook verbeteringen aanbrengen aan de verslagen van de focusgroepen. De draft nota en de voorgestelde beleidsprioriteiten konden op een ruime goedkeuring van de bevroegde experts rekenen. De commentaren van de experts en van de stuurgroepleden werden in deze finale versie van de eindnota verwerkt.

## 1.2 Opbouw van de nota

De nota start met enkele bestuurskundige overwegingen in verband met de gemeentelijke autonomie en de gemeentefinanciering en bespreekt vervolgens instrumenten uit respectievelijk de woon- en bouwfiscaliteit, het eigendomsrecht en alternatieve vormen van eigendom, het woon- en grondbeleid, het open ruimte- en het landbouwbeleid en de mobiliteit. Waar relevant worden deze in verband met gebracht met andere beleidsmechanismen die interageren met de besproken instrumenten en de effecten ervan versterken. Deze verkenning van juridische en fiscale mechanismen gebeurt tegen de achtergrond van een ruimtelijk beleid dat in transitie is. Daarom schetsen we voorafgaand een aantal contextuele elementen uit het omgevingsbeleid die ter sprake kwamen tijdens de workshops, of toch voor zover ze interageren met de verderop besproken beleidsmechanismen.

## 2 De context: een ruimtelijk beleid in transitie

Met de overgang van de ruimtelijke structuurplanning naar beleidsplanning, van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) naar het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) bevindt het ruimtelijk beleid zich vandaag in transitie. Hoewel deze studieopdracht geen uitspraken doet over het ruimtelijk beleid en vooral wilt focussen op mechanismen in andere beleidsvelden, werd tijdens de expertendiscussies in de workshops duidelijk dat deze transitie een belangrijke context vormt voor deze verkennende studieopdracht. Bovendien interageren verschillende van de besproken beleidsmechanismen met dit ruimtelijk beleid in verandering. Daarom schetsen we hier kort de context van dit ruimtelijk beleid in transitie.

Ondanks de **trendbreuk** die het **Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen** in 1997 op vlak van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen betekende, bepaalt het gewestplan nog steeds de bestemming van nagenoeg het volledige Vlaamse grondgebied. Het betekent dat we nog steeds verder borduren op visies en beslissingen die intussen (meer dan) 50 jaar oud zijn. Dat er in het gewestplan (veel te) ruime ontwikkelingsmogelijkheden voor harde bestemmingen, en dan vooral wonen, zijn vastgelegd is genoegzaam bekend. De structuurplanning heeft geprobeerd om dit bij sturen. Via de afbakening van stedelijke gebieden via gewestelijke en provinciale Ruimtelijke Uitvoeringsplannen (RUP's) en het hanteren van gedifferentieerde minimale dichtheden streefde men naar een 60/40 verdeling in de toename van het woonaanbod tussen stedelijk en buitengebied. Voor elke gemeente of stad werden in het kader van de structuurplanning en via woonbehoeftestudies ook taakstellingen voor wonen vastgelegd. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze beoogde trendbreuk niet volledig gerealiseerd werd (Voets, De Peuter, Vandekerckhove, De Decker, et al., 2010 ; Voets, De Peuter, Vandekerckhove, Broeckart, et al., 2010). De afbakening van de natuurlijke en agrarische structuur verloopt zeer moeizaam. Volgens een recente studie zou het aan het huidige planningsritme nog 20 tot 25 jaar duren vooraleer de volledige Natuurlijke en Agrarische structuur in Vlaanderen afgebakend is (Lhermitte, 2017).

Deze 'lasagne' van ruimtelijke instrumenten, die uiteindelijk in hun meest sturende vorm in een of ander bestemmingsplan vertaald worden, van gewestplan tot RUP, schept een kader waarbinnen ontwikkelingen tot stand kunnen komen. Op zich gaat het dus eerder om 'passieve' instrumenten. Daarnaast is er sinds de jaren 1990 in Vlaanderen een cultuur van ruimtelijke projecten ontstaan, waarbij deze instrumenten ingezet worden in het kader van gebiedsgerichte en strategische projecten (Cabus 2018), die ook met Vlaamse middelen ondersteund worden, zoals stadsvernieuwingsprojecten (Vervloesem, De Meulder, & Loeckx, 2012), landinrichtingsprojecten, en dergelijke meer. Ook op andere vlakken is de introductie van het RSV gepaard gegaan met een grotere bekommernis om ruimtelijke kwaliteit, denk bijvoorbeeld aan de werking van het Team Vlaams Bouwmeester en de Open Oproep die tot talrijke ambitieuze projecten geleid hebben. De toepassing van deze instrumenten is niet beperkt tot de centrumsteden: ook kleinere gemeenten stappen in ambitieuze ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Nochtans is de toepassing ervan in het kader van projecten op het terrein nog ongelijk. Er zijn ongetwijfeld talrijke gemeenten die op vandaag de bestuurskracht missen om proactief met deze instrumenten aan de slag te gaan en strategische ruimtelijke projecten te ontwikkelen. Het



RSV heeft in combinatie met de ontwikkeling van een ruimtelijke projectcultuur weldegelijk geleid tot een kwaliteitssprong in het ruimtelijk beleid, waardoor Vlaanderen ook internationaal op de kaart staat waar het ambitieuze ruimtelijke projecten betreft. Maar deze nieuwe cultuur heeft zich op macroniveau (nog) niet vertaald in de beoogde trendbreuk en een cruciale wending in het ruimtegebruik.

Wat de centrale vraagstelling van deze verkennende studie betreft, met name de impact van juridische en fiscale instrumenten op ons ruimtegebruik, stellen vast dat de afbakeningen en taakstellingen uit het ruimtelijk beleid weinig doorwerking hebben (gehad) in andere beleidsvelden. Een uitzondering zijn de landinrichtingsprojecten die specifiek gericht zijn op de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur. In andere beleidsvelden komt wel territoriale differentiatie voor, maar deze is meestal niet verbonden aan afbakeningen uit het ruimtelijk beleid. De verderop besproken territoriale differentiatie in de bouw- en woningfiscaliteit hanteert eigen afbakeningen van 'grootstedelijke gebieden' (met name voor de verhoogde vrijgestelde schijf in de registratierechten en in de 6% btw regel voor vervangende nieuwbouw). De Vlaamse Wooncode legt dan weer een differentiatie vast in bepaalde beleidsmaatregelen tussen de 'woningbouw- en woonvernieuwingengebieden' die berusten op een combinatie van eigen criteria op het niveau van statistische sectoren en de woonbestemmingen uit het Gewestplan. Onderzoek wees op de zeer beperkte effectiviteit van deze maatregelen en bovendien kunnen de criteria sinds het wegvallen van de Sociaal Economische Enquêtes niet meer geüpdatet worden (Aernouts & Ryckewaert, 2013).

Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen maakt de **transitie van structuurplanning naar beleidsplanning**. Het BRV zet vooral in op het formuleren van ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die vervolgens (ook door de lagere beleidsniveaus, in casu de steden en gemeenten) in beleidskaders moeten vertaald worden en als richtsnoer dienen bij de beoordeling van vergunningsaanvragen. In het Witboek BRV en de Strategische Visie BRV blijft de ruimteboekhouding (met streefcijfers voor verschillende bestemmingen) overeind onder de vorm van een monitoring van bestemmingen. Als streefdoel wordt het terugdringen van het bijkomend ruimtebeslag naar 0 hectare in 2040 vooropgesteld. Daarnaast zijn de ruimtelijke ontwikkelingskansen gestoeld op het voorzieningenniveau en het bereikbaarheidsprofiel die door VITO in kaart gebracht zijn op basis van 1 hectare cellen voor het Vlaamse grondgebied. In tegenstelling tot de structuurplanning lijkt het erop dat deze principes echter niet doorvertaald zullen worden in concrete taakstellingen of afbakeningen voor lagere overheden. Dit betekent dat er een grote verantwoordelijkheid ligt bij de lokale besturen om de geschetste ambities voor het terugdringen van het ruimteslag te halen, via de ontwikkeling van open ruimte, door verdichting en door een vergunningenbeleid dat de ruimtelijke principes van het BRV incorporeert. Lokale besturen moeten dit nieuwe ruimtelijk beleid vormgeven door zelf werk te maken van visies en beleidskaders. Met de beleidsplanning wordt een nieuwe laag aan de 'lasagne' van de ruimtelijke planning in Vlaanderen toegevoegd. Immers, het BRV zal het Gewestplan niet opheffen en bestemmingsplannen blijven onder de vorm van RUP's een belangrijk operationeel instrument om ruimtelijke activiteiten te 'herordenen'.

De experts plaatsen bedenkingen bij deze nieuwe richting in het ruimtelijk beleid. De eerste vraag daarbij is hoe de vooropgestelde ruimtelijke ambities gehaald zullen worden, bij gebrek aan concrete en afdwingbare doelstellingen of taakstellingen voor de gemeenten. De tweede vraag is hoe de

sectorale regelgeving uit andere beleidsdomeinen zich kan verhouden tot de ruimtelijke principes uit het BRV indien deze niet in afdwingbare vorm worden vastgelegd.

## 2.1 ruimtelijke ambities en beleidskaders of afdwingbare taakstellingen? Rechtszekerheid en transparantie versus flexibiliteit

Wat de eerste vraag betreft werden er bedenkingen geformuleerd bij het statuut van de ontwikkelingsprincipes gebaseerd op knooppuntwaarde en voorzieningenniveau. De VITO-kaart op zich biedt wellicht een onvoldoende duidelijk kader. Het gaat immers om 1 hectare cellen, waarbij daadwerkelijke verdichtings- of ontwikkelingsopties op lokaal niveau nood hebben aan een veel fijnmazigere afbakening of context. Met name wat het beschermen van de open ruimte betreft, valt het niet uit te sluiten dat de afgebakende cellen waardevolle lokale openruimte gebieden omvatten. De vraag werd gesteld of de kaart niet op zijn minst met een openruimte kaart gecombineerd zou moeten worden. In elk geval zullen de gemeenten weinig concrete richtsnoeren 'van bovenaf' ontvangen en zullen ze zelf beleid moeten ontwikkelen. Dat daar risico's aan verbonden zijn komt verder nog aan bod, gegeven de beperkte bestuurskracht van vele gemeenten en de ruime gemeentelijke autonomie.

De geraadpleegde experts stellen een toenemende discrepantie vast tussen ruimtelijke beleidsvisies enerzijds en het gevoerde vergunningenbeleid anderzijds. De ruimere lokale bevoegdheden, maar ook de toename van 'uitzonderingsstedenbouw' -zie bijvoorbeeld de ruime afwijkingmogelijkheden in open ruimtebestemmingen waarvan verderop sprake- lijken daarvoor verantwoordelijk te zijn. Lokale beleidsvoerders staan dichtbij de burger en worden bij uitvoeringsgerichte processen van de ruimtelijke ordening geconfronteerd met ongeruste bewoners en/of NIMBY-reflexen. Het risico op overmatig redeneren vanuit het individuele belang van het politieke cliënteel vergroot.

Een belangrijke tendens is daarbij ook de toegenomen contractualisering van de stedenbouw, waarbij onder andere via convenanten tussen verschillende overheden of tussen de overheid en particulieren afspraken worden gemaakt met een weerslag op het ruimtegebruik, al dan niet met voldoende oog voor overkoepelende beleidsprincipes. Contractuele of convenantbenaderingen, of het werken met lasten of voorwaarden in het kader van omgevingsvergunningen, passen in het concept van 'onderhandelingsstedenbouw' dat stilaan een plaats verwerft binnen het Vlaams ruimtelijk beleid. Op zich kan dit als een positieve evolutie beschouwd worden, die ook een meer projectmatig ruimtelijk beleid ondersteunt. Er worden immers afspraken vastgelegd met initiatiefnemers in het kader van concrete projecten, wat toelaat om ruimtelijke doelstellingen van algemeen belang te realiseren op het terrein. Met de meer passieve instrumenten als bestemmingsplannen kan dit niet. Daarbij moet in elk geval steeds voor ogen worden gehouden dat beslissingen kwetsbaar zijn voor cliëntelisme. Zeker bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten of het vastleggen van convenanten stelt zich de vraag naar een transparante toepassing en rechtszekere criteria om willekeur of cliëntelisme te vermijden.

Om hieraan tegemoet te komen, voorziet het voorontwerp van het instrumentendecreet (Vlaamse regering, 2018) dat alle stedenbouwkundige lasten door middel van een gemeentelijke, provinciale of gewestelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze kunnen worden opgelegd, wat evenzeer zou bijdragen tot meer transparantie. Ook de beleidskaders die in het vooruitzicht gesteld worden, kunnen daarin als afwegingskader een belangrijke rol spelen. Daarbij moet een evenwicht

gevonden worden tussen informele instrumenten die deze visies en ambities vertolken en het gebruik van formele instrumenten die rechtszekerheid bieden. Daarom dienen dergelijke beleidskaders transparant en democratisch tot stand te komen. In hoeverre die lokale beleidskaders de principes uit het BRV zullen garanderen bij gebrek aan afdwingbare taakstellingen en afbakeningen is nog onduidelijk.

## 2.2 Ruimtelijke criteria voor territoriale differentiatie van niet-ruimtelijke beleidsmaatregelen. De VITO-kaart als richtsnoer of projectdifferentiatie via beleidskaders?

Dit laatste is misschien nog meer van toepassing van zodra we ook andere instrumenten met een grote impact op het ruimtegebruik willen inzetten om de ruimtelijke doelstellingen uit het BRV te halen, waarmee we bij onze tweede vraag aanbeland zijn. De denkpijstes geformuleerd in Hoofdstuk 4 met betrekking tot woon- en bouwfiscaliteit of het grond- of woonbeleid staan of vallen bij het vinden van een juridische houvast voor territoriale differentiatie van de maatregelen. Op juridisch vlak blijft dit een moeilijke evenwichtsoefening. Het gelijkheidsbeginsel, dat het bestaan van redelijke en objectieve criteria vraagt om een verschil in behandeling te verantwoorden, en de hieraan gekoppelde vrees voor aanvechtbaarheid van nieuwe beleidsinitiatieven, zijn zwaarwegende factoren. Om een afdwingbare rechtsgrond te creëren lijkt het bovendien aangewezen om een decretale basis te voorzien. Door de tegenstelling tussen enerzijds de nood aan rechtszekere aanknopingspunten en anderzijds de tendens om ruimtelijke ambities waar te maken via eerder flexibele beleidsplanning, beleidskaders en vormen van 'onderhandelingsstedenbouw', lijkt een koppeling tussen de nieuwe ruimtelijke doelstellingen en bijvoorbeeld de bouw- en woonfiscaliteit, niet evident.

Nochtans is een rechtszekere verankering van principes zoals het bereikbaarheidsprofiel en voorzieningenniveau niet ondenkbaar. Voorbeelden van dergelijke decretaal verankerde territoriale differentiatie zijn de woningbouw- en woonvernieuwingsgebieden uit de Vlaamse Wooncode, of het vastleggen van het toepassingsgebied van 6% btw-regel voor vervangende nieuwbouw of de verhoogde vrijstelling op de registratierechten (zie verder). En uiteraard bieden ook de afbakeningen die in verordenende plannen, gaande van Gewestplan tot RUP, zijn vastgelegd, de nodige houvast. Een decretale of afdwingbare doorvertaling van de principes 'bereikbaarheidsprofiel' en 'voorzieningenniveau' waarbij deze criteria ook continu geactualiseerd kunnen worden –een afdwingbare en actualiseerbare versie van de VITO-kaart kortom– is dus zeker mogelijk. Dit kan ook een basis bieden voor territoriale differentiatie van fiscale instrumenten of in het woonbeleid.

Een andere mogelijkheid is om stedenbouwkundige lasten of fiscale maatregelen (in de lokale belastingen bijvoorbeeld) te differentiëren per project. Vandaag reeds vindt men aanknopingspunten voor projectdiversificatie bij de Vlaamse steden en gemeenten. Zo ontwikkelde Gent een woningtypetoets die door het bewerkstelligen van een goede mix in het woonaanbod de stadsvlucht wil tegen gaan. Het is een door het bestuur goedgekeurd beleidskader dat bepaalt welk type woning men waar wil en welk type projecten haalbaar en wenselijk zijn op de locatie in kwestie, rekening houdend met criteria als het mogelijke volume dat realiseerbaar is in functie van de oppervlakte van het perceel,

parkeermogelijkheden en dergelijke. Het is niet ondenkbaar om aan dergelijke ruimtelijke afwegingskaders fiscale incentives te koppelen.

### 2.3 Verevening, een netelig probleem

Ten slotte werden tijdens de workshops bedenkingen geformuleerd bij de wijzigingen in de planschade- en planbatenregeling en een aantal nieuwe instrumenten in het voorontwerp instrumentendecreet (Vlaamse regering 2018) die onder meer een kader moeten scheppen voor wat in de literatuur gekend is als verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) (Titel 5: Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten) (Coppens, van den Nieuwenhof, Vloebergh, 2017; Coppens, 2015; Ruimte Vlaanderen, 2016). Deze zogenaamde 'vereveningsinstrumenten' zijn gericht op het financieel uitbalanceren van rendementsverhoging (via verdichting en ontwikkeling) op goedgelegen locaties enerzijds en de vergoeding van het minder of niet ontwikkelingen op slechtgelegen locaties anderzijds.

Planschadevergoeding wordt toegekend als een perceel naar aanleiding van een planwijziging (bv. de voorschriften van een nieuw RUP) niet meer in aanmerking komt voor het verkrijgen van een bouwvergunning. Een planbatenheffing is daarentegen verschuldigd bij bestemmingswijzigingen. In het voorontwerp instrumentendecreet wordt de planbatenheffing uitgebreid tot situaties waarin er sprake is van een verhoging van de dichtheid; een vermeerdering van het aantal bouwlagen; en/of een verhoging van de bouwhoogte of van de bouwdiepte; De planbatenheffing wordt in het voorontwerp instrumentendecreet vastgelegd op 25% van de meerwaarde van het perceel op de eerste schijf tot 250.000 EUR en op 50% voor het gedeelte daarboven.

Verder wilt het instrumentendecreet de bestaande compenserende vergoedingen (waaronder de planschadevergoeding) harmoniseren tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalsverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies). De berekening van de eigenaarsvergoeding gebeurt op basis van de eigenaarswaarde (in plaats van de vaak lagere geïndexeerde verwervingswaarde) en wordt opgetrokken naar 100% van het waardeverlies (ten opzichte van de 80% waarvan aanvankelijk sprake was).

Sommige experts interpreteerden de mogelijke uitbreiding van de planbatenheffing als een heffing ten aanzien van verdichtingsprojecten waardoor gewenste ontwikkelingen eerder bemoeilijkt zouden worden dan aangemoedigd. Omgekeerd interpreteerden ze de verruiming van compenserende vergoedingen als het belonen van vroegere investeringen in slechtgelegen gronden en speculatie. Wie in het verleden slecht heeft geïnvesteerd en met planschade zou worden geconfronteerd, realiseert door de nieuwe regeling (met 100 % vergoeding op grond van de eigenaarswaarde) zelfs een meerwaarde.

De planbatenheffing zou mogelijks ook problemen opleveren omdat ze pas op het ogenblik moet worden betaald waarop de meerwaarde wordt gerealiseerd, hetzij door het verkrijgen van een vergunning, hetzij door verkoop of vererving. Wanneer er planbaten van toepassing zijn, zoals omwille van het wegvallen van een bouwbeperking binnen een RUP, is het gevolg dat er wanneer de desbetreffende woningen worden verkocht of vererfd, een bedrag aan planbaten verschuldigd is, alsof er effectief een project wordt ontwikkeld. Het bedrag van de heffing wordt daarbij berekend op basis van de vermoede

meerwaarde van een perceel ten gevolge van de planwijziging. Dit is het verschil tussen de eigenaarswaarde vóór en na de planwijziging. Het heffingsmechanisme gaat met andere woorden uit van een meerwaarde, terwijl niet alle eigenaars de intentie hebben om deze te realiseren. Het feit dat men hoe dan ook de heffing verschuldigd is, kan daarbij een aanzet betekenen om alsnog het perceel te activeren.

Het instrumentendecreet doorloopt momenteel nog het decreetgevingsproces. Het is dan ook af te wachten hoe de verschillende zogenaamde 'vereveningsinstrumenten' op elkaar zullen worden afgestemd. Zo bestaan intussen, naast het planbaten en –schade systeem, reeds verschillende andere mogelijke instrumenten, zoals de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (Decreet Landinrichting); het opleggen van lasten en voorwaarden bij omgevingsvergunningen; de erfdienstbaarheden tot openbaar nut; en de overdracht van ontwikkelingsrechten, als uitvoering van het principe van de verhandelbare ontwikkelingsrechten in het voorontwerp instrumentendecreet.

Bij dit laatste instrument worden beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden vergoed uit meerwaarde van winstgevende ontwikkelingen elders, en dit in het kader van regionale projecten of gebiedsgerichte projecten gebaseerd op een gedragen ontwikkelingsvisie. Dit zou mogelijkheden bieden om projecten op te starten en ontwikkelingsrechten over te dragen tussen slechtgelegen locaties die niet meer zouden ontwikkeld worden (zendende locaties) en (intenser) te ontwikkelen locaties (ontvangende locaties). Met andere woorden voor een werkbaar systeem van VOR zijn ook concrete planprocessen of projecten nodig om wenselijke verdichtingsprojecten te identificeren. Het strategisch project Regionet Leuven kan als pilootproject voor deze aanpak staan, waarin de principes om ontwikkelingen te koppelen aan locaties in functie van het voorzieningenniveau en het bereikbaarheidsprofiel gekoppeld worden aan een verevening via VOR (Ruimte Vlaanderen, 2016; Van Reeth, 2016). Bovendien moet er een 'rechtenbank' opgezet worden voor de verhandeling van de ontwikkelingsrechten. De mogelijke averechtse effecten die sommige experts verbinden met de vernieuwing van de planschade- en planbaten regeling, zijn wellicht minder aanwezig bij de overdracht van ontwikkelingsrechten wegens de rechtstreekse koppeling tussen meer- en minwaardes. Tegelijk is het een systeem dat nog op zijn merites getoetst moet worden.

Wel is duidelijk dat het realiseren van de ambities die het BRV naar voor schuift, steunt op een belangrijke verevening. Het blijft daarbij nog onduidelijk waar de nodige financiële middelen vandaan moeten komen om deze vereveningsinstrumenten –bestaand of nieuw– te operationaliseren. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat alle verschuivingen via de budget neutrale aanpak van de overdracht van ontwikkelingsrechten gerealiseerd kunnen worden<sup>1</sup> (Rebelgroup, 2016). De nieuwe planschaderegeling betekent een gevoelige meeruitgave ter bescherming van de open ruimte. De achterliggende doelstelling van 'budgetneutraal plannen' lijkt dan ook niet of zeer moeilijk te realiseren, ook omdat planbaten en planschade op een verschillend moment worden geïnd.

---

<sup>1</sup> 'Gezien het spagaat tussen het beperkt aantal "ontvangende locaties" en het enorme aanbod aan "zendende locaties", lijkt dit een weinig efficiënt instrument om aan de beleidsdoelstelling van schrappen van niet-wenselijk aanbod te kunnen bijdragen. Het schrappen van niet-wenselijk aanbod is zelfs eerder een noodzakelijke voorwaarde om voldoende marktdruk op ontvangende locaties te creëren.' (Rebelgroup, 2016, p. 8).

Tegelijk lijkt het volgens sommige experts raadzaam om na te denken over mechanismen die gewenste ontwikkelingen aanmoedigen en ongewenste ontwikkelingen ontmoedigen. Wellicht kunnen er daartoe sleutels gevonden worden door een koppeling van de ontwikkelingsprincipes aan de woon- en bouwfiscaliteit die verderop in Hoofdstuk 4. aan bod komen. Net zoals onze suburbane verneveling in belangrijke mate tot stand gekomen is vanuit een keteneffect tussen het ruimtelijk beleid (zeer ruime afbakeningen in de Gewestplannen) en fiscale en andere instrumenten ter ondersteuning van het eigenwoningbezit (van de De Taeye-premie tot de woonbonus) kan de oplossing misschien gevonden worden in een slimmere koppeling van ruimtelijk beleid en fiscale incentives.

## 3 De spanning tussen gemeentelijke autonomie en een sturend ruimtelijk beleid

In de 19<sup>de</sup> eeuw kreeg België vorm als een constitutionele monarchie met een sterke liberale inslag. In tegenstelling tot landen als Frankrijk, met een zeer sterk gecentraliseerd bestuur, betekent dit dat in België de gemeentelijke autonomie een hoeksteen vormt van het politieke bestel. Vele staatsvormingen later blijft dit principe van een sterke gemeentelijke autonomie nog altijd overeind in het Vlaanderen van vandaag, en is het een realiteit die grote gevolgen heeft voor de ruimtelijke inrichting van het land. Gemeenten hebben een grote autonomie en de verantwoordelijkheden en taken van de gemeenten zijn zelfs nog toegenomen als gevolg van het principe van subsidiariteit dat ook in de ruimtelijke ordening sterk wordt toegepast, en waarbij zoveel mogelijk taken op het laagste bestuursniveau worden uitgeoefend, tenzij er een duidelijke bovenlokale dimensie is.

Twee problemen wijzen er op dat deze beweging en de versterking van de gemeentelijke autonomie stilaan te ver doorgeschoten is, met grote impact op ons ruimtegebruik. Ten eerste zijn er de mechanismen van de gemeentefinanciering, die het voeren van een ruimtelijk beleid dat open ruimte vrijwaart en volgens duurzame ruimtelijke principes te werk gaat, niet echt aanmoedigen. Grof gesteld kunnen gemeenten belangrijke inkomsten genereren door te groeien in inwoneraantal en bedrijfsvestigingen. Bij gebrek aan harde en vastgelegde ruimtelijk gedifferentieerde taakstellingen, zwengelt dit de verneveling en suburbanisering van activiteiten en het bijhorende ruimtegebruik aan.

Ten tweede blijkt uit de recente 'interne staatsvorming' dat de Vlaamse Overheid er zich van bewust is dat veel Vlaamse gemeenten niet opgewassen zijn om de toegenomen taken op te nemen zoals het voeren van een ambitieus ruimtelijk beleid dat verdergaat dan vergunnen. Dit probleem tracht de Vlaamse overheid aan te pakken door het stimuleren van schaalvergroting via vrijwillige fusies, maar ook via vormen van intergemeentelijke samenwerking, in het woonbeleid bijvoorbeeld.

### 3.1 De gemeentefinanciering als blanco cheque met nefaste ruimtelijke gevolgen

Vlaamse steden en gemeenten halen ongeveer 20% van hun middelen uit het **Gemeentefonds**, waardoor deze subsidie een belangrijke inkomstenbron is. Vanuit de optiek dat het fonds moet bijdragen aan de algemene financiering van steden en gemeenten en tot doel heeft om de gemeentelijke autonomie te versterken, moeten lokale besturen zich niet verantwoordelijk maken voor de manier waarop ze de ontvangen financiële middelen besteden.

De keerzijde van een sterke lokale autonomie en de bijhorende 'blanco cheque' is echter dat de **Vlaamse overheid sterk inboet aan sturingskracht** om een kwalitatief ruimtelijk beleid te voeren. Het idee dat lokale overheden via het Gemeentefonds gestraft kunnen worden voor het niet volgen van Vlaamse beleidslijnen bestond nochtans, maar werd nooit grondig uitgewerkt. Alleen binnen de fiscaliteit is er tot op vandaag - een bijzonder magere stok - achter de deur: gemeenten die onvoldoende aanvullende gemeentebelasting heffen op de personenbelasting en te lage opcentiemen hanteren in het kader van de onroerende voorheffing moeten een deel van de ontvangen middelen teruggeven, en

die worden herverdeeld. Dit heeft een onrechtstreeks ruimtelijk effect: landelijke gemeenten met relatief lage kosten voor voorzieningen zouden geneigd kunnen zijn om via lage opcentiemen en aanvullende gemeentebelasting inwoners aan te trekken, waardoor de belastbare basis bij lage tarieven toch breed genoeg blijft.

Voor de middelen uit het Stedenfonds moest oorspronkelijk wel rekening worden gehouden met Vlaamse beleidsdoelstellingen, maar de recentere allocatie van deze gelden bij het Gemeentefonds had tot gevolg dat ook zij hun oormerk verloren. De aanvullende dotatie voor centrumsteden kwam met andere woorden eveneens vrij ter beschikking te staan van de gemeenten. Op haar beurt toont de groepering van zeven Vlaamse sectorale subsidies in één aanvullende dotatie eveneens aan dat de Vlaamse overheid de autonomie van lokale overheden wenst te stimuleren, zonder dat het gewest daarbij een sturende rol opneemt met het oog op de realisatie van een kwalitatief ruimtelijk beleid. Ter illustratie kan worden aangegeven dat lokale besturen door deze wijziging bijvoorbeeld niet langer verplicht zijn een bibliotheek in te richten op hun grondgebied, maar tegelijk niet worden aangezet om (intergemeentelijk) coördinerend op te treden met betrekking tot dergelijke openbare diensten. Op ruimtelijk vlak zou door meer coördinatie nochtans belangrijke winsten kunnen worden geboekt, aangezien de beschikbare ruimte optimaler kan worden aangewend.

Ten tweede stuit de verdeling van de middelen uit het Gemeentefonds tot op vandaag op kritiek van onder andere de Raad van State, de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten (VVSG) en academici. Ernstige grondwettigheidsbezwaren worden geuit tegen de anno 2018 achterhaalde, willekeurige en bijgevolg discriminatoire **toebedeling van deze middelen aan de lokale besturen**. De centrale vraag is met andere woorden op basis van welke objectieve criteria het Vlaamse gewest de lokale besturen best kan financieren.

Vanuit ruimtelijk oogpunt is in dat kader de studie van *SumResearch* (Van Damme & Vandekerckhove, 2013) vermeldenswaardig, waarin een actuele typologie van steden en gemeenten werd geformuleerd aan de hand van vijf indicatoren, waaronder de knooppuntwaarde en het voorzieningenniveau. De huidige toebedeling van de voorafnames uit het Gemeentefonds die sommige gemeenten wel en andere niet krijgen, lijkt onverenigbaar met de opgestelde typologie, wat het gedateerd karakter van de verdeelsleutel treffend aantoont. Ook het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) kiest bovendien voor een bijgesteld groeimodel waarin goed gelegen kernen hun groeipotentieel moeten kunnen benutten. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) beoogde een trendbreuk waarbij 60% van het bijkomend woonaanbod in stedelijke gebieden terecht dient te komen en 40% in de kernen van het buitengebied. Voor stedelijke ontwikkelingen geldt een minimale woondichtheid van 25 woningen per hectare, voor het buitengebied 15 woningen per hectare. Daarbij worden geen minimale dichtheden vooropgesteld, maar wordt wel aangegeven dat het ruimtelijk rendement op locaties die goed scoren qua knooppuntwaarde en voorzieningenniveau verhoogd kan worden. Daarmee wordt verdichting en intensivering van het ruimtegebruik minder aan een afbakening van stedelijk versus buitengebied gekoppeld maar meer aan de potentie van de plek. Voor een ruimtelijk wenselijke ontwikkeling is er nood aan een herziening van de gemeentefinanciering waarbij ruimtelijke doelstellingen zoals het intensiveren van ruimtegebruik en het vrijwaren van de open ruimte beloond worden.



### 3.2 Het vrijwillige karakter van gemeentelijke schaal- en efficiëntievergroting

Vanuit de vaststelling dat heel wat Vlaamse gemeenten nog steeds te klein zijn om bepaalde bevoegdheden zelfstandig op te nemen, promoot de Vlaamse overheid sinds 2009 fusies tussen gemeenten om de **lokale bestuurskracht te vergroten**. De regering doet dat via zogenaamde stimuleringsinitiatieven: een fusiebonus in de vorm van een schuldovername; het Kaderdecreet fusies dat rechtszekerheid moet bieden; een generieke ondersteuning via een draaiboek; en specifieke inhoudelijke steun via onder andere een fusiebegeleidingsteam. Daarnaast zijn minder verregaande (contractuele) samenwerkingsverbanden denkbaar, al dan niet via een rechtsvorm opgelegd door het Decreet intergemeentelijke samenwerking. Zo kunnen verschillende steden samen een stedenbouwkundige ambtenaar aanwerven; een intergemeentelijk ruimtelijk beleidsplan opstellen; een gezamenlijke mobiliteitsdienst uitwerken; het woonbeleid intergemeentelijk organiseren; of bepaalde diensten gezamenlijk en daardoor efficiënter organiseren (bv. de inrichting van een intergemeentelijk zwembad).

De lokale autonomie speelt echter ook hier een rol: schaalvergroting door fusie of samenwerking wordt geplaatst binnen de sfeer van de vrijwilligheid, waardoor dergelijke initiatieven berusten op de goodwill van de lokale overheden. Daartegenover staan de beleidskeuzes in het kader van het BVR, waarbij steden en gemeenten steeds meer bevoegdheden aangemeten krijgen en waarbij het risico bestaat dat de eerder beperkte bestuurskracht van vele lokale besturen blijvend onder druk zal komen te staan. Zonder dwingende vormen van schaalvergroting geldt dan bijgevolg ook eenzelfde risico voor de realisatie van de doelstellingen van het BRV, zoals een verhoogd ruimtelijk rendement en de verweving van functies. Vanuit het oogpunt van het ruimtelijk beleid stellen we daarbij nog vast dat de recente fusies en de intergemeentelijke samenwerkingen die bestaan, meestal samenwerkingen zijn tussen eerder landelijke gemeenten. Samenwerkingen, laat staan fusies, op stadsregionale schaal zijn daarentegen schaars, terwijl dergelijke vormen van samenwerking net nodig zijn om bijvoorbeeld de territoriale (fiscale) competitie tussen stad en rand tegen te gaan. Omdat zowel stad als randgemeenten zoveel mogelijk inwoners en bedrijven trachten aan te trekken, de kosten voor rand- of landelijke gemeenten meestal kleiner zijn en verder van de stad ook lagere grondprijzen gelden, vormt dit een sterke drijver van suburbanisatie. Ook op dat vlak neemt Vlaanderen geen sturende rol op, en laat ze het initiatief aan de lokale besturen, waar er dus eerder een tendens bestaat van 'frontvorming' van landelijke of randgemeenten 'tegen' de stad, in plaats van 'samenwerking met de stad'. Met dat perspectief zullen fenomenen als het afwentelen van voorzieningen op de steden enerzijds en het aantrekken van de meest kapitaalkrachtige inwoners naar de rand en de suburbs anderzijds alleen maar versterken.

### 3.3 Beleidsacties en verder onderzoek

Om de hierboven aangehaalde negatieve ruimtelijke impact van de gemeentelijke autonomie en financiering van de lokale besturen bij te sturen zijn er beleidsacties en verder onderzoek nodig op twee vlakken.

Ten eerste moet onderzocht worden hoe het halen van ruimtelijke doelstellingen als verdichting en de ontwikkeling van kwalitatieve open ruimte financieel beloond kan worden in de gemeentefinanciering.

Ten tweede moet de tendens om de lokale bestuurskracht te vergroten (via vrijwillige fusies of andere vormen van samenwerking) zo gestuurd worden dat de competitie tussen stad en rand vermeden wordt. Dat betekent dat er op zijn minst nagedacht moet worden over samenwerkingsverbanden op stadsgewestniveau.

De eerste vraag vergt een onderzoek naar de mechanismen van de gemeentefinanciering via gemeentefonds en lokale belastingen onder de verantwoordelijkheid van enerzijds het Agentschap Binnenlands Bestuur van het Departement Kanselarij en Bestuur en het Departement Financiën en Begroting anderzijds. De tweede vraag valt onder de bevoegdheid van het Departement Kanselarij en Bestuur en sluit aan bij lopend onderzoek en beleidsprocessen rond de verhoging van de lokale bestuurskracht en de 'interne staatshervorming'. Met name kan aansluiting gevonden worden bij lopend onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, met name wat betreft het onderzoeksluik *Bovenlokale en stadsregionale arrangementen* onder leiding van Prof. Dr. Filip De Rynck en Prof. Dr. Joris Voets.

#### *Lokale besturen aansturen (Vlaanderen – Kanselarij en Bestuur, financiën en begroting)*

1. Maak de financiering van lokale besturen meer afhankelijk van het halen van ruimtelijke doelstellingen als verdichting en de ontwikkeling van kwalitatieve open ruimte
2. Stuur de versterking en opschaling van het lokale bestuursniveau zo dat territoriale competitie tussen stad en rand vermeden wordt door in te zetten op stadsgewestvorming

## 4 De woon- en bouwfiscaliteit

Over de rol van het huisvestingsbeleid in de verneveling van het wonen in Vlaanderen zijn inmiddels bibliotheken aan studies, onderzoeken en boeken volgeschreven (Smets, 1977, De Decker, 2011, De Meulder e.a. 1999 om maar enkele te noemen). Van het vroegste huisvestingsbeleid in de late 19<sup>de</sup>-eeuw, over de wet Moyersoën en de wet De Taeye tot de Woonbonus, vormt de ondersteuning en subsidiëring van eigenwoningbezit de hoeksteen –en financiële slokop- van het woonbeleid. Op zich is deze stimulering van het eigenwoningbezit steeds ruimtelijk neutraal geweest. Maar door het samenspel met onder andere het ruimtelijk beleid, het mobiliteitsbeleid, het economisch ontwikkelingsbeleid en de manier waarop nutsvoorzieningen en andere infrastructuur gepland en gefinancierd worden, is een cocktail ontstaan die nefast is gebleken voor ons nederzettingspatroon.

Ten eerste ging het beleid ter aanmoediging van het eigenwoningbezit steeds gepaard met een mobiliteitsbeleid dat niet-stedelijk wonen aanmoedigt. Zoals socialistisch voorman Emile Vandervelde's publicatie 'l'exode rural et le retour au champs' (Vandervelde, 1903) aantoont, was dit geen ideologisch recept van de katholieke zuil maar ging het om een breed gedragen visie dat een ongecontroleerde en al te geconcentreerde verstedelijking nefast zou zijn voor alle lagen van de maatschappij. Dit vindt zijn aanvang in de politiek van goedkope tram- en treinabonnementen van de late 19<sup>de</sup>-eeuw, de uitbouw van een zeer dicht netwerk van tram- en spoorwegen (De Block & Polasky, 2011) (De Block, 2011) (De Meulder e.a. 1999) (van Acker, 2014) in de eerste helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw, en vervolgens in de uitbouw van een zeer dicht autowegennet in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw (Ryckewaert, 2012), tot en met het subsidiëren van de auto-pendel-mobiliteit via de bedrijfswagen (om maar enkele cruciale stappen in dit proces te benoemen).

Een volgende component die uitwaaiering bestendigt, is dat ook de werkgelegenheid bewust buiten de stad werd gepland, initieel met het oog op het vermijden van de sociaal-onaanvaardbare pendel en de ontwikkeling van achtergestelde regio's met structurele werkloosheid (Vanneste, 1967) (Ryckewaert, 2011). Ook cultuur en sportvoorzieningen dienden gebiedsdekkend tot in de kleinste gemeenten aanwezig gesteld te worden (Gosseye, 2011) en bovendien zorgde de overheid ervoor dat via de intercommunales zo goed als elk gehucht van riolering, elektriciteit en gas werd voorzien. Sluitstuk van dit ruimtelijk maatschappelijk project dat de 20<sup>ste</sup> eeuw heeft gedomineerd, was een ruimtelijk beleid dat deze uitwaaiering van activiteiten ook een juridisch ruimtelijk kader heeft geboden, via de Gewestplannen.

Ten slotte kon het succes van dit beleid – bijna 75% van de Vlamingen is eigenaar van zijn eigen woning (Winters et al., 2015) – maar tot stand komen omdat door het gevoerde ruimtelijke beleid een schier oneindige voorraad goedkope bouwgrond voorhanden is. Het is de aanwezigheid van deze voorraad die de Vlaamse woondroom van een eigen gebouwde (en vaak vrijstaande) woning tot op vandaag nog mogelijk maakt voor een zeer grote groep huishoudens. Om dat systeem draaiende te houden moeten wel systematisch steeds slechter gelegen gronden aangesproken worden. De huidige bouwgrondreserves in woongebied volstaan meer dan ruimschoots om te voorzien in de toekomstige huisvesting in zelfs de sterkste demografische prognoses (Loris, 2011; Loris, te verschijnen). Tot dusver zijn de fiscale en andere ondersteuningsmaatregelen voor woningbezit en daarmee samenhangend de

bouwfiscaliteit zo goed als blind geweest voor enige ruimtelijke differentiatie. De nefaste ruimtelijke effecten in de woon- en bouwfiscaliteit worden nog versterkt door het niet correct doorrekenen van de hogere aanleg- en uitbatingskosten voor infrastructuur en nutsvoorzieningen op onduurzame locaties.

#### 4.1 De woonbonus, algemene fiscale gunstmaatregel met een nefaste ruimtelijke impact

De belastingvermindering voor de enige en eigen woning, de zogenaamde **woonbonus**, werd ingevoerd op 1 januari 2005 en verving het toen bestaande, complexe systeem van de woningaftrek. Wie een hypothecaire lening sloot tussen 2004 en eind 2014 om de aankoop van de enige en eigen woning te financieren, kon voortaan genieten van een belastingvermindering gedurende de looptijd van de lening. Nadien bleef het systeem behouden, maar sleutelde de Vlaamse overheid aan de modaliteiten. Hypothecaire leningen aangegaan in 2015 kregen dan weer de nieuwe Vlaamse woonbonus aangemeten, die in tegenstelling tot de geldende jaarlijkse besparing van 1560 euro voortaan aanleiding gaf tot een kleinere besparing van 912 euro. Hypothecaire leningen gesloten vanaf 1 januari 2016 worden begunstigd met de zogenaamde geïntegreerde woonbonus, die drie belastingverminderingen voor de eigen woning (waaronder de woonbonus) integreert.<sup>2</sup> Hoewel dezelfde belastingvermindering geldt als deze onder het stelsel van de nieuwe woonbonus, kan het fiscaal voordeel nu ook worden opgestreken voor eigen woningen die niet de enige woning zijn.

Naast de goed gedocumenteerde vaststelling dat de woonbonus een prijsverhogend effect heeft en een groot Mattheüeffect creëert (Damen, Vastmans, Buyst, 2016; Heylen & Winters, 2012), heeft de woonbonus ook een duidelijk negatieve ruimtelijke impact. De woonbonus vergroot de 'koopkracht' voor wonen waardoor ze voor een heel uitgebreide groep binnen bereik komt. Daarbij zijn de lagere inkomensgroepen wel aangewezen op het meer betaalbare aanbod. Koppel dat aan de persistentie van het ideaalbeeld van de eigengebouwde (liefst vrijstaande) woning met tuin, en het wordt duidelijk dat de ondersteuning van eigenwoningbezit de verdere suburbanisatie en doorgaande stadsvlucht in stand houdt.

Er is heel wat onderzoek dat bevestigt dat dit woonmodel overeind blijft als ideaalbeeld in de woonwensen in Vlaanderen (Meeus, De Decker, & Claessens, 2013) (Ryckewaert, 2018). De meeste centrumsteden in Vlaanderen tekenen nog steeds een negatief binnenlands migratiesaldo, maar nagenoeg alle centrumsteden op Aalst en Mechelen na kennen een negatief intern migratiesaldo in de leeftijdsgroepen 0-9 jaar en 28-39 jaar. Voor Antwerpen (-16,5%), Gent (-19,1 %) en Leuven (-29,5 %) is dit zelfs fors negatief (Pelfrene, Schockaert, & Lodewijckx, 2018) wat er op wijst dat deze steden nog steeds te maken hebben met (sterke) een selectieve stadsvlucht. De zones met lagere bouwgrondprijzen komen bovendien steeds verder van de stad te liggen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de veranderingen in de ruimtelijke structuur van de bouwgrondprijzen tussen 1985-87 en 2008-10 (Ryckewaert et al., 2011). Waar aanvankelijk beduidend hogere bouwgrondprijzen opgetekend worden in de steden en de onmiddellijke randgemeenten, vertoont het patroon rond 2009 het ontstaan van brede plateau's in het profiel van de bouwgrondprijzen rondom de steden: er tekent zich een brede zone

---

<sup>2</sup> Daarnaast zitten ook de belastingverminderingen voor gewone interesten en lange termijnsparen erin vervat.

af rondom de steden waar hogere bouwgrondprijzen voorkomen. Dit betekent dat voor de realisatie van de suburbane woondroom steeds verder van de stad op zoek gegaan moet worden. Een neveneffect hiervan is dat het aandeel van verlinting in de nieuwbouwproductie van woningen toeneemt. Naarmate de goedgelegen verkavelingsgronden opraken, moeten de restgronden in linten meer en meer aangesproken worden om nog plaats te bieden aan zelfbouw. Onderzoek in 4 regio's in Vlaanderen toonde deze omslag zeer duidelijk aan (Ryckewaert & De Meulder, 2012) en wordt bevestigd in ander onderzoek (Verbeeck et al., 2014).

De voorwaarden voor het verkrijgen van de woonbonus zijn niet gerelateerd aan enige ruimtelijke criteria en kan onverminderd worden genoten voor de financiering van woningen op ruimtelijk ongewenste locaties. In dit kader heeft Vlaanderen een belangrijke kans gemist door, ten gevolge de zesde staatshervorming, de woonbonus niet grondig te hervormen en een alternatief te ontwikkelen binnen een Vlaamse fiscaliteit die stuurt naar een duurzame ruimtelijke ordening en een duurzamer woonpatrimonium. Onder andere de Vlaamse Woonraad heeft geadviseerd om de woonbonus geleidelijk af te bouwen en uiteindelijk af te schaffen (Vlaamse Woonraad, 2012).

#### 4.2 Sturingsmogelijkheden via de registratie- of verkooprechten

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ruilde men sinds 1 januari 2017 de woonbonus in voor het zogenaamde **abattement**: kopers van een onroerend goed zijn onder bepaalde voorwaarden voor de eerste schijf van 175.000 euro vrijgesteld van registratierechten, zodat er van bij de aankoop een impact is op de betaalbaarheid. Deze regeling geldt alleen voor kopers die de woning in het Brussels Gewest ook bewonen. Het Brussels Gewest tracht daarmee tegemoet te komen aan de doelstelling om Brussel aantrekkelijk te maken voor woningeigenaars die duurzaam in Gewest zelf wensen te blijven wonen. Daarmee heeft de maatregel in het BHG een dubbel doel: in het algemeen het aandeel eigenaars op de woningmarkt verhogen (het aandeel eigenaars in het BHG ligt met 39% op 1 januari 2011, (Census 2011) veel lager dan in Vlaanderen en Wallonië) en anderzijds de stadsvlucht van tweeverdieners huishoudens en gezinnen met kinderen tegengaan.

Volgens de geraadpleegde fiscale experts kan dit een interessant systeem zijn om ruimtelijke doelstellingen te bereiken. Door de lagere verkooprechten kan er ten eerste een dynamischere woningmarkt ontstaan met een grotere residentiele mobiliteit. Ten tweede zou dit systeem zich ook lenen tot ruimtelijke differentiatie. Stedelijk wonen en collectieve woonvormen kunnen namelijk worden gestimuleerd door een grotere aftrek in de registratierechten te voorzien. Anderzijds kunnen hogere belastingen voor afgelegen woningen in de open ruimte hun reële maatschappelijke kostprijs reflecteren.

Ook in Vlaanderen werd het systeem van de registratierechten onlangs hervormd tot een nieuw systeem van '**verkooprechten**'. Daarbij verdween het zogenaamde klein beschrijf voor een uniforme regeling met kortingen voor bescheiden woningen, en een zeer beperkte vorm van ruimtelijke differentiatie. In de 13 centrumsteden en het Vlaamse stedelijk gebied rond Brussel, wordt een hogere woningwaarde gehanteerd van 220.000 euro (tegenover 200.000 euro elders) om in aanmerking te komen voor een bijkomend voordeel van 5.600 euro voor de 'bescheiden woning'. Gegeven de impact op de woningprijzen, het Mattheüseffect en de nefaste ruimtelijke impact van de woonbonus, kan onderzocht

worden of de aanmoediging van eigenwoningbezit eerder gekoppeld kan worden aan een systeem van kortingen op de verkooprechten die gemoduleerd kunnen worden in functie van een duurzamer ruimtegebruik. Bijkomend voordeel daarvan is dat lagere verkooprechten ook de verhuismobiliteit aanmoedigen, waardoor bijvoorbeeld meer incentives bestaan om dichter bij het werk te gaan wonen, naar een kleinere woonst te verhuizen als het gezin krimpt of naar een aangepaste woning op latere leeftijd (Smetcoren e.a. 2014). Ook dat zal bijdragen aan een meer efficiënt ruimtegebruik.

Verder onderzoek is nodig naar de mogelijke impact van een dergelijke verschuiving van de fiscale ondersteuning van eigenwoningbezit via een systeem van hypotheekaf trek over de volledige looptijd van de lening (zoals de woonbonus) versus een systeem waarbij het fiscaal voordeel volledig genoten wordt op het ogenblik van de verkoop. Ten tweede moet onderzocht hoe dat fiscaal voordeel dan zou gedifferentieerd kunnen worden om meer duurzame woonvormen en –keuzes aan te moedigen. Kortingen voor wonen op goede locaties kunnen gecombineerd worden met incentives voor energiezuinigheid, om maar enkele pistes te benoemen. Uiteraard vergt dit grondig onderzoek en politieke consensus over de verschillende implicaties van zo'n mogelijke omslag (budgetneutraal ja of neen, welke ruimtelijke en/of sociale criteria, ...).

#### 4.3 Het kadastraal inkomen als grondslag van de onroerende voorheffing en drijver van ondoordacht ruimtegebruik

De **onroerende voorheffing** is een gewestelijke belasting op onroerende goederen die jaarlijks moet worden betaald door alle eigenaars van vastgoed in België. De grondslag van deze belasting, het kadastraal inkomen (KI), is een fictief inkomen dat overeenstemt met het gemiddelde jaarlijkse netto-inkomen dat het onroerend goed aan de eigenaar zou opbrengen. Het KI reflecteert met andere woorden de gemiddelde jaarlijkse netto-huurwaarde van een onroerend goed op een referentietijdstip. Tot op vandaag is dat 1 januari 1975, aangezien de wettelijk voorziene periodieke actualisatie van het KI sindsdien niet meer werd uitgevoerd. Hoewel het uitblijven van een dergelijke perequatie meteen de belangrijkste reden vormt voor de zwakke band tussen het KI en de werkelijke (huur)waarde van de onroerende goederen, kan het kadastraal inkomen ook vanuit andere oogpunten worden beoordeeld als een inadequaate en gedateerde taxatie-instrument.

Principieel dient het KI immers te worden aangepast in geval van een gewijzigde toestand van het onroerend goed. Daarom moet elke eigenaar de ingebruikname van een nieuw of herbouwd onroerend goed verplicht melden aan het Kadaster. Daarnaast vereist de wet eveneens dat vergunningsplichtige wijzigingen aan onroerende goederen automatisch worden gesignaleerd door de gemeente. Audits van het Rekenhof toonden echter aan dat voornoemde aanpassingen aan onroerende goederen nauwelijks spontaan worden aangemeld. Bovendien zijn er heel wat werken vrijgesteld van een vergunning, zoals bijvoorbeeld instandhoudingswerken aan woningen gelegen in natuurgebied. Zo leiden zelfs ingrijpende renovaties niet tot een aanpassing van het KI. Ook de mogelijkheid voor burgemeesters om een verzoek tot herziening van gemeentelijke KI's te formuleren blijft tot op vandaag onderbenut. Het KI capteert dus allermindst de aanpassingen aan individuele onroerende goederen. Het taxatie-instrument verloor bovendien ook zijn voeling met ruimtelijke evoluties die in de omgeving van een onroerend goed hebben geleid tot een algemene waardestijging of -daling. De aanleg of het opdoeken van een

groenzone zullen bij wijze van illustratie irrelevant blijven voor het KI en, bij uitbreiding, voor de te betalen onroerende voorheffing.

Zelfs in de veronderstelling dat voor nieuwbouw en voor panden die een grondige renovatie ondergingen een actueel KI kan worden aangeleverd, komt het systeem door zijn **ruimtelijke consequenties onbillijk** over. Eigenaars in stedelijke gebieden betalen immers nog steeds meer dan eigenaars uit de stedelijke rand of uit landelijke gebieden. De overtuiging uit 1975 dat een huis in de stad meer waard is en bijgevolg meer kan worden belast, botst op de hedendaagse beleidsopvattingen dat wonen in stedelijk gebied net zou moeten worden gestimuleerd. De aanwezigheid van openbaar vervoer en fietsvoorzieningen, winkels, scholen en jobs maakt de stedelijke omgeving immers een duurzamer alternatief dan afgelegen wonen. De onroerende voorheffing, met het KI als grondslag, vormt echter een gebrekkig en zelfs contraproductief instrument, aangezien ruimte verslindende ontwikkelingen fiscaal worden ondersteund. Vanuit de vaststelling dat de vraag naar woningen in de stad vandaag sneller toeneemt dan de vraag naar woningen erbuiten, zou een hervorming van de onroerende voorheffing en haar grondslag in het bijzonder, deze wenselijke beweging kunnen ondersteunen.

Dat de Vlaamse regering zich bewust is van het gebrekkig karakter van het KI als waarderingsinstrument blijkt ook uit de recente aanpassing van de registratierechten, waar een tarief werd ingevoerd dat niet meer afhankelijk is van het kadastraal inkomen (zie ook hoger). Voortaan zal de aankoopprijs van het onroerend goed in aanmerking worden genomen. Ook het Europees **Hof van Justitie** (2018) liet recent verstaan dat het Belgische KI als grondslag voor de belasting van huurinkomsten een zeer beperkte heffing uitmaakt wanneer men dit vergelijkt met de situatie waarin reële huurinkomsten in aanmerking worden genomen, zoals voor buitenlandse eigendommen het geval is. Het KI in ogenschouw nemen om huurinkomsten uit onroerende goederen in België te belasten terwijl elders in de EU de reële huurinkomsten als referentiepunt worden gehanteerd, botst volgens het Hof zo op de EU-regels inzake vrij verkeer van kapitaal. Met deze uitspraak dringt een wijziging zich nu ook omwille van juridische problemen op.

Terwijl de onroerende voorheffing een Vlaamse bevoegdheid is, wordt het KI nog steeds federaal vastgesteld, waardoor een hervorming van het KI op zich complex is. Nochtans kan de Vlaamse overheid zelf een nieuwe grondslag kiezen voor de onroerende voorheffing. Een interessant stelsel dat als alternatief kan dienen voor het huidige KI vindt men in Nederland. De **Nederlandse Wet Waardering Onroerende Zaken** regelt de taxatie van onroerende goederen door een zgn. WOZ-waarde toe te kennen, dewelke gebruikt wordt als grondslag voor de gemeentelijke onroerendezaakbelasting. De WOZ-waarde wordt elk kalenderjaar opnieuw vastgesteld door de gemeenten en gecorrigeerd op basis van objectieve criteria, waaronder een beperkte en eenvoudige set aan woningkarakteristieken (bewoonbare oppervlakte, bouwjaar, ...). De onroerendezaakbelasting wordt vervolgens berekend aan de hand van een percentage van de actuele WOZ-waarde, dat eveneens jaarlijks door de gemeenteraad wordt herbekeken. Naar analogie zou in de Vlaamse context gedacht kunnen worden aan een systeem waar de gewestelijke overheid éénmalig overgaat tot de decretale verankering van de basishuurwaarde van onroerende goederen, waarbij de Vlaamse steden en gemeenten deze waarde kunnen verfijnen en actualiseren op basis van vastgelegde woningkarakteristieken. Een decretale basis

zou bovendien tegemoetkomen aan de bestaande vrees van steden en gemeenten voor de nietigverklaring van gemeentelijke reglementen door de Raad van State, wanneer zij een gedifferentieerde onroerende voorheffing willen doorvoeren.

Een dergelijk stelsel kan tegelijk een **ruimtelijke meerwaarde** hebben. De woningeigenschappen op basis waarvan correcties kunnen worden aangebracht, kunnen immers zo worden geformuleerd dat ruimtelijk duurzaam wonen op een goede locatie neerkomt op het krijgen van een fiscaal voordeel, aangezien rekening wordt gehouden met ruimtelijke parameters zoals de nabijheid van voorzieningen, werkgelegenheid, dichtheid, enzovoort. De reeds aanwezige EPB-productgegevensdatabank kan daarbij inspiratie bieden voor criteria omtrent energieverbruik, maar ook andere beleidsdomeinen (vb. de verhoogde zorgbehoefte binnen de zorgsector) kunnen op deze manier worden verbonden met een ruimtelijk sturend fiscaal instrument. In elk geval zou de ontkoppeling van de onroerende voorheffing van het kadastraal inkomen een stap voorwaarts betekenen en leiden tot een meer doordacht ruimtegebruik, aangezien het stedelijk en duurzaam wonen kan stimuleren alsook de hoge maatschappelijke en ecologische kosten van afgelegen wonen kan helpen doorrekenen aan wie dit wenst te dragen.

#### 4.4 Het verlaagde btw-tarief voor afbraak en heropbouw en de renovatiefiscaliteit, nood aan meer ruimtelijke sturing

Sinds 1 januari 2007 kunnen de afbraak van een gebouw en de daaropvolgende heropbouw van een privéwoning, gelegen in één van de 32 daartoe aangeduide (centrum)stedelijke gebieden, genieten van een verlaagd **btw-tarief van 6 %**. Deze maatregel werd ingegeven door de wens om de verloedering van stedelijke gebieden tegen te gaan door de leegstand en onbewoonbaarheid van het bestaande woningpatrimonium terug te dringen. Het is dus een maatregel die in principe stedelijk wonen aanmoedigt. Een analyse van de voorwaarden om van voornoemd gunsttarief te genieten toont echter aan dat de huidige regelgeving niet doelgericht genoeg is en dat er **mogelijkheden zijn tot (ruimtelijke) verfijning**.

Vooreerst is het verlaagde tarief zoals vermeld principieel van toepassing voor alle woningen binnen de 32 aangeduide steden. Toch rijst de vraag of daarmee adequate criteria werden geformuleerd om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen. Hoewel de verkrotte panden binnen stadskankers wel onder het toepassingsgebied van het gunstregime vallen, is van een gerichte opwaarderingsincentive namelijk geen sprake. Ook ondersteunt de maatregel heropbouw over het volledige stedelijke territorium, terwijl er op het stedelijk grondgebied eveneens plekken zijn waar vervangende nieuwbouw minder wenselijk is dan bijvoorbeeld afbraak ten voordele van meer open ruimte. Bovendien geldt de regeling enkel indien de bouwheer die het gebouw afbreekt ook diegene is die het nieuwe gebouw heropbouwt, en is ze alleen van toepassing voor particulieren. Wanneer een bouwpromotor dergelijk project uitvoert, zal de particuliere koper dus niet kunnen genieten van het verlaagd btw-tarief. Een belangrijke groep van aspirant-bewoners wordt zo niet gevat, wat een gemiste kans is om stedelijk wonen te promoten.

Deze problematiek leidde recent reeds tot een voorstel tot wetswijziging. De initiële insteek was tweeledig: enerzijds zouden bouwpromotoren voortaan van het verlaagde btw-tarief kunnen genieten, anderzijds zou het gunstige fiscale regime worden uitgebreid tot het volledige Belgische grondgebied.



Het behoeft geen betoog dat een dergelijke algemene maatregelen, zonder enige ruimtelijke differentiatie, ingaat tegen de ambities van het BRV. Gelukkig bleek een dergelijk algemeen verlaagd tarief volgens de Europese btw-richtlijn echter enkel aanvaardbaar in het kader van een sociaal huisvestingsbeleid, waardoor het wetsvoorstel er uiteindelijk voor kiest om de nieuwe regeling te beperken tot de lagere inkomens en bijgevolg enkel de creatie van sociale of bescheiden woningen faciliteert. Het voorstel moet echter vooral kritisch worden bekeken omdat het de heropbouw van (sociale of bescheiden) woningen op ruimtelijk ongewenste plaatsen in de hand kan werken. Het inruilen van de hoger geschetste stedelijke focus voor een nationaal stelsel zonder ruimtelijke afbakeningen kan ruimtelijk zeer nefast uitdraaien. Het zou kunnen leiden tot een ongedifferentieerde 'verdichting van de nevelstad' terwijl het BRV net wilt inzetten op selectieve ontwikkeling en verdichting en intensivering van het ruimtegebruik op welgekozen, goed voorziene en goed bereikbare locaties.

Ook de **renovatiefiscaliteit** en de **renovatie-, verbeterings- en aanpassingspremies** kampen door de afwezigheid van ruimtelijke kwaliteitscriteria met gelijkaardige, negatieve effecten. De renovatie- en/of herstellingswerken zorgen er immers voor dat ook woningen op ongewenste locaties worden opgelapt en de woonactiviteit hier wordt bestendig. Omwille van financiële redenen wordt bovendien vaak voor een renovatie geopteerd terwijl nieuwbouw eerder aangewezen kan zijn door de algemene kwaliteit van de woning. Een dergelijke dynamiek werkt de instandhouding van het huidige verouderde woningpatrimonium in de hand en staat bijgevolg het slimmer aanwenden van beschikbare (woon)ruimte in de weg.

Twee pistes verdienen verder onderzoek. In eerste instantie kan er een **gebiedsdiversificatie** worden doorgevoerd die, naar het voorbeeld van de huidige btw-regeling voor afbraak en heropbouw, het genot van de gunstige fiscale tarieven koppelt aan de vereiste van een ruimtelijk gewenste locatie. Ten tweede kan er naar analogie met Nederland waar er een sloopcompensatie voor sloop in open ruimte bestaat, zou ook nagedacht kunnen worden over de **ondersteuning van slooprojecten** die nieuwe open ruimte creëren. De recent voorgestelde subsidie voor 'ontharding', het opbreken van verharde of bebouwde stukken grond, gaat ook in die richting.

#### 4.5 Het niet doorrekenen van de maatschappelijke kosten voor infrastructuur aanleg en voorzieningen versterkt de ruimtelijk negatieve effecten in de woon- en bouwfiscaliteit

De huidige ruimtelijke 'blindheid' van de woonfiscaliteit lijkt ingegeven door het principe van de gelijke behandeling. Maar naarmate de maatschappelijke kosten van het verspreid wonen toenemen is het eerder een vorm van herverdeling waarbij stedelijke bewoners mee de toenemende kosten voor het verspreid wonen dragen. Alleen al vanuit die optiek zou er een pleidooi te voeren zijn om de woonfiscaliteit te differentiëren, zodat de kosten van het wonen op niet-duurzame locaties correcter doorgerekend worden in de woonfiscaliteit. Een bijkomend element is dat ook kosten voor bijvoorbeeld energiedistributie of andere nutsvoorzieningen vandaag niet ruimtelijk gedifferentieerd zijn. Verschillen in kosten hangen louter af van bij welke distributienetbeheerder men is aangesloten. In andere gevallen, zoals de waterheffingen, is er evenmin sprake van ruimtelijke differentiatie, al zijn er wel aparte heffingen voor wie niet op de openbare netten is aangesloten en in zijn eigen drinkwater of afvalwaterverwerking

voorziet. In die zin versterken de huidige organisatie en financiering van de nutsvoorzieningen het gebrek aan ruimtelijke differentiatie in de woonfiscaliteit, en dus het verspreid wonen.

#### 4.6 Woonfiscaliteit en ondersteuning van (energie)renovaties niet op maat van collectieve woonvormen

Ten slotte zijn de fiscale en andere ondersteuningsmaatregelen voor eigenwoningbezit en renovatie **onvoldoende afgestemd op collectieve woonvormen**. Zo kan er geen woonbonus toegekend worden voor de gemeenschappelijke ruimtes in co-housing of andere gemeenschappelijke woonprojecten. Ook op dit vlak zou een overgang naar ruimtelijk moduleerbare verkooprechten soelaas kunnen bieden. Ook **renovatiepremies gaan vandaag uit van individuele aanvragers**. Groepen van bewoners kunnen geen gezamenlijke renovatiepremie aanvragen, terwijl collectieve en groepsgewijze renovaties net heel efficiënt kunnen zijn om het woningpatrimonium energetisch te verduurzamen. Hetzelfde geldt voor de energietransitie. Collectieve systemen bieden vaak schaal- en efficiëntievoordelen in vergelijking met individuele oplossingen. Zo vergt bijvoorbeeld de uitbouw van warmtenetten een collectieve aanpak, en zijn oplossingen als warmtepompen of andere systemen die steunen op de winning van energie uit de bodem (beo-velden bv.) enkel rendabel op collectieve schaal. Deze collectieve systemen worden zelfs bedreigd wordt naarmate individuele oplossingen zoals warmtepompen of individuele PV-installaties of zonneboilers door particuliere subsidies ondersteund (zouden) worden en verder doordringen. De huidige organisatie van de woon- en bouwfiscaliteit en de (energie)renovatiepremies die op het model van de individuele eigendom gebaseerd zijn, betekenen een bijkomende drempel voor alternatieve vormen van woningeigendom die op meer collectiviteit steunen. We gaan daar in het volgende hoofdstuk 5 verder op in.

#### 4.7 Beleidsacties en verder onderzoek

Om de ruimtelijke impact van de aangehaalde fiscale mechanismen, in samenhang met subsidiesystemen, tegen te gaan, zijn beleidsacties nodig op vier vlakken, die verder onderzoek vereisen.

Ten eerste moet onderzocht worden op welke manier de fiscale ondersteuning van woningeigendom ruimtelijke doelstelling kan ondersteunen. Experts verwachten een positief effect van het verschuiven van fiscale kortingen op hypotheekleningen (woonbonus) naar gerichte kortingen op de verkooprechten. Dit vergt zowel het ontwikkelen van een beleidsvisie als specifiek onderzoek naar implementatie. Beleidsvragen die beantwoord moeten worden zijn:

- gaat een dergelijke hervorming gepaard met een terugschroeven van de globale ondersteuning van woningeigendom? En zo ja, worden de vrijgekomen middelen dan besteed aan de ondersteuning van de private en sociale huurmarkt? Of is de verschuiving budgetneutraal?
- Wat zijn de effecten van dergelijke verschuivingen op de fiscale inkomsten? Verschuift het risico op een globaal kapitalisatie-effect (cfr. het prijsopdrijvend effect van de woonbonus) naar 'ruimtelijke' kapitalisatie-effecten? Hier kan aansluiting gezocht worden bij lopend onderzoek

van het Steunpunt Wonen, dat beschikt over de nodige gegevens en econometrische competenties om dergelijke simulaties uit te voeren.

- Welke ruimtelijke criteria moeten gebruikt worden? Welke combinatie van woninggerelateerde kenmerken (zoals energiepeil) en locatiegebonden criteria (VITO-kaart, M-score?) moeten gehanteerd worden? Hoe hoog moeten kortingen zijn om gedrag daadwerkelijk te beïnvloeden.

Beleidsmatig valt dit onder de bevoegdheid van het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid.

Als tweede onderdeel van een ruimtelijk duurzame hervorming van de woningfiscaliteit, lijkt het aangewezen om de door het Europees Hof gelaakte regeling van de grondslag voor de onroerende voorheffing aan te grijpen om ruimtelijk gewenste woonkeuzes fiscaal te ondersteunen. Volgende onderzoeksvragen zijn daarbij aan de orde:

- Wat is de aard van deze fiscale stimulus? Een mogelijke piste is deze waarbij de hogere kosten voor de aanleg, het onderhoud van voorzieningen en de milieu-impact van de mobiliteit gekoppeld aan het profiel van een bepaalde locatie wordt doorgerekend. Of met andere woorden waarbij de negatieve externaliteiten gekoppeld aan de woonlocatie zich vertalen in een hogere heffing.
- Is een dergelijke hervorming budgetneutraal of niet?
- Hoe kan op een efficiënte manier een woningwaarde-systeem uitgewerkt worden naar analogie met het Nederlandse WOZ-waarde systeem? Verkennend onderzoek in dit verband wees op de mogelijkheden van de gegevens die in het kader van de EPB-regelgeving verzameld worden. De digitale bouwvergunning en de woningpass bieden daar eveneens mogelijkheden toe (Winters e.a., 2014).

Hoewel het KI vandaag op federaal niveau bepaald wordt (bevoegdheid van de FOD Financiën) is de onroerende voorheffing een Vlaamse bevoegdheid. Dit betekent dat de Vlaamse overheid, net zoals ze voor verkooprechten gedaan heeft, zelfstandig de grondslag van de heffing mag bepalen. Bevoegde overheid is het Departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid.

Ten derde kunnen de btw-regelingen voor renovatie en vervangende nieuwbouw, en bij uitbreiding ook voor nieuwbouw, herzien worden om gericht de vernieuwing van het woonpatrimonium aan te moedigen op gewenste locaties. Dit moet wellicht gepaard gaan met de ondersteuning van sloop en ontharding op ongewenste locaties. De Vlaamse overheid voerde recent reeds een onthardingspremie in. Wat de herziening van btw-tarieven betreft, gaat het om een federale materie. Er moet onderzocht worden in welke mate de Vlaamse overheid hier impact op kan hebben (bijvoorbeeld een andere gebiedsindeling voorstellen voor het lagere btw-tarief op vervangende nieuwbouw, het niet meer fiscaal ondersteunen met een verlaagd btw-tarief van 6% op ongewenste locaties).

Het is duidelijk dat dergelijke hervorming uitgebreid onderzoek vergt, waarbij volgende vragen aan de orde zijn:

- In welke gebieden worden respectievelijk vervangende nieuwbouw en renovatie via de btw-regeling ondersteund en waar niet?
- Hoe worden ruimtelijke criteria gecombineerd met bijvoorbeeld energetische criteria?

*De bouw- en woonfiscaliteit (Vlaanderen – Financiën en Begroting / Federale Overheid - Justitie)*

3. Vervang de woonbonus door andersoortige fiscale instrumenten die het ondersteunen van eigenwoningbezit verzoenen met duurzaam ruimtegebruik, zoals ruimtelijk moduleerbare (kortingen op) de verkooprechten
4. Grijp de door het Europees Hof gelaakte regeling van de grondslag voor de onroerende voorheffing aan om ruimtelijk gewenste woonkeuzes fiscaal te ondersteunen. Hou dit voor ogen bij een hervorming van het stelsel
5. Herbekijk de btw-regimes voor renovatie en vervangende nieuwbouw. Ruimtelijke verfijningen zijn nodig om deze maatregelen efficiënt in te zetten voor de verdichting, vervanging en hernieuwing van de woonvoorraad, en om openruimte-creatie te stimuleren door het gericht ondersteunen van sloop

## **5 De klassieke eigendom als drempel voor alternatieve vormen van eigenaarschap en sturend grondbeleid**

Een andere eigenheid van de liberale 19<sup>de</sup>-eeuwse staatsinrichting van België is de sterke bescherming van private eigendom en de volledige en sterk doorgedreven privatisering van grond. Dit staat in tegenstelling tot andere landen waar de overheid vaak belangrijke grondposities beheert, zoals in Nederland waar traditioneel de gemeenten grond voor woonontwikkeling via erfpacht aan woningontwikkelaars ter beschikking stellen. In andere landen kennen vormen van gemeenschappelijke eigendom of gemeenschappelijk gebruik van privaat land een sterkere traditie (denk aan de commons, of de public rights of way over privaat land in Engeland).

Ook het wonen wordt gedomineerd door private eigendom, waarbij de klassieke eigendomsformule, de meest voorkomende situatie is. Verschillende Europese landen kennen eigendom als dominante gebruikstitel op de woningmarkt. Belgische gezinnen werden sinds decennia door de overheid aangemoedigd tot het verwerven van de eigen gezinswoning. De hoge mate van eigenaarschap vindt met andere woorden haar basis in de consistente beleidsmatige ondersteuning. De klassieke eigendomsformule waarbij de eigenaar de volledige bundel aan eigendoms- of zakelijke rechten geniet over zowel de woning als de grond is daarbij de maatstaf. De bewoner beschikt dan met name over het recht op het bezit, het gebruik, de vervreemding, de consumptie, de wijziging, de vernietiging, het beheer, de uitwisseling en de meerwaarde van het volledige vastgoed (Christman 1994 geciteerd in Midheme & Moulaert 2013).

Alternatieve vormen van 'land & housing tenure' zijn in Vlaanderen daarentegen maar weinig ingeburgerd, terwijl zij nochtans op een nuttige manier kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van ruimtelijke doelstellingen en duurzamer ruimtegebruik (Kuhk, De Cauter, Van den Broeck, Vloebergh, 2018). In andere Europese landen zijn vormen van opsplitsing tussen de gebruiksrechten en het eigendomsrecht nochtans sterk ingeburgerd. Het gaat dan niet alleen om landen met een sterk uitgebouwde traditie van sociale herverdeling, zoals de Scandinavische landen. Ook in meer liberaal georiënteerde contexten zoals Zwitserland is dit erg ingeburgerd. Zo is er bijvoorbeeld de erfpachtformule waarbij het bezit van de grond en de woning wordt gesplitst. In de Community Land Trust-formule komt daar nog bij dat zowel de trust als de bewoner elk recht hebben op een deel van de meerwaarde op de woning (Aernouts & Ryckewaert 2013). In coöperatieve formules heeft de bewoner dan weer een woonrecht (het gebruiksrecht) zonder de eigendom van grond noch woning te bezitten. Dit is het geval voor de Zwitserse wooncoöperatieven waarbij de bewoners het gebruiksrecht genieten, de coöperatieve eigenaar is van de gebouwen terwijl de grond veelal in eigendom van de (lokale) overheid is en via een vorm van erfpacht aan de coöperatieven ter beschikking wordt gesteld (Balmer & Gerber, 2018).

Het voeren van een strategisch grondbeleid voor het realiseren van ruimtelijke doelstellingen is in Vlaanderen evenmin sterk uitgebouwd. De meeste van de 13 Vlaamse centrumsteden werken vandaag

met Autonome Gemeentebedrijven. In een aantal steden, zoals Antwerpen, Gent of Leuven spelen die een belangrijke rol in de stadsvernieuwing. In de meeste landelijke gemeenten is er van een dergelijk meer sturend grondbeleid echter nauwelijks sprake.

Om het ruimtegebruik voor wonen terug te dringen wordt veel verwacht van nieuwe woonvormen zoals woningdelen of cohousing. De redenering is dat het delen van woonruimte, of andere voorzieningen die bij de woning horen zoals parkeergelegenheid, tuin of wasplaats er compacter gewoond kan worden, maar dat de sociale cohesie er ook op vooruit gaat en dat er binnen een beperktere woonoppervlakte meer kwaliteit geboden kan worden dan in het mainstream appartement. Dergelijke woonvormen die berusten op collectiviteit bieden ook mogelijkheden voor hergebruik van patrimonium waarin gedeeld gebruik van ruimtes goed ingepast kan worden, zoals goed gelegen grote complexen zoals oude kloosters, verlaten scholen of kleine stedelijke industriële complexen en dergelijke.. Met het oog op betaalbaarheid wordt er ook steeds meer gekeken naar formules die woonrecht of woningeigendom losknippen van grondeigendom (Monk & Whitehead 2010). Bijkomend voordeel van deze formules is dat de verlener van de erfpacht of het opstalrecht op termijn het goed in beheer houdt, waardoor bijvoorbeeld een meer gecoördineerde herontwikkeling of renovatie van zo'n woonproject mogelijk wordt. Zeker voor publieke overheden biedt dit mogelijkheden om een gericht grond- en pandenbeleid te voeren. Toch stellen er zich nog heel wat problemen met dergelijke innovatieve woonformules.

### 5.1 Drempels bij de financiering van alternatieve vormen van woningeigendom en woningdelen

Zo kunnen **erfpacht- en opstalconstructies** worden ingezet om de eigendom van de grond bij een publieke actor in beheer te behouden, terwijl de eigendom op de opstaande gebouwen tijdelijk wordt overgedragen. De herbestemming of de intensivering van het gebruik van bestaande gebouwen kan dan nadien bijvoorbeeld eenvoudiger worden doorgevoerd. Voor het woonbeleid zijn het recht van opstal en het erfpacht dan weer nuttig omdat deze rechtsfiguren toelaten om de eigendom van de grond af te splitsen van eigendom van de woning en zodoende de betaalbaarheid van het wonen te verbeteren, aangezien aspirerende woningeigenaars het onderliggende kavel niet dienen aan te kopen.

Concreet kunnen (semi-)publieke overheden bij overeenkomst een opstal- of erfpachtrecht toekennen op een perceel of gebouw, waardoor de toekomstige bewoners tijdelijk (voor een opstalrecht: maximaal 50 jaar; voor een erfpacht: minstens 27 jaar, maximum 99 jaar) het volle genot hebben van het onroerend goed, zonder te moeten instaan voor de definitieve aankoop ervan. De overheid zal in ruil een vergoeding verkrijgen en kan door middel van clausules binnen de opstal- of erfpachtovereenkomst er eveneens voor zorgen dat het uiteindelijke woonproject tegemoetkomt aan haar beleidsaspiraties. Het recht van erfpacht en het opstalrecht laten de contractspartijen namelijk een zeer grote autonomie toe om contractuele voorwaarden uit te werken. Te denken valt aan bepalingen die het uitvoeren van restauratiewerken of de realisatie van een bepaald woonproject verplichten, naast het vastleggen van eventuele beheersaspecten van het toekomstige project. Bij het verstrijken van een erfpacht zal de overheid de opgerichte gebouwen in eigendom verkrijgen zonder hiervoor enige vergoeding te moeten betalen, tenzij anders werd overeengekomen in het contract. Hierdoor geniet zij van de waardevermeerdering doorheen de tijd. De beëindiging van het opstalrecht heeft eveneens tot gevolg

dat de eigendom van de gebouwen die de opstalhouder heeft opgericht overgaan op de grondeigenaar. Deze is principieel wel verplicht de actuele waarde van de opgerichte woning te betalen aan de opstalhouder, maar ook hier is een andersluidend contractueel beding mogelijk. Tijdens de duur verliest de grondeigenaar het genot van het onroerend goed, maar dient deze geen enkele last te dragen (bv. onroerende voorheffing), aangezien dit ten laste komt van de opstalhouder of erfpachter. Ten slotte is het van belang aan te geven dat, gelet op de dwingende maximumduur van erfpacht- en opstalconstructies, clausules die een automatische hernieuwing inhouden niet aanvaard worden wanneer het erfpacht- of opstalrecht werd gevestigd voor de maximale duurtijd. Wanneer het erfpacht- of opstalrecht werd toegestaan voor een kortere periode zijn automatische hernieuwingsclausules geldig zolang zij er niet voor zorgen dat de wettelijk bepaalde maximumduur wordt overschreden. Uiteraard kunnen de partijen bij het verstrijken van de initiële erfpacht of opstal een nieuwe overeenkomst sluiten, maar voor de betrokkenen, zoals toekomstige bewoners en kredietverstrekkers, brengt de wettelijke beperking van de geldingsduur toch onzekerheid met zich mee.

Vandaag stellen we in Vlaanderen vast dat kredietverstrekkers weigerachtig zijn om voornoemde constructies te financieren. Toekomstige canonverhogingen die woningeigenaars in betalingsproblemen brengen, de mogelijke wijziging van de erfpachtvoorwaarden en de moeilijke verkoop van huizen waarvan de canon bijna afloopt, zijn enkele drijfveren die daarbij spelen. Ten slotte is de Belgische markt deze rechtsfiguren niet gunstig gezind: consumenten aspireren nog steeds volle eigendom, waardoor kredietinstellingen geconfronteerd worden met een lage vraag en de rechten niet gemakkelijk verhandelbaar en waardeerbaar zijn. Op dat vlak is er een duidelijk verschil met andere landen zoals het Verenigd Koninkrijk en Duitsland, waar de verhandeling van beperkte zakelijke rechten wel gangbaar én lucratief is.

Wanneer we een blik werpen op het buitenland, zien we dat de Nederlandse Vereniging van Banken sinds 2011 een lijst met criteria heeft opgesteld waaraan particuliere erfpachtcontracten moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de financiering via een hypothecair krediet. In 2013 verscheen een nieuwe lijst met criteria, gevat onder de **Bancaire Richtlijn Financierbaarheid Erfpachtrechten**. Op die manier worden aan de ontlener en de aanvrager van financiering de nodige houvast geboden. Erfpachtcontracten die aan de richtlijn voldoen verkrijgen in principe een banklening. Het is de notaris die het erfpachtcontract controleert op de betreffende punten en het contract een zgn. “erfpachtopinie” aanmeet aan de hand van een kleurcode. Een groen label staat financiering zonder meer toe, terwijl oranje duidt op een aantal contractuele pijnpunten. Een rode opinie vereist dat het contract moet worden aangepast om voor financiering in aanmerking te komen.

Naast de coördinerende inspanningen geleverd door de NVB moet eveneens worden opgemerkt dat het Belgische wetgevend kader omtrent de maximumduur van het erfpacht- en opstalrecht gevoelig verschilt van het Nederlandse recht. Zo verbindt de Nederlandse wetgever geen duurbepanking aan het opstalrecht, waardoor een zogenaamd eeuwigdurend opstalrecht mogelijk is, dat de eigenaar weliswaar kan opzeggen mits hiervoor een contractuele basis bestaat, of wanneer de opstalhouder tekortkomt aan zijn verplichtingen. Ook het erfpachtrecht kan in Nederland voor eeuwig worden gevestigd of zelfs ‘variabel en onzeker’ zijn. Met dat laatste worden situaties bedoeld waarin de duur bijvoorbeeld afhangt van het leven van een bepaalde persoon (bijvoorbeeld een langstlevende echtgenoot). Aangezien het

essentieel tijdelijke karakter van opstal- en erfpachtconstructies naar Belgisch recht de financiering van deze structuren beïnvloedt, kan een wettelijke ingreep op dit punt de financiële slaagkansen van woonvormen met erfpacht- en opstalconstructies bevorderen.

De dominantie van het traditionele eigenaarschap verklaart eveneens waarom er in de Belgische woonmarkt geen traditie bestaat van aandeelhouderschap in **coöperatieven**. Wooncoöperatieven, vaak opgericht onder de vorm van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (CVBA), zijn eigenaar van diverse woningen. De bewoners-coöperanten beschikken over aandelen uit het kapitaal van de vennootschap, maar zijn geen eigenaar van een specifieke woning. Zij betalen huur aan de coöperatie en worden tegelijk vanuit de coöperatie vergoed overeenkomstig hun aandeel in het kapitaal. Voordelen daarbij zijn onder meer dat de verwerving van aandelen stapsgewijs kan verlopen en de verhuismobiliteit wordt vergroot. Dit kan nog versterkt worden als er binnen de coöperatieve een divers aanbod aan woningen voorhanden is, aangepast aan de diverse levensfasen, zodat er, zoals het geval is in coöperatieven in Zürich, binnen een woonproject verhuisd kan worden.

Buitenlandse voorbeelden tonen daarbij aan dat overheidssteun veelal onontbeerlijk is om wooncoöperatieven op poten te zetten, zoals door het ter beschikking stellen van gronden—onder de marktprijs of via erfpacht of opstal. Wooncoöperatieven opereren meestal van uit een bijzondere maatschappelijke doelstelling, zoals het aanbieden van betaalbaar wonen, het organiseren van meer collectieve woonvormen en zo meer (Verdonck, Vloebergh & Mistiaen 2018). In het Zwitserse voorbeeld blijkt dat het aanbieden van betaalbare woningen, naast woningen die aan marktprijzen ter beschikking staan, slechts mogelijk is omdat de coöperaties kunnen beschikken over land dat door de stedelijke of kantonale overheden ter beschikking wordt gesteld via systemen van erfpacht (Balmer & Gerber, 2018). Voor deze gronden is bij wet bepaald dat ze niet vervreemd mogen worden. De erfpachtvoorwaarden voorzien dat de coöperaties verplicht zijn om een bepaald percentage aan woningen aan sociale tarieven aan te bieden.

Naast het inbrengen van publieke gronden om specifieke maatschappelijke doelstellingen te behalen, zoals het aanbieden van betaalbare woningen, zijn er wellicht nog andere wetgevende initiatieven en andere vormen van overheidssteuning nodig om wooncoöperatieven mogelijk te maken. Met name op het vlak van de financiering van dergelijke woonvormen bestaan er nog heel wat drempels. Initiatiefnemers ervaren **hindernissen bij de kredietverlening** om hun project te realiseren. Essentieel in de werking van wooncoöperatieven is dat een vennootschap eigenaar is van de woonentiteiten en, ter financiering van het project, veelal een banklening zal aangaan. Als bewoner krijg je aandelen toebedeeld die niet rechtstreeks gelinkt zijn aan de eigen wooneenheid, maar een abstract deel vertegenwoordigen van het vermogen van de coöperatie. Een eerste knelpunt daarbij is dat het eigenaarschap van de CVBA ervoor zorgt dat individuele bewoners geen hypothecair krediet kunnen aangaan, aangezien op een aandelenpakket geen hypotheek kan worden genomen. Ten tweede stuit het in pand geven van de aandelenportefeuille evenzeer op een weigerachtige houding van kredietverstrekkers, niet in het minst omdat het behoud van de aandelenwaarde moeilijk te garanderen valt. In dat kader kan ook worden aangestipt dat de aandeelhouders per hypothese zonder de toestemming van hun medevennoten de gedane inbreng kunnen terugnemen, wat een terechte bekommernis kan vormen voor kredietinstellingen gezien de link met de financiële gezondheid van de



vennootschap. Dat er tegenover die aandelenwaarde een onroerend goed staat, wat het risico op waardeverlies inperkt, net zoals bij een klassieke hypotheek, kan de kredietverstrekkers blijkbaar niet overtuigen. Er moet inderdaad worden aangegeven dat dit type van kredieten niet gereguleerd is, in tegenstelling tot de hypothecaire woonleningen voor particulieren, wat een weerslag heeft op onder andere de hoogte van de wederbeleggingsvergoeding.

Succesvolle buitenlandse voorbeelden leren zoals vermeld dat voor de aankoop van aandelen in wooncoöperaties steun vanuit de overheid of overkoepelende organisaties vaak onontbeerlijk is; Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een rentesubsidie of een overheidswaarborg ten gunste van de kredietverlener.<sup>3</sup> Ook zogenaamde tweede- en derdegraads coöperaties<sup>4</sup> kunnen een oplossing bieden, maar door het ongebruikelijk karakter van wooncoöperaties wordt deze techniek momenteel nauwelijks toegepast.

De maatschappelijke voordelen van deze rechtsfiguur in de wooncontext en de woonwensen van projectgroepen doen echter nadenken over de noodzaak van een gestructureerd overleg met de bankensector, teneinde kredietverstrekkers te bewegen een markt te creëren die tegemoetkomt aan hoger geschetste problemen. Ook de wettelijke verplichting om van bij de start een gedegen financieel plan op te stellen en eventueel bepaalde modelstatuten aan te nemen, moeten kredietinstellingen voldoende vertrouwen kunnen geven om met een goed voorbereide coöperatie in zee te gaan. Zo is vast te stellen dat bepaalde kredietverstrekkers (zoals Triodos-bank) toch de sprong wagen. De praktijk toont daarbij weliswaar dat leningen vaak voor een kortere looptijd worden afgesloten en dat de kost voor vervroegde terugbetaling doorgaans hoger ligt dan bij particuliere kredieten. De rente die de bewonersgroep betaalt verschilt echter weinig van de gemiddelde interest bij kredieten voor VME's. Een andere mogelijkheid is dat bewonersgroepen ondersteund worden om gezamenlijk in onderhandeling te gaan met de bank, en zo betere voorwaarden zouden kunnen bedingen, dan wanneer elke bewoner dit individueel moet doen, volgens het principe van de groepsaankoop.

## 5.2 De klassieke mede-eigendom als stoeve beheersvorm voor gemeenschappelijk wonen

Een tweede element dat een rem zet op het succes van collectieve woonvormen, is de gebrekkige omgang met gemeenschappelijkheid in het wonen. Dit uit zich in stoeve beheersvormen van gemeenschappelijke delen, een scherpe opdeling tussen de rechten van eigenaars en huurders in gemeenschappelijke woonprojecten en het gebrek aan een kader om samenwerking of afspraken in collectieve woonprojecten te vorm te geven.

Opnieuw bieden **coöperatieve formules** heel wat mogelijkheden om deze knelpunten op te heffen. Zo verdwijnt in de coöperatieve de notie van eigenaar of huurder, maar gaat het eerder om bewoners die een woonrecht hebben. Illustratief is dat de CVBA binnen de context van het gemeenschappelijk wonen

---

<sup>3</sup> Het participatiefonds Vlaanderen kent aan startende ondernemingen, waaronder wooncoöperaties, reeds beperkt achtergestelde leningen toe.

<sup>4</sup> Een tweedegraadscoöperatie omvat een coöperatie van coöperaties.

wordt aangeprezen als één van de meest geschikte structuren. Een groot voordeel van deze formule is dat ze de beste garantie biedt dat alle bewoners inspraak hebben in het beheer van het woonproject. We stellen echter vast dat de meerderheid van de cohousing- of andere gemeenschappelijke woonprojecten (noodgedwongen) blijft kiezen voor de VME-structuur (Van den Houte, Ryckewaert, Delbeke, & Oosterlynck, 2015).

Een nadeel van de **Vereniging van Mede-eigenaars (VME) en de Appartementswet** is evenwel dat huurders geen inspraak hebben in het beheer van de panden. Bovendien legt deze structuur een aantal wettelijke formaliteiten op, die vaak vrij zwaar zijn voor kleinere projecten, en blijkt in de praktijk vooral dat het wettelijk kader op het vlak van besluitvorming tussen de mede-eigenaars suboptimaal is. De besluitvorming loopt namelijk vaak vast, waardoor aanpassingen en investeringen aan de gemeenschappelijke delen lang op zich laten wachten of zelfs niet worden uitgevoerd. Niet zelden ligt de regelgeving omtrent de VME aan de basis van deze disputen: eigenaars kunnen door de stroeve besluitvormingsprocedures en de vereiste meerderheden onvoldoende flexibel beslissen omtrent het beheer van het appartement. Voor nieuwe wooninitiatieven, die vaak ook gericht zijn op gemeenschapsvorming en participatie, rijst daarbij nog sterker de vraag of de VME een geschikte beheersstructuur vormt.

De hervormde wet op de mede-eigendom, die op 1 januari 2019 in werking zal treden, sleutelt naar aanleiding van de vernoemde problemen reeds aan de regeling omtrent de besluitvorming. In eerste instantie wil de regelgever de werking van de VME en haar organen in de toekomst flexibiliseren. Een versoepeling en rationalisatie van de vereiste meerderheden binnen de algemene vergadering staat daarbij op het programma. De zogenaamde gekwalificeerde meerderheden worden verlaagd van een 3/4<sup>e</sup> naar een 2/3<sup>e</sup> meerderheid, wat onder andere van belang is bij werken aan de gemeenschappelijke delen. Voor dergelijke werken is er bovendien een bijkomende maatregel: om te voldoen aan wettelijk opgelegde vereisten, zoals de aanpassing van liftinstallaties of werken in functie van de conformiteit met isolatienormen, zal voortaan een volstrekte meerderheid volstaan. Verder wordt de nieuwe figuur van voorlopig bewindvoerder ingevoerd. Gebouwen die worden geconfronteerd met een geblokkeerde besluitvorming kunnen uit deze impasse geraken doordat de bewindvoerder zich in welbepaalde omstandigheden in de plaats van de algemene vergadering zal kunnen stellen. Vanuit dezelfde optiek zal voor de totale heropbouw van het gebouw afstand worden gedaan van de eenparigheidsvereiste, met als doel om zo een oplossing te bieden aan de talrijke gebouwen waarvoor deze voorwaarde leidde tot een achteruitgaande veiligheid en hygiëne. Ten slotte worden de bevoegdheden van de ondertekenaars van de oorspronkelijke akten erkend en kunnen zij, volgens een welomschreven regeling in de wet, overgaan tot noodzakelijk geworden veranderingen aan het gebouw. Ten tweede wil men de efficiëntie van de VME optimaliseren. Zo wordt de wettelijk verplichte inhoud van de statuten afgeslankt om een verhoogde stabiliteit te mogelijk te maken. Niet elke wetswijziging zal zo een aanpassing van de statuten vereisen, terwijl eveneens minder beslissingen van de algemene vergadering hiertoe aanleiding zullen geven. Het verhoopte resultaat is dat de mede-eigenaars zo meer zullen stemmen op basis van de inhoud van de voorliggende maatregel. Ten derde wordt een 'herbalancering' binnen de mede-eigendom nagestreefd. Zo wordt een (voorzichtige) stap gezet in de richting van het principe "de betaler beslist". Bepaalde mede-eigenaars zullen met name kunnen beschikken over het exclusief beslissingsrecht van een gemeenschappelijk deel indien zij daar exclusief

de lasten van dragen. Zij kunnen zo bijvoorbeeld op eigen kosten een elektrische laadpaal installeren in of op gemene delen. De vraag is echter of deze aanpassingen volstaan. De betrokkenheid van huurders blijft bijvoorbeeld nog steeds beperkt tot een in kennisstelling van beslissing door de algemene vergadering van de VME, zonder mogelijkheid tot participatie.

Kortom, deze elementen samen zijn de institutionele uitdrukking van het feit dat er nog een hele weg te gaan is voor er een cultuur van delen, samengebruik en gemeenschappelijkheid kan ontstaan. Dat het anders kan, ook in contexten met een (hyper/neo)liberale staatsbestel toont bijvoorbeeld het succes en het veelvuldig voorkomen van het condominium model en de Community Land Trust in de VS (Davis, 2010) of het succes van de coöperatieven in Zwitserland (Balmer & Gerber, 2018).

### 5.3 Grondbeleid: gebrek aan criteria bij de verkoop van (semi-)publiek patrimonium

Ruimte is schaars. Toch verkopen publieke instanties steeds vaker hun eigen gronden en panden om continue inkomsten te garanderen of financiële tekorten te compenseren. Concrete voorbeelden zijn te vinden bij de OCMW's. Het OCMW van Antwerpen kreeg bijvoorbeeld het signaal het patrimonium te verkopen dat niet noodzakelijk is voor de uitoefening van haar kerntaken. Het OCMW van Gent was daar al eerder mee begonnen. Het afstoten van gronden en panden gebeurt echter op de vrije markt en veelal niet op een gecoördineerde wijze, waardoor publiek patrimonium, dat strategisch ingezet zou kunnen worden om aan verdichting of natuurontwikkeling te werken, niet langer voor gerichte ruimtelijke doelstellingen kan dienen. Een voorbeeld uit de praktijk betreft een OCMW dat gronden gelegen in overstromingsgebied verkocht aan een ontwikkelaar, terwijl een Regionaal Landschap al jaren ijvert om deze gronden op te nemen in een valleibeheer.

Maar niet enkel de OCMW's vermarkten waardevol patrimonium. Ook andere instanties zoals De Lijn, de NMBS,... staan gronden en panden af aan private eigenaars. Dat kan gaan over spoorwegbermen en centraal gelegen gronden rond trein- en busstations of over in onbruik geraakte stelplaatsen. Ook in havengebieden worden soms concessies verleend op gronden zonder dat er in het concessiebeleid met criteria van duurzaam ruimtegebruik wordt rekening gehouden. Het gevolg is soms dat die gronden en panden (deels) moeten worden heraangekocht om bijvoorbeeld fietspaden of publieke ruimte aan te leggen. Ten slotte spelen intercommunales soms een dubbelzinnige rol. Sommige intercommunales beheren belangrijke grondposities met als expliciet doel om aan woongebieden of industrieparken te realiseren. Tegelijk adviseren verschillende intercommunales gemeenten op het vlak van ruimtelijk beleid of voeren ze ruimtelijke planningstaken voor hen uit. Paradoxaal genoeg primeren bij dergelijke vastgoedontwikkelingen soms de commerciële overwegingen (naar verkoopbaarheid en het genereren van inkomsten) van de vastgoedontwikkelingspoot op de ruimtelijke principes van de planningsdiensten. Deze spanning tussen enerzijds het realiseren van ruimtelijke doelstellingen in het kader van stadsvernieuwingsprojecten of de herontwikkeling van brownfields en anderzijds het genereren van inkomsten uit de publieke vastgoedportefeuille treffen we ook aan in de werking van de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen of de stedelijke Autonome Gemeentebedrijven.

De verkoop van (semi-)publieke gronden en panden gebeurt doorgaans zonder dat de ruimtelijke gevolgen van de eigendomsoverdracht worden onderzocht. Daardoor gaat veel open ruimte verloren en worden kansen verkeken om waardevol patrimonium te hergebruiken. De vermarkting van publieke

gronden werkt bovendien versnippering van de open ruimte in de hand, waardoor aan (beeld)kwaliteit wordt ingeboet. Ter vergelijking: in sommige landen bestaat er een verbod op de vervreemding van bepaalde publieke gronden en panden. In heel wat Zwitserse steden en kantons is dit het geval om de betaalbaarheid van het wonen op langere termijn te garanderen zoals hoger al werd aangegeven (Balmer & Gerber, 2018).

Allereerst zouden publieke actoren en overheidsbedrijven ertoe moeten worden aangezet hun **on(der)gebruikte gronden of panden te (re)activeren** ten dienste van duidelijk omschreven maatschappelijke doelstellingen. In het Decreet Grond- en Pandenbeleid (DGP) is dit nu slechts geregeld voor gemeenten die het Bindend Sociaal Objectief (BSO) niet halen. Gemeenten die het beoogde groeiritme niet halen, worden aangespoord om dit onderbenutte patrimonium te activeren voor de bouw van sociale woningen. Ze moeten daarvoor onder meer een actieprogramma inzetten waarin ze aangeven hoe de (semi-)publieke gronden in de gemeente al dan niet voor sociale woningbouw ingezet kunnen worden (Verstraeten, Ceuppens, Ryckewaert, 2013). Wanneer het BSO in 2025 niet gehaald is, kunnen gemeenten aan een activeringstoezicht onderworpen worden, waarbij de besturen die eigenaar zijn van de gronden aangezet worden om (semi-)publieke gronden aan te wenden voor de realisatie van sociale woningen. Dit activeringsbeleid zou moeten getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening. De focus in het DGP ligt uitsluitend op het realiseren van sociale woningen. Criteria of doelstellingen, zoals het ontwikkelen en behouden van open ruimte, ontbreken. De vraag rijst in hoeverre dit kan leiden tot het realiseren van sociale woningen op plekken waar misschien eerder open ruimte zou moeten gevrijwaard worden.

(Semi-)publieke instanties hebben reeds heel wat instrumenten in handen om patrimonium te verwerven, te behouden en al dan niet tijdelijk uit te besteden, zoals (in bepaalde gevallen) door middel van onteigening, een recht van voorkoop, erfpacht of het recht van opstal. Uit een bevraging door het Steunpunt Wonen bleek dat 82% van de gemeenten niet beschikt over budgetten om voorkooprecht in het kader van het DGP uit te oefenen, dat slechts 8,2% van de gemeenten in de periode 2007-2013 voorkooprecht uitoefenden en dat slechts 1 op de 10 gemeenten in 2013 gronden of panden verwierf via aankoop, onteigening, concessie, of als erfpacht- of opstalner (Winters, Van den Broeck, Vanormelingen, 2015). In de praktijk blijven deze instrumenten dus onderbenut. Wellicht speelt het gebrek aan financiële middelen daarbij een rol, maar het is ook mogelijk dat de instrumenten te weinig gekend zijn, zodat het aangewezen lijkt om hierover bijvoorbeeld good practices verspreiden.

Bij de toekenning van een (tijdelijk) gebruiksrecht zoals **erfpacht- of opstalrechten** aan een private actor kunnen lokale overheden en overheidsbedrijven, waaronder provinciale ontwikkelingsmaatschappijen, intercommunales en autonome gemeentebedrijven, ook contractuele voorwaarden bedingen met betrekking tot de beoogde bestemmingen van het goed. Bovendien blijven ze eigenaar van deze gronden, waardoor ze op langere termijn de regie kunnen behouden over de herontwikkeling, bijvoorbeeld verdichting, in functie van de prioriteiten van het lokale ruimtelijke beleid.

Daarnaast zou de permanente vervreemding van publieke gronden en panden moeten voldoen aan de **voorwaarde van een maatschappelijke meerwaarde** te creëren op sociaal, ruimtelijk of energetisch vlak. Ten eerste dient overwogen worden om de sociale last op Vlaams niveau opnieuw in te voeren dat een minimum percentage aan sociale woningen bij private woonontwikkelingen garandeert. Deze

maatregel werd geschrapt na een veroordeling door het Europees Hof van Justitie wegens inbreuken tegen het vrij verkeer van goederen en diensten, maar ten gronde bestaan er geen bezwaren om deze maatregel weer in te voeren mits een correcte aanmelding bij de Europese mededingingsautoriteiten. Ten tweede zou elke grond die of elk pand dat wordt verkocht een duurzame ruimtetoets moeten doorstaan, waarbij rekening wordt gehouden met de ligging, de (gewenste) maatschappelijke meerwaarde en de leefbaarheid, de duurzaamheid en de kwaliteit van geplande ontwikkelingen. De opvolging kan gebeuren door (mobiele) kwaliteitskamers naar het voorbeeld van de IOK (Intercommunale van de Ontwikkeling van de Kempen) en de provinciale kwaliteitskamers in Oost- en West-Vlaanderen. Deze kwaliteitskamers zouden dan volgens voldoende transparante criteria en met de nodige democratische legitimiteit aan de slag moeten gaan. Dit zou kunnen op basis van formeel goedgekeurde ruimtelijke beleidskaders.

Tot slot zou het Vlaamse gewest in het **Decreet Grond- en Pandenbeleid** een kader van gecoördineerde doelstellingen en criteria kunnen definiëren dat de vervreemding door overheden van open ruimte zowel als bestaande gebouwen afbakt, in functie van het behoud van de open ruimte en kansen voor ruimtelijk rendement. Daaraan kan best een monitoringsysteem worden gekoppeld waarmee de impact op het ruimtegebruik van de diverse ontwikkelingen wordt gemeten en indien nodig bijgestuurd.

#### 5.4 Beleidsacties en verder onderzoek

Voor een bijsturing van de eigendoms- en beheersvormen voor nieuwe woonvormen en het voeren van een gericht grondbeleid kunnen een drietal beleidspistes naar voor geschoven worden die verder onderzoek verdienen.

Ten eerste zouden de financieringsperikelen voor allerlei vormen van gemeenschappelijk wonen, moeten aangepakt worden. Er zijn twee zijden aan dit probleem. Ten eerste zijn de eerder juridisch-technische moeilijkheden van de juridische structuren die ingezet voor de organisatie van de eigendoms- en gebruiksrechten en het beheer van deze woonvormen en de gemeenschappelijke delen ervan, waardoor kiezen voor gemeenschappelijke woonvormen 'duurder' uitvalt dan individueel wonen en dus benadeeld worden (zoals aan het feit dat gemeenschappelijke delen niet in aanmerking komen voor een woonbonus of het vestigen van een hypotheek). Ten tweede is er de vaststelling dat marktpartijen als banken terughoudend zijn in de financiering van deze woonvormen, bij gebrek aan een bewezen marktpotentieel voor deze woonvormen (dat nochtans wel bewezen is in andere landen). Volgende (onderzoeks)vragen zijn daarbij aan de orde:

- Zijn er nog juridische optimalisaties nodig van rechtsfiguren die voorkomen in gemeenschappelijke woonvormen, zoals in de huurwetgeving, de wetgeving op de VME, de reglementering op de Coöperatieve Vennootschap met Bepaalde Aansprakelijkheid, het Erfpacht- en het Opstalrecht, de regelgeving rond Stichtingen van Openbaar Nut? Op dit vlak is al heel wat onderzoek gebeurd, en bovendien worden deze juridische structuren reeds met succes toegepast in verschillende (pilot)projecten. Ook in deze nota komen we tot de conclusie dat de financiering wellicht een groter probleem is dan de juridische structuren op zich.

- Onder welke condities zijn marktpartijen bereid om betere en gelijkwaardige financieringsvoorwaarden te verstrekken aan gemeenschappelijke woonvormen? Dit vergt overleg met de bankensector.
- Wat zijn de mogelijkheden van 'crowd funding'?
- Kan de overheid een rol spelen in het faciliteren van een markt voor gemeenschappelijke woonvormen, bijvoorbeeld via het organiseren van waarborg- of garantieregelingen, het organiseren van een soort systeem van groepsaankopen voor 'gemeenschappelijke' hypotheekleningen? Bijkomende vragen daarbij zijn hoe dit gefinancierd kan worden (verzekeringssysteem cfr. verzekering gewaarborgd inkomen, ...) en over welke periode dergelijke ondersteuning nodig is. Naar analogie met de energietransitie kan gedacht worden over een systeem waarbij in de aanloopperiode dergelijke overheidswaarborg of garantieregelingen voorzien worden, tot op het ogenblik dat deze woonvormen verder zijn doorgedrongen en het marktpotentieel bewezen is.

Ten tweede is (lokaal) grondbeleid van groot belang om de doelstellingen van duurzaam ruimtegebruik te realiseren. In hoofdstuk 2 werd reeds gewezen op het belang van projectmatige realisatie van ruimtelijke doelstellingen, en de ervaring van de stadsprojecten leert dat publieke grondposities vaak een belangrijke hefboom zijn voor lokale overheden om dergelijke projecten ruimtelijk te sturen. Op dat vlak is er vooral nood aan sensibilisering bij besturen om de diverse mogelijkheden voor het voeren van grondbeleid onder de aandacht te brengen. Erfpacht en opstal vormen een belangrijk alternatief tegenover de verkoop van (semi-)publieke gronden om ontwikkelingen door private partijen mogelijk te maken, maar tegelijk de publieke grondpositie en sturing via contractuele afspraken in erfpacht- en opstalovereenkomsten mogelijk te maken.

Ten derde, voor zover de vervreemding van (semi-)publieke gronden en panden toch nodig is, dient dit volgens criteria te gebeuren die de ruimtelijke duurzaamheid bewaken. Verschillende vragen zijn daarbij aan de orde:

- de nood aan de ontwikkeling van criteria voor de vervreemding van (semi-)publieke gronden wat betreft locatiekeuze, verdichtingspotentieel, vrijwaring van open ruimte en/of betaalbaarheid
- onderzoek naar de noodzaak en/of mogelijkheden om dit in bestaande regelgeving, zoals het Decreet Grond- en Pandenbeleid, het Decreet Landinrichting, etc. in te schrijven
- verkenning van de noodzaak en/of mogelijkheden om dit ook tegenstelbaar te maken tegenover diverse publieke of semi-publieke grondeigenaars zoals openbaar vervoersmaatschappijen, intercommunales, autonome gemeentebedrijven voor vastgoedontwikkeling, provinciale ontwikkelingsmaatschappijen

6. Onderzoek hoe wooncoöperatieven, alternatieve eigendomsvormen en woningdelen gefinancierd en ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door gronden ter beschikking te stellen en/of garantie- of waarborgregelingen uit te werken
7. Stimuleer lokaal grondbeleid en wijs op de mogelijkheden van erfpacht en opstalformules voor het behoud van publieke grondposities die een betere ruimtelijke sturing toelaten
8. Voer (ruimtelijke) criteria in bij de vervreemding van (semi-)publieke eigendom, op het vlak van duurzame locatiekeuzes, verdichting, het vrijwaren van open ruimte en/of betaalbaarheid

## 6 Open ruimte

Met het Decreet Landinrichting en maatregelen voor plattelandontwikkeling beschikt Vlaanderen over krachtige instrumenten om kwalitatieve open ruimte te ontwikkelen. Het gaat om instrumenten voor de inrichting, het beheer en de verwerving en grondbiliteit. Daarnaast voorziet het decreet een kader voor landinrichtingsprojecten waarin die instrumenten toegepast kunnen worden. Het decreet voorziet ook in de financiering van een agentschap, met name de Vlaamse Landmaatschappij dat instaat voor de aanwending van de instrumenten en uitvoering van de landinrichtingsprojecten. Het gaat om gebiedsgerichte projecten waarin alle actoren die actief zijn in de open ruimte, landbouw, recreatie, natuurontwikkeling, betrokken kunnen worden voor de herinrichting van een gebied. Belangrijk daarbij is dat daarvoor projectmiddelen beschikbaar zijn en dat er met heel wat instrumenten kan worden ingegrepen op niveau van eigendom en gebruik van gronden. Dit is een verschil met bijvoorbeeld het Decreet Grond en Pandenbeleid, waarbij de Vlaamse overheid wel instrumenten ter beschikking stelt zoals een recht van voorkoop, maar waarbij het de lokale besturen zijn die daarvoor de middelen moeten inzetten. Via de procedure van herverkaveling bij kracht van wet met planologische ruil kunnen ook effectieve bestemmingen verplaatst worden samen met een herverkaveling van eigendom en gebruik. Hoewel deze instrumenten en landinrichtingsprojecten tot dusver veelal in open ruimte gebieden werden toegepast, is dit instrumentarium niet beperkt tot open ruimtegebieden. Door de koppeling aan projectmiddelen gaat het dus om een actief instrumentarium dat toelaat om ruimtelijke projecten te realiseren. In sommige projecten slaagt men er in om grensoverschrijdende processen op te zetten waarbij open ruimtegebieden in samenwerking met buurregio's worden aangepakt.

Tegenover een dergelijk actief en gebiedsgericht beleid staan afbakeningsprocessen voor open ruimtegebieden voor landbouw, natuur en bos die heel wat moeilijker verlopen, denk maar aan de discussies over de boskaart. Naast de moeizame planprocessen om dergelijke afbakeningen vast te leggen, stelt ook de realisatie van die doelstellingen problemen. Dit blijkt onder meer uit de problemen met de boscompensatie. De zogenaamde boscompensatie kan in natura worden betaald -door elders een stuk grond te bebossen- maar ook door een geldsom te storten in het boscompensatiefonds van de Vlaamse overheid (Agentschap Natuur en Bos). De praktijk toont echter dat een financiële bijdrage niet altijd tot een snelle of effectieve compenserende bebossing leidt om velerlei redenen. Zo besliste de overheid in het verleden al omwille van begrotingsbeperkingen om het geld uit het fonds niet uit te geven.

### 6.1 De focus van de landbouwsubsidies, de pachtwet en de druk van niet-agrarische activiteiten zorgen voor weinig duurzaam ruimtegebruik in agrarisch gebied

Landbouw is de belangrijkste gebruiker van de open ruimte. Ontwikkelingen in de landbouw hebben bijgevolg een grote impact op de inrichting en het gebruik van de open ruimte. Europese subsidies zijn erg belangrijk voor de landbouw, maar de effecten ervan dragen niet altijd bij aan een duurzamer gebruik van de open ruimte. (Europese) middelen werken vooral een verdere schaalvergroting in de hand. De **Europese subsidies van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid** worden daarbij in Vlaanderen vooral ingezet op de rechtstreekse inkomsten en relatief weinig op de verbreding van de landbouw via



korte keten- en biologische landbouw of andere vormen van Community Supported Agriculture. In de periode 2014-2020 ontvangt België voor 3,6 miljard aan directe inkomensondersteuning terwijl er voor plattelandsontwikkeling 0,6 miljard voor uitgetrokken. De directe ondersteuningsmaatregelen zijn generiek en niet gebiedsgericht (EU-factsheet Belgium CAP, 2016). Daarnaast zorgen Europese subsidies ervoor dat gepensioneerde landbouwers hun landbouwgronden langer in gebruik of eigendom houden omdat ze hieruit nog inkomsten kunnen halen en dit beschouwen als een aanvullend pensioen. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is na 2020 aan herziening toe. Daarbij worden naast inkomenszekerheid en marktondersteuning ook doelstellingen naar voor geschoven die inzetten op de kwaliteit van de open ruimte (*environmental care, preserve landscape & biodiversity, vibrant rural areas, climate action*). Het is aan de lidstaten –en dus aan de Vlaamse overheid- om deze doelstellingen in een strategisch plan te vertalen. Men zou dit kunnen oriënteren op het ondersteunen van een landbouw in twee snelheden: een landbouw die mee instaat voor een kwalitatieve open ruimte in een verstedelijkte omgeving zoals Vlaanderen enerzijds en een hoog intensieve, technologisch gedreven landbouw die produceert voor de wereldmarkt anderzijds. Daarbij spelen ook ruimtelijke doelstellingen een belangrijke rol.

Verder blijkt de **pachtwet** paradoxaal genoeg de ontwikkelingskansen voor jonge landbouwers te beperken. De pachtwet beschermt landbouwers in die zin dat de wetgeving garanties biedt opdat zij gedurende een lange tijd hun gronden in bezit kunnen houden en bewerken. De termijn van de pacht en de beperkte opzeggingsgronden voor de eigenaar die daarmee gepaard gaan, keren zich evenwel tegen (vooral) startende landbouwers, aangezien eigenaars weinig geneigd zijn om tegen de (te) strenge wettelijke voorwaarden nog te verpachten. Eventuele aanpassingen aan de pachtwet, zoals een pacht die sneller eindigt in de tijd of op initiatief van de eigenaar eenvoudiger kan worden opgezegd, mogen evenwel niet lichtzinnig ingevoerd worden om de toekomstperspectieven van landbouwbedrijven niet te hypothekeren.

Wellicht worden deze problemen met de pachtwet en de moeilijke toegang tot land nog versterkt doordat er talrijke andere mogelijkheden zijn om landbouwgronden te valoriseren door ze te verkopen of verhuren voor para-agrarische activiteiten, of voor activiteiten die niets meer met de landbouw te maken hebben, denk aan hobbylandbouw of verpaarding en vertuining die 6,5% van het buitengebied in Vlaanderen innemen (Dewaelheyns e.a. 2011). Wat landbouwbedrijfszetels betreft en andere constructies en terreinen in agrarisch gebied, leiden het **onduidelijke vergunningenkader en de generieke afwijkings- en ontwikkelingsmogelijkheden** binnen de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO), samen met een gebrekkige handhaving, de poort open om –aan (de in verhouding relatief goedkope) landbouwgronden en –panden niet-agrarische bestemmingen te geven.

Dit probleem is ernstig door het relatief groot aantal landbouwzetels die op de markt komen en de gespreide ligging ervan in de open ruimte. Het verlenen van basisrechten en zonevreemde functiewijzigingen zijn enkele mechanismen die leiden tot een voortschrijdend proces waardoor er zich allerhande economische activiteiten in het agrarisch gebied kunnen ontwikkelen (De Keyser 2017). Kwesties als het onderscheid tussen hoofd- en nevenactiviteiten, de relatie met de grond, het gebruik van landbouwconstructies, gaande van stallen tot serres, voor opslag (waardoor bijvoorbeeld bouwbedrijven hun weg vinden naar het agrarisch gebied), en onduidelijkheden in het onderscheid

tussen (para)agrarische activiteiten en economische (denk bijvoorbeeld aan tuinen centra of tuinaanlegbedrijven) of recreatieve activiteiten (het moeilijke onderscheid tussen paardenhouderij en – fokkerij en manege-activiteiten) zorgen voor een onduidelijk vergunningenkader. Onderzoek in verschillende case gebieden in Vlaanderen bracht aan het licht dat 64% van alle bedrijven actief binnen de agrarische bestemmingszones in gebruik is voor niet-landbouw activiteiten (Verhoeve, 2015). In 6 gemeenten in Vlaanderen namen deze activiteiten 1% van het landbouwareaal in (Verhoeve, 2015). Daarnaast was nog eens 6% van het landbouwareaal in gebruik als tuin (Verhoeve, 2015). Hier speelt ook een aspect van ruimtelijke rechtvaardigheid: voor correct gezoneerde economische activiteiten moeten duurdere gronden aangekocht worden in KMO- of industriezones.

In de literatuur wordt vooral verwezen naar het probleem van het generieke karakter van de afwijkingsmogelijkheden, die een gebiedsgerichte aanpak van de problematiek van zonevreemdheid in de weg staan en op het permanente karakter van de afwijkingen (De Keyser 2017). In een gebiedsgerichte aanpak kan een betere inschatting gemaakt worden van de impact en ruimtelijke inpasbaarheid. Vaak is het niet de activiteit op zich die problemen stelt, maar wel de dynamiek die in het omliggende open ruimte gebied ontstaat, bijvoorbeeld op vlak van mobiliteit. Ook dekkende huidige bestemmingsvoorschriften voor (para)agrarische activiteiten wellicht niet langer de volledige range aan activiteiten die wel wenselijk kunnen zijn in agrarisch gebied.

Het voorontwerp instrumentendecreet voorziet een covenant-contractbenadering voor zonevreemde economische activiteiten en meergezinswonen in agrarisch gebied. In deze nieuwe regelgeving wordt alvast tegemoet gekomen aan de problematiek van het permanente karakter aangezien de activiteitencontracten in de tijd beperkt zijn. Daarnaast pleiten sommige experts in de focusgroepen ervoor dat deze covenant-contractbenadering zou begeleid worden met flankerend beleid of gebiedsgerichte 'inrichtingsnota's' om te garanderen dat de activiteiten verenigbaar zijn met de principes van een duurzaam ruimtegebruik.

Een meer structurele manier om de bestemming van landbouwgronden te behouden en de toegang tot (betaalbare) grond te reguleren, zien we in Frankrijk. Daar bestaat sinds 1960 al een grondenbank voor landbouw om open ruimte te vrijwaren en duurzame landbouw te promoten. De **Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural** (SAFER, [www.safer.fr](http://www.safer.fr)) streven ernaar de landbouwactiviteit te behouden en beschermen het milieu, de landschappen en de natuurlijke rijkdommen. Om hun doelstellingen te kunnen realiseren, genieten de SAFER, onder specifieke voorwaarden, van een recht van voorkeur en een recht van voorkoop dat hen voorrang verleent op elke andere (private) eigenaar om landbouwgrond (en eventueel bijhorende gebouwen) aan te kopen. De SAFER houden hiermee ook de grondprijzen onder controle. Onderzoek wijst uit dat marktondersteunende maatregelen enerzijds en het voorkooprecht van de SAFER anderzijds schaalvergroting weliswaar in de hand hebben gewerkt (Jarrige, Jouve & Napoleone, 2003). Het gevoerde grondbeleid in Frankrijk ging gepaard met een toename van het aandeel verpachte gronden, maar het kwam wel de stabiliteit van productieve investeringen op langere termijn ten goede (Courleux 2011).

## 6.2 Beleidsacties en verder onderzoek

Ten eerste lijkt het cruciaal dat bij de doorvertaling van de nieuwe doelstelling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in concrete ondersteuningsmaatregelen voor de landbouw op Vlaams niveau, de principes van duurzaam ruimtegebruik maximaal doorwerken. Het nieuwe EU-kader dat daar voor uit gewerkt wordt, biedt daarvoor alvast de nodige handvaten. Vragen daarbij zijn:

- Hoe kunnen de principes van de EU common agricultural policy (*environmental care, preserve landscape & biodiversity, vibrant rural areas, climate action*) vertaald worden naar het Vlaams ondersteuningsbeleid voor de landbouw, op een manier dat duurzaam ruimtegebruik ondersteund wordt?

Ten tweede is verder onderzoek nodig naar het vrijwaren van grond voor landbouw en meer in het bijzonder voor duurzame vormen van landbouw die ook bijdragen aan de versterking van de open ruimte, korte ketens, en dergelijke. Het decreet Landinrichting biedt hiervoor reeds heel wat instrumenten. Een bijkomende piste die te onderzoeken is, is de oprichting van een landbouwgrondenbank om de betaalbare toegang tot landbouwgronden mogelijk te maken. De pachtwet beschermt enerzijds de langdurige beschikbaarheid van gronden voor landbouwers, maar dit werkt ook soms averechts aangezien de langdurige engagementen binnen de pachtwet eigenaars doen zoeken naar andere manieren om agrarische percelen te valoriseren. Vragen daarbij zijn:

- in welke mate biedt het Decreet Landinrichting of andere regelgeving al voldoende instrumenten voor de ontwikkeling van een landbouwgrondebank?
- Zijn er aanpassingen nodig aan de Pachtwet zodat deze landbouwgebruik van agrarisch land beschermt zonder negatieve neveneffecten?

*Open ruimte (Vlaanderen – Landbouw en Visserij / Federale Overheid - Justitie)*

9. Heroriënteer de ondersteuning van de landbouw op basis van criteria die duurzaamheid vooropstellen

10. Bescherm het landgebruik voor (duurzame) landbouw door de ontwikkeling van een landbouwgrondenbank en eventuele optimalisaties van de pachtwet

## 7 Mobiliteit

Dat onze slechte ruimtelijke ordening in belangrijke mate bijdraagt aan verkeersproblemen hoeft geen lang betoog meer. Onze mobiliteitspatronen waarin het individueel personenverkeer en het wegtransport een te groot aandeel hebben, leiden tot altijd maar intenser wordende congestie en een ondermaatse verkeersveiligheid in vergelijking met onze buurlanden. Inmiddels breiden de momenten van saturatie van het wegennet zich op de belangrijkste knelpunten uit van de ruime spitsperiode naar zowat de hele dag.

Over de oplossingsrichting bestaat intussen ook in toenemende mate consensus. We moeten overstappen naar meer duurzame modi als openbaar vervoer en fiets, ruimtelijke ordening en mobiliteit moeten meer op elkaar afgestemd worden, wat in het BRV tot uiting komt in de VITO-kaart waarin het bereikbaarheidsprofiel en het ontwikkelingspotentieel van locaties berust op de bereikbaarheid via openbaar vervoer, als vertaling van het principe van Transit Oriented Development (TOD). Terwijl er stilaan ook een consensus groeit over de nood aan rekeningrijden om het autogebruik vooral te belasten op piekmomenten en –plekken, zijn de eerste schuchtere maatregelen genomen om bedrijfswagens terug te dringen via het mobiliteitsbudget.

Ook wat het openbaar vervoer betreft dringen de principes van Transit Oriented Development door in het beleid van De Lijn. Zo is de transitie van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid een implementatie van de principes die naar voor kwamen uit het ORderin’F onderzoek (SBO-onderzoeksproject KULeuven, UHAsselt, VUB i.s.m. De Lijn en BUUR cvba, 2010-2014; Blondia, Smets, Ryckewaert, 2014) dat de transitie onderzocht van een vraagvolgend naar een sturend OV-beleid. Het basisconcept dat hieruit naar kwam was een versterking van de interstedelijke verbindingen tot hoogwaardige stamlijnen van in hoofdzaak rail-gebonden OV waarop secundaire ‘voedende’ lijnen aantakken. Dit moet enerzijds de bezetting en commerciële snelheid op het hoofdnnet ten goede komen maar anderzijds zouden stamlijnen ook in samenhang met het beoogde ruimtelijk ontwikkelingspotentieel moeten gepland worden. Op die manier kan OV ook een hefboom voor een duurzame ruimtelijke ordening worden (Van Reeth, 2014). Uiteraard vergt dit model ingrijpende investeringen. De overgang van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid en het afbakenen van vervoerregio’s, de inzet op het uitbouwen van voorstadsnetten bij de NMBS (het invoeren van de S-verbindingen), projecten voor tramverlengingen in Antwerpen en Gent en aan de Kust, de aanleg van een nieuwe trambuslijnen tussen Jette en de luchthaven enerzijds en Boom en Brussel Noord anderzijds, het ondersteunen van Regionet Leuven als strategisch ruimtelijk project zijn initiatieven die uitvoering geven aan deze principes.

Het verkrappen van de budgettaire marges maakt evenwel dat deze visie op vandaag wellicht trager ingang vindt dan verhoopt. Dit verklaart de overgang van spoorgebonden oplossingen naar trambus-corridors die slechts een fractie van een spoorgebonden oplossing vergen, terwijl in elk geval corridors gereserveerd worden die toekomstige vertramming steeds mogelijk maken. Ook is de visie op basisbereikbaarheid via voedende lijnen enigszins verschoven in de richting van de garantie op lokale bereikbaarheid via een waaier aan mobiliteitsmodi en –oplossingen (stadsbussen, taxibussen, taxicheques...) die onder verantwoordelijkheid van vervoerregioraden door lokale besturen in

samenwerking met De Lijn of andere partners uitgebouwd moeten worden. Het risico is dat de overgang van basismobiliteit naar basisbereikbaarheid op korte termijn gemaakt wordt, maar dat de noodzakelijke randvoorwaarde daarvoor, met name de aanwezigheid van een hoogwaardig en performant netwerk van hoofdlijnen door budgettaire krapte wellicht trager zal verlopen. Een goed en hoogwaardig openbaar vervoer is essentieel willen we de ambities van een duurzame modal shift en TOD waarmaken.

Nochtans knelt volgens de experts daar het schoentje. We zijn nog zeer ver verwijderd van die ambitie: reizigersaantallen bij de Lijn lopen terug, tickets worden duurder zonder dat daar een verbetering van de service tegenover staat, stukken tramlijn worden afgesloten wegens gebrekkig onderhoud, de modernisering van ticketing (mobib) verloopt zeer stroef, net als de digitale aankondiging van haltetijden en zo meer. Op dat vlak steken de prestaties van De Lijn schril af tegen deze van bijvoorbeeld de MIVB, of buitenlandse metropolitane OV-aanbieders. We kampen bovendien met een (zeer) gebrekkige integratie tussen de verschillende OV-aanbieders NMBS, TEC, De Lijn en MIVB. Het gebrek aan integratie van tickets en de gebrekkige samenwerking laat zich met name in de bredere Brusselse regio voelen (geen eenvormig ticket voor gebruik van de verschillende systemen van de aanbieders, geen snelle tramverbinding naar de luchthaven, trage ontwikkeling van het S-trein aanbod, geen afstemming van dienstregelingen...). Hieronder diepen we de knelpunten van de financiële incentives voor individuele automobilititeit.

## 7.1 Rekeningrijden en het mobiliteitsbudget

Voor velen is de verschuiving van lasten op het bezit naar lasten op het gebruik van personenwagens, gekend als **rekeningrijden** of **de slimme kilometerheffing**, dé oplossing om de congestie aan te pakken en een modal shift naar duurzamere vervoersmodi te bewerkstelligen. Volgens het principe 'de vervuiler betaalt', krijgt de bestuurder in de eerste plaats een rekening voorgeschoteld van het werkelijk aantal gereden kilometers. Verder wordt een extra kost verbonden aan het gebruik van de wagen binnen bepaalde tijdstippen (spitsuren) en in bepaalde zones (drukke verkeersassen). De doelstelling is evident: minder verkeer op de weg alsook een betere spreiding ervan. De kilometerheffing zou andere autobelastingen, zoals de jaarlijkse verkeersbelasting en de éénmalige inschrijvingstaks, bovendien vervangen, waardoor niet het bezit, maar het gebruik van de auto centraal komt te staan (Weyts, 2017).

Toch lijkt rekeningrijden geen wondermiddel. Hoewel het instrument een zeker sturend potentieel heeft, is het noodzakelijk om tegelijk valabele alternatieven voor de wagen aan te bieden. Kwaliteitsvol openbaar vervoer is dan onontbeerlijk, maar het huidige aanbod vertoont duidelijke gebreken. Vanuit sociaal oogpunt valt daarnaast te vrezen dat rekeningrijden vooral de lage en middeninkomens zal treffen. Alleen wie niet beschikt over een bedrijfswagen zal immers zelf voor de gereden kilometers moeten opdraaien. Anderzijds dient een kilometerheffing voldoende hoog te zijn opdat doordachter met de auto zou worden omgesprongen. Mogelijke oplossingen bestaan daarbij uit een efficiënter woonwerkverkeer, zoals door de oprichting van regionale bedrijfsruimten of het gericht stimuleren van telewerk. Gelet op enerzijds het gegeven dat de kilometerheffing voor vrachtwagens het fileprobleem niet afdoende heeft opgelost en anderzijds de succesverhalen van buitenlandse steden, zoals Londen, Stockholm en Milaan, kan ook in België worden nagedacht over rekeningrijden voor personenwagens.

Momenteel wordt voornamelijk de bedrijfswagen geïmplementeerd door zachte initiatieven als **de mobiliteitsvergoeding** (zogenaamde **cash-for-car**) en **het mobiliteitsbudget**. Daar waar de cash-for-car-regeling werknemers toelaat hun bedrijfswagen te ruilen tegen een geldbedrag dat op een voordelige manier wordt belast, laat het mobiliteitsbudget toe de bedrijfswagen in te ruilen voor een budget waarmee de werknemer zijn middelen voor duurzaam transport dient te financieren. Hij kiest dus zelf hoe hij het spendeert, bijvoorbeeld aan een abonnement op het openbaar vervoer of aan een kleinere, duurzame bedrijfswagen. Wie het mobiliteitsbudget niet opgebruikt op het einde van het jaar, krijgt het resterende bedrag uitbetaald. Van belang is echter dat het mobiliteitsbudget hoger uitvalt voor zij die meer kilometers afleggen, aangezien het ook de reële (brandstof)kosten voor de werknemer in rekening brengt. Zij die met andere woorden kiezen voor een zuinigere bedrijfswagen kunnen op het einde van het jaar rekenen op een bonus, hoewel men blijvend bijdraagt aan het fileprobleem. Het is bovendien mogelijk dat de ontvangen geldsom wordt gebruikt om de aankoop van een eigen wagen te financieren, waardoor uiteindelijk hetzelfde resultaat wordt bereikt. Algemeen kan worden opgemerkt dat deze initiatieven de salariswagen onvoldoende bedreigen: er lijken te weinig incentives te worden gecreëerd om over te stappen op structurele alternatieven voor de auto. Bovendien geven de cijfers aan dat de bedrijfswagens van de wegen halen, slechts zou resulteren in een daling van 4% van het aantal auto's, wat uiteraard een peulschil is met een erg beperkte impact op de beoogde modal shift en de congestie. Een algemeen stelsel van rekeningrijden kan een grotere impact hebben, voor zover de tarieven voldoende hoog liggen en er aandacht is voor goede alternatieven.

## 7.2 Beleidsacties en verder onderzoek

De Vlaamse overheid liet reeds een verkennende studie ter voorbereiding van een budget neutrale slimme kilometerheffing uitvoeren (Weyts, 2017). Intussen loopt er ook een diepgaande studie ter voorbereiding van de invoering van een slimme kilometerheffing in de volgende regeerperiode waarvan de resultaten in 2019 verwacht worden. In de 'Conceptnota. Stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing' (Weyts, 2017), worden de kernelementen uit het verkennend en draagvlakonderzoek en de doelstellingen waaraan het systeem moet voldoen als kader voor het vervolgonderzoek geschetst. Voor de effectiviteit en het draagvlak wordt onder meer gewezen op het belang van een voldoende hoge heffing, en een 'big bang' invoering, eerder dan een trapsgewijze, zodat effecten onmiddellijk voelbaar zijn voor de burger. Uit een uitgebreide lijst van mogelijke doelstellingen, worden 3 hoofddoelstellingen geselecteerd waaraan het systeem moet voldoen, met name,

- Het reduceren van de congestie op de wegen
- Toepassing van het principe de 'gebruiker betaalt'
- Internaliseren van externe kosten

Deze doelstellingen helpen mee sommige van de andere doelstellingen te realiseren, maar de doelstelling 'Bijdragen aan het locatiebeleid dat nagestreefd wordt in de Ruimtelijke Ordening (concentratie rond gebieden met hoge knooppuntwaarde)' wordt daarbij niet weerhouden. Daarom kan

het raadzaam zijn om de resultaten en ontwikkelde scenario's uit dit onderzoek (verwacht 2019) bijkomend te toetsen aan deze ruimtelijke doelstelling.

Wellicht zal het invoeren van een slimme kilometerheffing verdere aanpassingen aan de mobiliteitsvergoeding en het mobiliteitsbudget met zich meebrengen, waarbij de ruimtelijke impact best ook onderzocht wordt.

Aandachtspunten die bij deze fiscale hervormingen in het domein van de mobiliteit vanuit dit onderzoek geformuleerd kunnen worden zijn:

- keuze voor scenario's die ruimtelijk voldoende sturend zijn zodat ze ook impact kunnen hebben op woonplaatskeuze
- aandacht voor eventuele noodzakelijke sociale correcties voor (beroeps)groepen met lagere inkomens die voor hun beroep aangewezen zijn op auto-mobiliteit
- naast het verschuiven van lasten op bezit naar gebruik, ook de impact en wisselwerking onderzoeken met de mobiliteitsvergoeding en het mobiliteitsbudget (bv. bijvoorbeeld in elke mate mogen/kunnen de kosten van een slimme kilometerheffing door de werkgever gedragen worden).

*Mobiliteit (Vlaanderen – Mobiliteit en Openbare Werken / Federale Overheid – Mobiliteit en Vervoer)*

11. Vervang bedrijfswagens door een mobiliteitsbudget dat echt aanstuurt op een duurzame modal shift

12. Werk een voldoende krachtig systeem van rekeningrijden uit dat leidt tot snelle aanpassing van het mobiliteitsgedrag / Toetst mogelijke scenario's voor de invoering van een slimme kilometerheffing aan de principes van een slim locatiebeleid uit het BRV

## 8 Keteneffecten, interacties en versterkende effecten tussen beleidsmechanismen

De opdrachtomschrijving van het onderzoek vroeg om zo mogelijk ketens van beleidsmechanismen te identificeren die versterkend werken in hun negatieve impact op het ruimtegebruik. Gegeven de thematische organisatie van deze eindnota komen deze doorheen de nota aanbod. In dit hoofdstuk vatten we de 6 belangrijkste ketens van effecten samen. Ten eerste zijn de negatieve ruimtelijke effecten vaak het gevolg van een interactie van fiscale of juridische instrumenten met het ruimtelijk beleidskader. Ten tweede zijn er niet-ruimtelijke beleidsmechanismen die onderling interageren of elkaar versterken.

### 8.1 Interactie van fiscale of juridische instrumenten met het ruimtelijk beleidskader

Ten eerste zorgt de fiscale ondersteuning van eigenwoningbezit in combinatie met het ruime aanbod aan niet-aangesneden woon- en woonreservegebieden zoals vastgelegd in de gewestplannen voor een nefaste cocktail die de verdere verspreiding van het wonen nog steeds ondersteunt (zie uitgebreide bespreking in hoofdstuk 4).

Ten tweede worden deze effecten nog versterkt door de financieringsmechanismen van de lokale besturen omdat het inzetten op gebouwde ontwikkelingen in green field locaties resulteert in hogere inkomsten voor de lokale besturen. Opnieuw is het de interactie met het ruimtelijk beleidskader die voor een versterkend effect zorgt, omdat de bouwgrondreserves in greenfields zich vooral in niet-stedelijke gebieden concentreren, waardoor dit de verdere verneveling en suburbanisering aanzwengelt (zie uitgebreide bespreking in hoofdstuk 3).

Een derde versterkend effect treedt op tussen bepaalde beleidsmechanismen met betrekking tot de open ruimte voor landbouw en het ruimtelijk beleidskader voor activiteiten in het agrarisch gebied. Het vergunningenkader voor activiteiten in de openruimte biedt verschillende mogelijkheden voor de valorisatie van landbouwzetsels of -gronden voor para- of niet-agrarische activiteiten. Dit creëert nog bijkomende mogelijkheden voor eigenaars om gronden te valoriseren buiten de pachtwet die een grote bescherming biedt aan landbouwers. Een derde effect in de keten vormen de inkomenssubsidies aan landbouwers waardoor onderbenutte landbouwgronden minder op de markt komen. Deze keten van effecten zet met andere woorden de beschikbaarheid en betaalbaarheid van landbouwgronden voor nieuwe of duurzame landbouwactiviteiten onder druk, waardoor deze activiteiten nog te vaak op zoek moeten naar greenfields (zie voor een uitgebreide bespreking hoofdstuk 6).

### 8.2 Interacties en versterkende effecten tussen niet-ruimtelijke beleidsmechanismen

Ten eerste speelt er een versterkend effect tussen de fiscaliteit voor renovaties en vervangende nieuwbouw enerzijds en de premiestelsels voor renovaties in het woonbeleid, aangezien beide instrumenten niet of onvoldoende ruimtelijk gedifferentieerd zijn (zie hoofdstuk 4).

Ten tweede interageert de woonfiscaliteit met het gebrek aan ruimtelijke differentiatie in (het doorrekenen van) de kosten van (nuts)voorzieningen. De uniforme kosten voor deze voorzieningen zijn



een uiting van het niet doorvertalen van de maatschappelijke kosten verbonden aan de woonplaatskeuze. Het deels internaliseren of verrekenen van deze kosten, naar analogie met het principe 'de vervuiler betaalt', kan gebeuren via ruimtelijke differentiatie van tarieven en/of de woonfiscaliteit, zoals gedifferentieerde kortingen op de verkooprechten en/of een differentiatie van de onroerende voorheffing (zie hoofdstuk 4).

Ten derde bemoeilijken zowel de woonfiscaliteit, alsook de criteria voor ondersteuningsmaatregelen voor duurzame investeringen het realiseren van collectieve woonoplossingen. Dit verhoogt nog de financieringsdrempels die bestaan voor vernieuwende collectieve woonvormen, gegeven de moeilijkheden die gemeenschappelijke wooninitiatieven of coöperatieven ondervinden op vlak van kredietverlening, het belenen van gemeenschappelijke delen of het in aanmerking komen voor fiscale kortingen, premies en subsidies voor deze gemeenschappelijke delen of als bewonerscollectief (zie hoofdstukken 4 en 5).

## 9 Twaalf beleidsacties tegen ondoordacht ruimtegebruik

Als afsluiter vatten we hier de voornaamste oorzaken samen die een grote negatieve impact hebben op ons ruimtegebruik en waarvoor beleidsactie nodig, urgent en haalbaar is willen we ondoordacht ruimtegebruik in Vlaanderen terugdringen. Ten eerste kunnen we een reeks **fiscale mechanismen** aanduiden die onduurzame ruimtelijke praktijken financieel 'belonen'. Deze zijn te situeren in de woon- en bouwfiscaliteit en het domein van de mobiliteit. Er is de woonbonus die eigenwoningbezit op onduurzame locaties aanzwengelt. Daarnaast kent het systeem van de verkooprechten (de voormalige registratierechten) een te beperkte en weinig slimme ruimtelijke differentiatie en 'bestraft' het kadastraal inkomen als grondslag voor de onroerende voorheffing wonen op stedelijke locaties. Het systeem van verlaagde btw-tarieven voor renovaties en voor vervangende nieuwbouw in bepaalde steden kan veel effectiever ingezet worden om te sturen richting duurzaam ruimtegebruik. Ten slotte hebben de bedrijfswagen als fiscaal instrument en de autofiscaliteit die louter het bezit maar niet het gebruik belasten een nefaste ruimtelijke impact op de woonplaats- en verplaatsingskeuzes.

Ten tweede treffen we in verschillende domeinen **beleidsmaatregelen** en **juridische en/of financiële mechanismen** aan als oorzaak van ondoordacht ruimtegebruik. De gemeentefinanciering moedigt gemeenten aan om woningen en bedrijven te ontwikkelen wat leidt tot een territoriale competitie tussen steden en landelijke gemeenten waarvoor de open ruimte het gelag betaalt. De grote gemeentelijke autonomie enerzijds en de kleine schaal van veel gemeenten anderzijds maken dat de Vlaamse overheid aan ruimtelijke sturingskracht inboet. De sterke verankering van private eigendom, waarbij de eigendoms- en gebruiksrechten voor onroerend goed bijna altijd bij een en dezelfde -private- partij liggen, werpt drempels op voor de financiering en het beheer van gemeenschappelijke en andere alternatieve en ruimtelijk duurzame woonvormen, en voor een ruimtelijk sturend grondbeleid. In grote delen van de open ruimte botst duurzaam ruimtegebruik op de subsidiemechanismen in de landbouw en op een moeilijke toegang tot grond voor duurzame landbouwpraktijken, mede omwille van de ruime mogelijkheden om niet-agrarische activiteiten te ontwikkelen in landbouwgebied. Ten slotte hebben de gebrekkige investeringen in en ruimtelijke organisatie van het openbaar vervoer een nefaste impact op de woonlocatie- en verplaatsingskeuzes.

Nochtans is het mogelijk om heel wat van de 'ruimtelijke systeemfouten' uit de hierboven geschetste mechanismen te halen via hervormingen die op korte of middellange termijn haalbaar lijken. Hieronder vatten we twaalf mogelijke beleidsacties en oplossingsrichtingen op die verder onderzoek verdienen en identificeren we het bevoegde beleidsniveau.

Daarnaast stelden we vast dat er heel wat beleidsmechanismen bestaan waarvoor het onduidelijk is welk effect ze hebben op het ruimtegebruik. Als generieke maatregel kunnen we bijgevolg tot slot nog aanbevelen dat vanuit het ruimtelijk beleid een **duurzame ruimtetoets** wordt ontwikkeld die toelaat om nieuwe of gewijzigde regelgeving te screenen op ruimtelijk impact.

*Lokale besturen aansturen (Vlaanderen – Kancelarij en Bestuur)*

1. Maak de financiering van lokale besturen meer afhankelijk van het halen van ruimtelijke doelstellingen als verdichting en de ontwikkeling van kwalitatieve open ruimte
2. Stuur de versterking en opschaling van het lokale bestuursniveau zo dat territoriale competitie tussen stad en rand vermeden wordt door in te zetten op stadsgewestvorming

*De bouw- en woonfiscaliteit (Vlaanderen – Financiën en Begroting / Federale Overheid - Justitie)*

3. Vervang de woonbonus door andersoortige fiscale instrumenten die het ondersteunen van eigenwoningbezit verzoenen met duurzaam ruimtegebruik, zoals ruimtelijk moduleerbare (kortingen op) de verkooprechten
4. Grijp de door het Europees Hof gelaakte regeling van de grondslag voor de onroerende voorheffing aan om ruimtelijk gewenste woonkeuzes fiscaal te ondersteunen. Hou dit voor ogen bij een hervorming van het stelsel
5. Herbekijk de btw-regimes voor renovatie en vervangende nieuwbouw. Ruimtelijke verfijningen zijn nodig om deze maatregelen efficiënt in te zetten voor de verdichting, vervanging en hernieuwing van de woonvoorraad, en om openruimte-creatie te stimuleren door het gericht ondersteunen van sloop

*Eigendoms- en beheersvormen voor nieuwe woonvormen en grondbeleid (Vlaanderen – Financiën en Begroting / Wonen Vlaanderen)*

6. Onderzoek hoe wooncoöperatieven, alternatieve eigendomsvormen en woningdelen gefinancierd en ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door gronden ter beschikking te stellen en/of garantie- of waarborgregelingen uit te werken
7. Stimuleer lokaal grondbeleid en wijs op de mogelijkheden van erfpacht en opstalformules voor het behoud van publieke grondposities die een betere ruimtelijke sturing toelaten
8. Voer (ruimtelijke) criteria in bij de vervreemding van (semi-)publieke eigendom, op het vlak van duurzame locatiekeuzes, verdichting, het vrijwaren van open ruimte en/of betaalbaarheid

*Open ruimte (Vlaanderen – Landbouw en Visserij / Federale Overheid - Justitie)*

9. Heroriënteer de ondersteuning van de landbouw op basis van criteria die duurzaamheid vooropstellen
10. Bescherm het landgebruik voor (duurzame) landbouw door de ontwikkeling van een landbouwgrondenbank en eventuele optimalisaties van de pachtwet

*Mobiliteit (Vlaanderen – Mobiliteit en Openbare Werken / Federale Overheid – Mobiliteit en Vervoer)*

11. Vervang bedrijfswagens door een mobiliteitsbudget dat echt aanstuurt op een duurzame modal shift
12. Werk een voldoende krachtig systeem van rekeningrijden uit dat leidt tot snelle aanpassing van het mobiliteitsgedrag / Toetst mogelijke scenario's voor de invoering van een slimme kilometerheffing aan de principes van een slim locatiebeleid uit het BRV

# 10 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

## 10.1 Opzet van interbestuurlijke focusgroepen

Hoger werden een voor aantal beleidsacties onderzoeksvragen en –pistes geïdentificeerd om mechanismen verder in kaart te brengen en alternatieven te ontwikkelen. Naast of voorafgaand aan deze kennisontwikkeling is er wellicht nood aan een beleidsvoorbereidend traject waarbij deze ruimtelijke impact van beleidsmechanismen uit andere beleidsdomeinen worden verkend met de actoren en bevoegde beleidsmakers uit de betreffende domeinen. Voorliggende opdracht bracht vooral academische experten met een brede ruimtelijke en/of juridische expertise samen. In functie van de hier geïdentificeerde beleidsacties lijkt een traject aangewezen op basis van workshop of focusgroepen tussen onderzoekers, vertegenwoordigers van Departement Omgeving en het Team Vlaams Bouwmeester en cruciale beleidsvoerders in de betreffende domeinen. Wellicht dient dit in eerste instantie op een ambtelijk niveau te gebeuren. De inzet van deze focusgroepen of workshops zou er in kunnen bestaan om een gezamenlijke projectdefinitie te formuleren voor detailonderzoek naar specifieke mechanismen met grote impact op de ruimte. Voor sommige beleidsacties zijn er reeds lopende onderzoekstrajecten waarbij aansluiting gevonden kan worden. In andere gevallen is er reeds interdepartementaal overleg over aangehaalde topics en is er reeds een gezamenlijke onderzoeksagenda (bijvoorbeeld in het kader van het traject Slim Wonen en Leven). Hieronder een aantal suggesties voor de opzet van een gezamenlijk overleg en/of definitie van onderzoeksagenda:

- Focusgroep met beleidsdomein Landbouw, VLM en mogelijks andere relevante beleidsactoren actief in de open ruimte voor de ruimtelijke duurzame ondersteuning van de landbouw, detailverkenning van ruimtelijk-economische mechanismen in het buitengebied, vertaling van doelstellingen van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid van de EU in het Vlaams landbouwbeleid
- Focusgroep met beleidsdomein Financiën en Begroting in verband met wenselijkheid en haalbaarheid van een onderzoek naar verschuivingen in de woonfiscaliteit (woonbonus, onroerende voorheffing, verkooprechten) met het oog op duurzame ruimtelijke sturing. Mogelijk onderzoekspartners: Steunpunt Wonen, onderzoekers betrokken bij voormalig Steunpunt Fiscaliteit en Begroting...
- Focusgroepen en/of overleg met FOD Financiën in verband met de btw-regeling voor nieuwbouw, renovaties en vervangende nieuwbouw
- Focusgroep en/of overleg met Wonen Vlaanderen en vertegenwoordigers van de bankensector in verband met de financiering en belening van gemeenschappelijke woonprojecten en coöperatieven, in functie van kredietverlening en waarborg en/of garantieregelingen
- Focusgroep en/of overleg met FOD Justitie in verband met de mogelijkheden en noodzaak van aanpassingen aan de regelgeving op de Vereniging van Mede-eigendom, de Coöperatieve

Vennootschap met Beperkte Aansprakelijkheid, de regelgeving op Erfpacht, Opstal en de Pachtwet

- ...

De bovenstaande lijst betreft niet meer dan een eerste suggestie van mogelijke werkgroepen. Wellicht dient dit gekoppeld te worden met een beperkte en diepere inhoudelijke verkenning van de cruciale beleidsmechanismen waarvoor verder onderzoek nodig is.

## 10.2 Onderzoek naar de ontwikkeling van of aanpak voor een duurzame ruimtetoets

Omdat het voor heel wat beleidsmechanismen onduidelijk is welk effect ze hebben op het ruimtegebruik, stelden we voor om een **duurzame ruimtetoets** in te voeren. Uiteraard kunnen allerlei vormen van beleid vandaag reeds getoetst worden aan de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Vragen daarbij zijn op welke manier dit vandaag al gebeurt (welke overlegmechanismen bestaan al), welke acties daarvoor bijkomend nodig zijn, en hoe zo een toetsing georganiseerd of geoptimaliseerd kan worden. Verschillende mogelijke scenario's kunnen verkend worden:

- In sommige gevallen kunnen uitgebreide simulaties en data- of GIS-analyses nodig zijn om de ruimtelijke impact van beleidsmaatregelen na te gaan. Een voorbeeld is de vraag of een ruimtelijk gedifferentieerde woonfiscaliteit in kapitalisatie-effecten zou resulteren, zoals het geval is gebleken met de woonbonus.
- Een andere piste kan het organiseren van quick scans zijn van nieuw beleid met potentieel ruimtelijk impact door experts, naar analogie bijvoorbeeld met het instrument van de 'Bouwmeester scan' voor lokaal ruimtelijk beleid.
- Een andere benadering zou een praktische doorvertaling van de principes van duurzame ruimtelijke ontwikkeling in concrete criteria kunnen zijn. Deze criteria kunnen dan door andere beleidsvelden gehanteerd worden als basis voor concrete regelgeving. Dit zou kunnen gaan om een set van generieke criteria tot en met het vastleggen van locatieprincipes of formele kaarten met afbakening (cfr. de VITO-kaart).

# Bibliografie

Aernouts, N., & Ryckewaert, M. (2013) *Evaluatie van de territoriaal selectieve maatregelen in het woonbeleid*, Leuven: Steunpunt Wonen, 120 p.

Arrest Hof van Justitie 12 april 2018, nr. C-110/17.

Balmer, I., & Gerber, J.-D. (2018) Why are housing cooperatives successful? Insights from Swiss affordable housing policy, *Housing Studies*, 33(3), 361–385.

Blondia, M., De Deyn, E. (2011) Een tramtrein voor Klein-Brabant. Zestien studenten uit negen landen gingen na hoe de introductie van een tramtrein kan fungeren als hefboom voor de ruimtelijke herontwikkeling van Klein-Brabant, *Ruimte* (11) 50-55.

Blondia, M., Smets, M. (sup.), Ryckewaert, M. (co-sup) (2014) *Een onderzoek naar het ruimtelijk sturend potentieel van een geïntegreerd regionaal openbaar vervoersproject voor de Vlaamse Nevelstad & Een netwerk van verknoopte corridors als strategie voor de transformatie van mobiliteits- en verstedelijkingspatronen*, Niet gepubliceerde doctoraatsverhandeling, KU Leuven, Leuven.

Cabus, P. (2018) *10 jaar strategische projecten. Omgeving vol realisatie*, Brussel: Departement Omgeving, 24 p.

Coppens, T. (2015) Verhandelbare ontwikkelingsrechten: een importproduct, met kansen voor Vlaanderen, *Ruimte* (25) 40-45.

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.

Courleux, F. (2011) Augmentation de la part des terres agricoles en location: échec ou réussite de la politique foncière? *Economie et statistique*, n°444-445, *Le foncier et l'agriculture. Développements récents*, 39-53.

Christman, J. (1994) *The myth of property. Toward an egalitarian theory of ownership*, Oxford: Oxford University Press.

Davis, J.E. (ed.) (2010) *The Community Land Trust Reader*, Cambridge: The Lincoln Institute of Land Policy, 616 p.

De Block, G. (2011) Designing the nation. The Belgian railway project, 1830—1837, *Technology and Culture*, 52(4), 703–732.

De Block, G., & Polasky, J. (2011) Light railways and the rural–urban continuum. Technology, space and society in late nineteenth-century Belgium, *Journal of Historical Geography*, 37(3), 312–328.

De Decker, P. (2011) Understanding housing sprawl: the case of Flanders, Belgium, *Environment and Planning A*, 43 (7), 1634-1654.

De Decker, P., Ryckewaert, M., Vandekerckhove, B., Pismans, A., Vastmans, F. & Le Roy, M. (2012) *Ruimte voor wonen. Trends en uitdagingen*, Antwerpen – Apeldoorn: Garant.

- De Keyser, T. (2017) Zonevreemde economisch georiënteerde activiteiten in het buitengebied. Analyse van het bestaande instrumentarium en van het lokale zonevreemde beleid, *Tijdschrift voor Omgevingsrecht en Omgevingsbeleid*, (3), 300-338.
- De Meulder, B., Schreurs, J., Cock, A., & Notteboom, B. (1999) Sleutelen aan het Belgisch stadslandschap, *Oase*, (52), 78–113.
- Dewaelheyns, V., Bomans, K., Gulinck, H. (2011) *The Powerful Garden. Emerging views on the garden complex*, Antwerpen - Apeldoorn: Garant.
- Duvernoy, I., Jarrige, F., Moustier, P., Serrano, J. (2005) Une agriculture multifonctionnelle dans le projet urbain : quelle reconnaissance, quelle gouvernance? *Les Cahiers de la multifonctionnalité*, 87-104.
- European Commission (2016) *EU-factsheet CAP in your country: Belgium*, 6 p.
- Gosseye, J. (2011) *Architectuur voor Vrijtijds cultuur: Culturele Centra, Zwembaden, Recreatiedomeinen*. Leuven: LannooCampus.
- Heylen, K., & Winters, S. (2012) *De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen*, Leuven: Steunpunt Wonen, 95 p.
- Hubeau, B., Vloebergh, G., (ed.) (2017) *Met inzicht ruimtelijk plannen en vergunnen*, Brugge, Die Keure.
- Jarrige, F. (2004) Les mutations d'une agriculture méditerranéenne face à la croissance urbaine. Dynamiques et enjeux autour de Montpellier, *Cahiers Agricultures*, 13(1), 64-74.
- Jarrige, F., Jouve, A. M., Napoleone, C. (2003) Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens? *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, (49), 13-28.
- Jonckheere, L., Kums, R., Maelstaf, H. & Maes, T. (2010) *Samenhuizen in België: waar staan we, waar gaan we? Gemeenschappelijk wonen: knelpunten en sporen naar oplossingen, stand van zaken en behoeften*, Brussel: Samenhuizen, 215 p.
- Kuhk, A., De Cauter, L., Van Den Broeck, P., Vloebergh, G. (2018) Een hype met eeuwenoude roots. Van historische tot hedendaagse commons, *Ruimte*, (39), 10-15.
- Lhermitte, K. (2017) *Kritische kijk op de afbakeningsprocessen van de gebieden van de natuurlijke en agrarische structuur in Vlaanderen*. Niet-gepubliceerde masterproef, Vrije Universiteit Brussel, Brussel.
- Loris, I. (2011) Woonaanbod in Vlaanderen. Analyse van het register van onbebouwde percelen en gemeentelijke woonprogrammaties, *Ruimte & Maatschappij*, 2 (4), 72–86.
- Loris, I. (te verschijnen) Hoofdstuk 3 – Ruimte voor wonen, in: *Ruimte Rapport*, Brussel: Departement Omgeving.
- Meeus, B., De Decker, P., & Claessens, B. (2013) *De geest van suburbia*. Antwerpen: Garant.
- Midheme, E., & Moulaert, F. (2013) Pushing back the frontiers of property. Community land trusts and low-income housing in urban Kenya, *Land Use Policy*, 35, 73–84.

- Monk, S. & Whitehead, C. (eds.) (2010) *Making housing more affordable. The role of intermediate tenures*, Chichester: Wiley-Blackwell/Rics Research.
- Omgeving Vlaanderen (2018) *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Strategische Visie*, Brussel: Departement Omgeving, 93 p.
- Pelfrene, E., Schockaert, I., & Lodewijckx, E. (2018) *Interne en externe migraties. Nota over de migratiebewegingen in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest en in de Vlaamse centrumsteden, 1997-2016*, Brussel: Statistiek Vlaanderen.
- Rebelgroep (2016) *Expertenadvies verhandelbare ontwikkelingsrechten. Verhandelbare ontwikkelingsrechten vanuit een markttechnisch perspectief in Vlaanderen*, 8 p.
- Ruimte Vlaanderen (2016) *Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten*, 42 p.
- Ruimte Vlaanderen (2017) *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel: Departement Ruimte Vlaanderen, 188 p.
- Ryckewaert, M. (2011) *Building the economic backbone of the Welfare State in Belgium. Infrastructure, Planning and Architecture 1945-1973*, Rotterdam: 010.
- Ryckewaert, M. (2012) Building a hybrid highway system. Road infrastructure as an instrument of economic urbanization in Belgium, *Transfers*, 2(1), 59–86.
- Ryckewaert, M. (2018) Woonwensen en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. De inertie van het woonaanbod stelt grenzen aan de stuurbaarheid van de woningvraag, *Ruimte & Maatschappij*, 10(1), 44–70.
- Ryckewaert, M., & De Meulder, B. (2012) *Ribbons and patches. Mapping suburbanization patterns in Flanders, Belgium*. Presented at the AAG Annual Meeting, New York, February 24-26.
- Ryckewaert, M., De Decker, P., Vandekerckhove, B., Winters, S., Vastmans, F., Elsinga, M., & Heylen, K. (2011) *Een woonmodel in transitie. Een toekomstverkenning van het Vlaamse wonen*, Antwerpen: Garant.
- SAFER. *Aménagement et développement de l'espace rural*, <http://www.safer.fr/> geconsulteerd op 30/11/2018.
- Smetcoren, A., Dury, S., De Donder, L., De Witte, N., Van Regenmortel, S., Kardol, T. & Verté, D. (2014) Denken over later? Attitudes van ouderen ten opzichte van verschillende woonvormen in Vlaanderen, *Ruimte & Maatschappij*, 6(2), 14-38.
- Smets, M. (1977) *De ontwikkeling van de tuinvijkgedachte in België. Een overzicht van de Belgische volkswoningbouw 1830-1930*, Brussel: Mardaga.
- Thion, P. (2016) De coöperatieve organisatie van gemeenschappelijke woonprojecten, *Tijdschrift voor Bouwrecht en Onroerend Goed*, (5), 374 – 394.
- Van Acker, M. (2014) *From flux to frame: Designing infrastructure and shaping urbanization in Belgium*, Leuven: Leuven university press.



- Van Broeck, L. (2017) *Meerjarenprogramma 2017-2020. Ruimte maken voor mens en natuur*, Brussel: Vlaams Bouwmeester, 20 p.
- Van Damme, L., & Vandekerckhove, B. (2013) *Stedenstructuur Vlaanderen. Onderzoeksopdracht in het kader van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, Brussel: Departement RWO, 90 p.
- Van den Houte, K., Ryckewaert, M., Delbeke, B., & Oosterlynck, S. (2015) *Gemeenschappelijk wonen*, Leuven: Steunpunt Wonen, 95 p.
- Van Reeth, J. (2016) *Expertenadvies verhandelbare ontwikkelingsrechten. Regionet Leuven. Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) als hefboom voor een sturend ruimtelijk beleid*, 60 p.
- Van Reeth, J., (2014) Regionet Leuven. Openbaar vervoer als hefboom voor duurzame ruimtelijke ordening, *Ruimte*, (21), 57-62.
- Vandebeek, N. (2008) *Terbeschikkingstelling van onroerende goederen. Grondige analyse van enkele rechtsfiguren*, Mechelen: Kluwer.
- Vandervelde, E. (1903) *L'exode rural et le retour aux champs*. Paris: Alcan.
- Vanneste, O. (1967) *Het groeipoolconcept en de regionaal-economische politiek. Toepassing op de Westvlaamse economie*. Brussel: Standaard Wetenschappelijke uitgeverij.
- Verbeek, T., Boussauw, K. & Pisman, A. (2014) Presence and trends of linear sprawl: explaining ribbon development in the north of Belgium, *Landscape and Urban Planning*, (128), 48-59.
- Verdonck, N., Vloebergh, G., Mistiaen, M. (2018) Coöperatief wonen. Een antwoord op de vraag naar betaalbare huisvesting, *Ruimte*, (39), 24-29.
- Verhoeve, A., Gullinck, H. (sup.) (2015) *Revealing the use of farms and farmland by non-agricultural economic activities. The case of Flanders*. Niet-gepubliceerde doctoraatsverhandeling, KU Leuven, Leuven.
- Vermeir, D. (2017) Nieuwe woonvormen, nieuw juridisch instrumentarium!?, in Hubeau, B. & Vandromme, T. (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode*, Brugge: Die Keure, 339-356.
- Vermeir, D., Carette, N., Hubeau, B. En Swennen, F. (2015) Flexibel en betaalbaar wonen. Nood aan een woon-shift? *De Sleutel past niet meer op elke deur*, Luyten, D., Emmery, K., Pasteels, I., en Geldof, D. (eds.), Antwerpen-Apeldoorn, Garant, 151-169.
- Verstraeten, L., Ceuppens, J., Ryckewaert, M., mmv. Winters, S., De Decker, P. (2013) *Evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod en de lastenregeling van het decreet grond- en pandenbeleid*, Leuven: Steunpunt Wonen.
- Vervloesem, E., De Meulder, B., & Loeckx, A. (2012) *Stadsvernieuwingsprojecten in Vlaanderen 2002-2011. Een eigenzinnige praktijk in Europees perspectief*. Brussel: ASP Editions.
- Vlaamse Regering (2018), *Voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium*, 20/08/2018.
- Vlaamse Woonraad. (2012) *Advies Vlaamse Woonraad over de regionalisering van de woonbonus*, 29 p.

- Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., Broeckaert, D., Le Roy, M., Maes, P., ... Blummel, P. (2010) *Evaluerend onderzoek naar de effectiviteit van de uitvoering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen*, Leuven, Brussel, Nijmegen: Instituut voor de Overheid KULeuven, SumResearch, Departement Architectuur Sint-Lucas Hogeschool W&K, Nijmegen School of Management Radboud Universiteit, 220 p.
- Voets, J., De Peuter, B., Vandekerckhove, B., De Decker, P., Broeckaert, D., Le Roy, M., ... Blummel, P. (2010) Flexibel plan werd ambtelijk en juridisch. *Ruimte*, (8), 12–17.
- Weyts, B. (2017) *Conceptnota. Stand van zaken onderzoek naar een mogelijke introductie van een wegenheffing voor lichte voertuigen in Vlaanderen*, Nota van de Vlaamse Regering 1279, 26/11/2017.
- Weyts, B. (2017) *Vlaanderen bereidt slimme kilometerheffing personenwagens voor*, <https://www.benweyts.be/nieuws/vlaanderen-bereidt-slimme-kilometerheffing-personenwagens-voor> 18/07/2017, laatst geconsulteerd op 30/11/2018.
- Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., ... Verbeeck, G. (2015) *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Leuven: Steunpunt Wonen, 99 p.
- Winters, S., Heylen, K., Ryckewaert, M., Smolders, C. & Vastmans, F. (2014) *Van 'klein beschrijf' naar 'huiskorting'. Deel 5. Conclusies en aanbevelingen*, Leuven: Steunpunt Wonen, 30 p.
- Winters, S., Van den Broeck, K., Vanormelingen, J. (2015) *Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd*, Leuven: Steunpunt Wonen, 198 p.

# Bijlage 1: focusgroepen

## Stuurgroep

Tania Hertveld (Team Vlaams Bouwmeester)

Leo Van Broeck (Team Vlaams Bouwmeester)

Inge Leenders (Departement Omgeving Vlaanderen)

Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving Vlaanderen)

## Deelnemende experten

### Workshop 1: bestuur en fiscaliteit

Bart Aerts (Leidsman bvba), stedenbouwkundige, expert projectontwikkeling en vastgoed

Kobe Boussauw (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

Filip De Rynck (UGent), bestuurskunde

Michel Maus (VUB, Bloomlaw), fiscaliteit

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

### Workshop 2: economie, open ruimte en mobiliteit

Kobe Boussauw (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

Griet Celen (Vlaamse Landmaatschappij)

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Eva Van Eenoo (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

An Verhetsel (UA), Mobiliteit en Economie

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

Niet aanwezig, maar wel voorafgaand bevraagd en commentaar op de draft eindnota: Elke Vanempten (Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, Team Vlaams Bouwmeester)

### Workshop 3: wonen en zakelijke rechten

Bart Aerts (Leidsman bvba), stedenbouwkundige, expert projectontwikkeling en vastgoed

Nicolas Carette (UAntwerpen), Gebruiksrechten en goederenrecht

Roel Helgers & Kristoff De Winne, Matexi

Bernard Hubeau (UAntwerpen), Overheid en Recht

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

Niet aanwezig maar wel bevraagd en commentaar op de eindnota: Griet Juwet (VUB, Cosmopolis),  
Energie en ruimte

Topics workshops

## Verslagen workshops

## **Studieopdracht juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik Workshop 1: Bestuur en Fiscaliteit**

Maandag 14 mei, 9-13u, Atelier Vlaams Bouwmeester, Ravensteingalerij, 1000 Brussel

### Aanwezigen

#### Opdrachtgever

Tania Hertveld (Team Vlaams Bouwmeester)

Inge Leenders (Departement Omgeving)

Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving)

#### Onderzoeksteam

Michael Ryckewaert, Kristien Van den Houte (VUB Cosmopolis)

Laurens Brusselmans, Diederik Vermeir

Verontschuldigd: Bernard Hubeau (UA Overheid en Recht)

#### Externe experts

Bart Aerts (Leidsman bvba), stedenbouwkundige, expert projectontwikkeling en vastgoed

Kobe Boussauw (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

Filip De Rynck (UGent), bestuurskunde

Michel Maus (VUB, Bloomlaw), fiscaliteit

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

Verontschuldigd: Miguel De Jonckheere (VUB, Bloomlaw), publiek recht, lokale belastingen

### Discussie

#### Topics grondbeleid

Aan de basis ligt de massieve doorwerking van een historisch conglomeraat van instrumenten (Wet De Taeye, wet Brunfaut) dat eigendomsbezit (nog steeds) aanmoedigt. Grondslagen van het recht op eigendom geven aanleiding tot een aantal perversiteiten. Daardoor bestaat er weinig verhuismobiliteit (ouderen blijven in te grote eengezinswoningen) en komen nieuwe wooninitiatieven moeilijk van de grond (banken belenen geen gemeenschappelijke delen noch aandelen).

Een kadaster/databank (zie ook O.V.) ontbreekt: er zijn geen cijfers gekend van bv tweede verblijven (domicilie), zowel in de open ruimte als in de stad.

Er is nood aan een update van het kadaster: door werken die zijn vrijgesteld van het bekomen van een (omgevings)vergunning (onderhoud- en in standhoudingswerken in buitengebied) zijn vele woningen niet naar waarde geschat en blijft een update van de aanslag (KI) uit.

Werkt het BSO als mechanisme ondoordacht ruimtegebruik in de hand? Sociale huisvestingsmaatschappijen realiseren vandaag de dag sociale woningen op hun eigen gronden, maar deze zijn vaak slecht gelegen. Door de afschaffing van de regeling inzake sociale lasten (G&P) beschikken gemeenten over minder instrumenten om het BSO te realiseren (streefcijfer 9%): een herstelling van het G&P-decreet is noodzakelijk om bindende lasten terug te invoeren. De impact hiervan zou niettemin beperkt zijn.

Sociale woonactoren mogen nu op sommige – ook slecht gelegen – (eigen) gronden méér (WUG's). Grondbeleid zou echter niet actor-afhankelijk mogen zijn.

Het bestaande instrumentarium op verkrotting/verwaarlozing/leegstand zou moeten worden aangepast in functie van een gericht pandenbeleid: de bestaande fiscale instrumenten zijn weinig doeltreffend i.v.m. doordacht ruimtegebruik. Flankerende maatregelen zijn nodig.

De wenselijkheid van/nood aan een (genuanceerde) afbakening/zonering en de principiële benadering van BRV staan tegenover elkaar. De gebieden van natuurlijke en agrarische structuur (RSV) geven aan waar open ruimte zich bevindt en koppelen daar maatregelen aan. Ook de gebiedsprogramma's in het BRV laten een aantal afbakeningen toe (maar er zijn nog steeds RUP nodig). De nog steeds geldende Gewestplannen sturen op vlak van bestemming maar niet van ontwikkeling. Dragen afbakeningen zoals 'centrum-stedelijk/grootstedelijk' bij tot een gedifferentieerd fiscaal beleid en zijn er geen andere mogelijkheden? Buiten de kernen zijn in principe geen bouw mogelijkheden (meer) toegestaan, tenzij via uitzonderingsregelgeving. Dit wordt in de hand gewerkt doordat op een ongewoon hoog niveau, namelijk het Gewestplan, bouwrechten werden toegekend.

De locatie van bedrijfsvestigingen is niet gereguleerd? (zie ook WS\_Economie)

### Topics fiscaliteit Wonen

Fiscaliteit en woonbeleid zijn op verschillende niveaus niet op elkaar afgestemd/ tegenstrijdig.

De grondslag KI voor onroerende voorheffing (oneerlijk, werkt kapitalisatie van vastgoed in de hand) is achterhaald. Een hervorming dringt zich op. Een (tweede) veroordeling door Europa, vraagt dat België haar wetgeving aanpast: in België wordt buitenlands vastgoed belast op basis van de werkelijke huurinkomsten terwijl binnenlands vastgoed op basis van het KI wordt belast. Dit gaat in tegen het vrij verkeer van kapitaal. Interessant alternatief is het principe van de onroerende zaakbelasting zoals toegepast in NL (*woonwaardesysteem* (WOS)): een belasting op basis van de huurwaarde van het onroerend goed vormt de basisbelasting, die wordt jaarlijks geëvalueerd (in België door achterstand in het kadaster al 10 jaar niet meer geactualiseerd) en nadien gecorrigeerd bv. aan de hand van een puntensysteem op basis van objectieve criteria/woningkarakteristieken (ligging: wonen in de stad krijgt voordeel, densiteit, zonevreemdheid, nabijheid werk, al dan niet gelegen in 'krimpende regio's',...). Een aantal data kunnen al uit de EPB-databank worden gehaald. Bij energieverbruik als criteria moet worden gewaakt dat het diegene die isolatiewerken niet kunnen betalen, niet worden benadeeld.

Ook het instrumentarium Zorg moet hier aan gekoppeld worden. Demografische impact (veroudering, bevolkingsdaling,..) en verhoogde zorgbehoefte moet ruimtelijk en fiscaal worden vertaald.



Kan men als gemeente een gedifferentieerde onroerende voorheffing doorvoeren via een reglement? Ja, maar als één bewoner die zich benadeeld voelt naar de Raad van State stapt kan dit worden nietig verklaard. Gemeenten durven dit vandaag de dag niet doorvoeren uit schrik voor rechtszaken.

Het gewest Vlaanderen kan dit nieuwe systeem decreetmatig invoeren, dat is ook veiliger. De gewestelijke overheid zou de basishuurwaarde (eenmalig) kunnen bepalen waarna de gemeenten deze kunnen verfijnen/actualiseren. De onroerende voorheffing kan losgemaakt van het K.I. door de gewesten maar dan wel afgestemd op elkaar en bij voorkeur grensoverschrijdend (Vlaams Brabant – Waals Brabant). Én voor te leggen aan Raad van State om betwistingen te vermijden.

De woonbonus? De aankoop van een woning (incl. registratierechten) wordt fiscaal pas achteraf beloond. In het Brussels gewest hanteert men een heel ander systeem, namelijk een grotere vrijgestelde som (175.000 euro) op de registratierechten. Ook zo'n systeem blijft natuurlijk het eigen woningbezit aanmoedigen maar zou wel ruimtelijk selectief kunnen zijn. Toch eerder een consensus dat de woonbonus beter afgeschaft wordt.

T.a.v. wooncoöperatieven: geen fiscale stimulansen vandaag, in tegendeel. Deze kunnen in principe ook worden gekoppeld aan een onroerende zaakbelasting met flexibele parameters op maat. Door het stichten van een vennootschap verliezen woongroepen bijvoorbeeld vandaag de woonbonus.

#### Topics Fiscaliteit Mobiliteit

Vandaag wordt mobiliteit wordt fiscaal ondersteund, immobiliteit echter niet.

I.p.v. te spreken van accijnzen kan men beter spreken van dieselbelasting, waardoor een duidelijk(er) beeld ontstaat voor de consument.

Rekeningrijden lijkt in eerste instantie goed, volgens het principe van 'de vervuiler betaalt'. Een voorwaarde is wel dat de belasting voldoende hoog moet zijn, waardoor mobiliteit echter elitairder dreigt te worden. Het is mogelijk dat volgende legislatuur een zekere vorm van rekeningrijden wordt doorgevoerd, maar of deze meteen voldoende sturend kan / mag zijn, is onzeker.

Het ontraden van de salariswagens dient gepaard te gaan met stijgende investeringen in openbaar vervoer. Daarnaast is er momenteel pendelverkeer dat economisch niet lucratief is, bijvoorbeeld generieke jobs die in verschillende steden aanwezig zijn, maar waarbij men niet noodzakelijk de job uitoefent op de locatie het dichtst bij huis. Denk aan verplegend personeel in ziekenhuizen. Optimaal zouden zij in het dichtstbijzijnde ziekenhuis tewerkgesteld worden. Daarnaast kan men ook de oprichting van regionale bedrijfsruimten fiscaal gaan stimuleren.

#### Topics Financiering en bestuurskracht overheden

*Gemeenten:*

Gemeentefonds:

De gemeenten krijgen veel middelen en beschikken over veel autonomie maar hebben niet altijd de nodige competenties. Dit is vooral het geval bij kleine gemeenten :

Er is een gebrek aan incentives /controle op uitvoering voor het vrijwaren van de open ruimte en het bereiken van het BSO.

Een voorstel: een puntensysteem instellen o.b.v. objectieve criteria als evaluatiesysteem voor kosten en diensten

Incentives kunnen ingevoerd worden op gewestelijk (gemeentefonds) of op lokaal niveau (gedifferentieerde opcentiemen).

Er is nood aan monetarisering van open-ruimte-vrijwaring. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen de gemeenten: er zijn enerzijds landelijke gemeenten met veel open ruimte en anderzijds landelijke gemeenten die inzetten op extra voorzieningen om meer inwoners en zo gemeentelijke inkomsten aan te trekken.

De gemeentefinanciering kan eerlijker en doeltreffender:

- de gemeentefinanciering is nu niet prestatiegericht, niet gekoppeld aan doelstellingen, de gemeenten krijgen een blanco cheque.
- er worden meer en meer budgetten vanuit sectorale regelgeving rechtstreeks voor bepaalde voorzieningen, in ruil voor bepaalde prestaties toegekend zoals voor ziekenhuizen, politie, infrastructuur, woonzorgcentra, bibliotheken, ...Deze leiden tot meer ruimtegebruik.
- steden krijgen 8% meer middelen t.o.v. gemeenten om armoede te bestrijden.
- gemeenten concurreren om grote bedrijven en winkelcentra aan te trekken (op afgelegen plaatsen).

Gemeentebelastingen:

Gedifferentieerde opcentiemen kunnen verlaagd maar niet verhoogd worden en dat betekent minder inkomsten voor de gemeente. De bedoeling is om lagere opcentiemen te vragen in achtergestelde wijken (maar op basis van een verouderd kadaster). Dit alles is nog vrij vaag qua operationalisering: de gemeenteraad moet eerst ook een nieuw fiscaal reglement met zones goedkeuren.

Sommige kuststeden heffen geen aanvullende personenbelasting maar wel opcentiemen. Zij krijgen niettemin een compensatie voor toerisme.

Vrije beroepen ontsnappen aan personenbelasting door 'vervennootschappelijking' waardoor de gemeente inkomsten mist.

*Intergemeentelijke samenwerking:*

Intercommunales treden op het terrein van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren.

De grondpositie van de intercommunales beïnvloedt hun rol bij grondbeleid en die is dubbelzinnig. Enerzijds zijn intercommunales ontwikkelaar maar eveneens zijn ze planner! Principieel zouden ze het ruimtelijk beleid moeten ondersteunen. Hier moet wel een sterk onderscheid gemaakt worden tussen de provincies: Limburg kent zeer weinig intercommunales, West-Vlaanderen daarentegen kent veel en

sterk ontwikkelde intercommunales. Het decretaal kader hieromtrent is echter weinig ontwikkeld: vandaag is het niet mogelijk om Vlaamse bevoegdheden rechtstreeks toe te bedelen aan intercommunales: men moet deze eerst toebedelen aan de gemeenten die kunnen daarna beslissen of men gaat samenwerken.

Kan de 'federatie van gemeenten' (zie EPCI, Frankrijk) als format dienen als een interbestuurlijk instrument (tussen gemeenten onderling én tussen gemeenten en gewest). De kracht van intercommunales ligt namelijk in de vertaalfunctie van een bovenlokaal naar het lokaal beleid.

Er is een gebrek aan een controle over de financiële structuur van de intercommunales en aan coördinatie over de gemeentegrenzen heen.

#### *Provincies:*

Er is geen coördinatie tussen de dienst Beroepen en de dienst Planning op provinciaal niveau. Bij de deputatie worden beslissingen genomen tegen het advies van de eigen (provinciale) diensten in. Daardoor schuiven gemeenten de verantwoordelijkheid gemakkelijk door naar de provincie. Bovendien is de beroepsbevoegdheid van de provincies tegenstrijdig met de uitbreidende bevoegdheden van de gemeenten die weinig vermogen wanneer beroepsuitspraken tegen lokale ruimtelijke visies ingaan.

De provinciale ontwikkelingsmaatschappijen sturen de ontwikkeling van gronden én van het beleid waardoor ook zij een dubbele pet dragen.

IKEA-wet: de gemeenten beslissen over socio-economische kwesties via de vergunning maar hebben geen volledig uitgebouwde dienst met economische know how. Wijzigingen in de procedure kunnen tegelijk een opportuniteit zijn om dit onder te brengen bij RO.

Lokale overheden staan onder druk. Alle inspanningen gaan naar vergunningen, waardoor er minder ruimte blijft voor planologische ingrepen. De daadwerkelijke beleidsvoering wordt (enkel) doorgevoerd via het al dan niet toestaan van de vergunningen.

#### *Vervoerregio's en –corridors:*

De experts betreuren dat

- de vervoerregio's niet gekoppeld worden aan RO (geen departementen Mobiliteit en Ruimtelijke Ordening vertegenwoordigd in de raden). Vervoerregio's ruimtelijke verantwoordelijkheid geven zal niet evident zijn.
- er een kader ontbreekt. Beslissingen enkel aan gemeenten overlaten in een sfeer van vrijwilligheid zal niet lukken.
- er geen specifieke doelgroepen worden vooropgesteld;
- de vervoerregio's gebudgetteerd zijn binnen gesloten enveloppes (al wat bijkomt is voor rekening van de gemeente);
- concurrentie tussen gemeenten in de hand wordt gewerkt eerder dan samenwerking.

## **Studieopdracht juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik Workshop 2: Economie, mobiliteit en open ruimte**

Maandag 28 mei, 9-13u, Atelier Vlaams Bouwmeester, Ravensteingalerij, 1000 Brussel

### Aanwezigen

#### Opdrachtgever

Tania Hertveld (Team Vlaams Bouwmeester)

Inge Leenders (Departement Omgeving)

Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving)

#### Onderzoeksteam

Michael Ryckewaert, Kristien Van den Houte (VUB Cosmopolis)

Laurens Brusselmans, Diederik Vermeir, Bernard Hubeau (UA Overheid en Recht)

#### Externe experts

Kobe Boussauw (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

Griet Celen (Vlaamse Landmaatschappij)

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Eva Van Eenoo (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige

An Verhetsel (UA), Mobiliteit en Economie

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

Verontschuldigd: Elke Vanempen (Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek)

### Discussie

#### Vooraf

In BRV t.o.v. het RSV geen taakstelling / ruimtelijke boekhouding meer (de 'hectarenboekhouding') maar is dat betreuenswaardig? Draagt dit bij tot beter gebruik van de ruimte? Streefcijfers/quota maar tijdelijk doeltreffend?

#### Topics Economie

Economische ondersteuningsmaatregelen voor bedrijven: financiering afkomstig van de Europese en regionale ontwikkelingsfondsen vloeit in Vlaanderen bijna uitsluitend door naar (gebieden in) Limburg doordat deze provincie de enige is die voor de financiering in aanmerking komt. De studie 'potentievolle locaties voor logistieke industrie' wijst Limburg aan als gebied waar vele economische kansen liggen, maar wat met de mobiliteitseffecten indien dit zou worden gerealiseerd? Limburg, meer bepaald de regio rond het Albertkanaal, is interessant vanuit twee opzichten: enerzijds de multimodale ontsluiting

(maar de NMBS wil niet mee) alsook de geschiktheid voor internationale bedeling van goederen via waterwegen.

Waterwegen bereiken economisch echter hun verzadigingspunt en spelen minder snel in op een toenemende fragmentatie van goederen dan wegtransport. Ze zijn voornamelijk geschikt voor bulkvervoer dat sinds de de-industrialisatie fors is afgenomen.

Dat capaciteitsprobleem situeert zich vooral bij het tekort aan sluis capaciteit > binnenvaart economisch onderbenut

Import/export? Lokale productie?

Check mobiliteitsplan Vlaanderen: inzetten op goederenvervoer per trein? (> stationsontwikkelingen en goederenspoorbundels)

Algemeen heeft het domein RO weinig vat op het gevoerde economisch beleid. In het bijzonder werkt dit door in de transporteconomie, waar de werkelijke distributiecycclus van vele goederen vaak haaks staat op een distributiepatroon verantwoord vanuit ruimtelijk oogpunt. Dit wordt (mee) in stand gehouden doordat de externe (maatschappelijke en financiële) kosten (bijvoorbeeld van e-commerce) niet worden doorgerekend. Bundelingen binnen (retail)bedrijven zijn er wel, maar de vraag kan gesteld worden of dit niet op grotere schaal (over de bedrijven heen) moet worden geregeld. 'Pick up'-points, waar de consument zelf het pakje kan afhalen en ritten tot aan de deur kunnen worden vermeden veroorzaken dan weer meer individuele verplaatsingen (net zoals naar de winkel rijden).

Last mile : LVZ verbieden door stads-/dorpskernen vb. Leuven.

IKEA-WET: Vlaamse steden en gemeenten kunnen nu beslissen over sociaaleconomische vergunningen. Binnenkort zou dit echter terug een Vlaamse bevoegdheid worden, met delegatiemogelijkheid, waardoor een belangrijk deel bij de gemeenten zal blijven (behouden hun bevoegdheid naargelang oppervlakte aangevraagd project). Is IKEA-wet verbetering vanuit ruimtelijk oogpunt? Veelal zullen kleine gemeenten ook supermarkten of gelijkaardige grootschalige voorzieningen een plaats willen geven, terwijl deze daar misschien niet goed gelegen zijn (moedigt autoverkeer aan + verhardingen parkeerplaatsen). Good practice: 'verwevingstoets' Gent: welke verweving van functies willen we realiseren op welke plaats? Zo kunnen creatievere industrieën/kleinere ondernemingen/start ups een plaats krijgen in de stad.

Decreet grootschalige handelsvestigingen (en de 'winkelnota'): uitvoering van dit beleid wordt nagenoeg volledig afhankelijk gemaakt van de RO. Men identificeert bv. 'kernwinkelgebieden' en in functie hiervan ook toegelaten vestigingen. Werkt vandaag niet omdat het aanduiden van winkelarme gebieden niet populair is > voorrang aan handel opvoeren (win win gemeente: meer kiezers en meer inkomsten).

Met betrekking tot de grondreserves ziet men grote regionale verschillen. Een belangrijk probleem situeert zich m.b.t. het gebruik van watergebonden bedrijventerreinen, die zouden moeten worden aangewend door watergebonden industrie. Door de grote druk op deze gebieden ziet men echter dat ook niet-watergebonden bedrijven zich hier vestigen, wat een negatief effect heeft op de optimale aanwending van de waterwegen voor goederentransport. Dit hangt samen met het concessiebeleid in

havengebieden, dat lange tijd ongecoördineerd verliep. Momenteel wordt de sector zich daar meer bewust van, waardoor er meer en meer afstemming is. In deze context: (nieuwe) wet-Chabert en subharborisatie-fenomeen.

Tekort aan liggingsplaatsen in de havens zou kunnen worden opgelost door de creatie van een coördinatieplek op het water waar goederen worden herbundeld voor men de haven binnenkomt. Dit vereist echter infrastructurele werken.

Telewerk als ruimtelijke oplossing: het stimuleren van telewerk is niet zonder gevaar gezien dit een incentive kan betekenen om verder van het werk te gaan wonen. Bovendien ziet men dat telewerk als toepassing zijn grenzen kent: vergaderingen moeten (lijfelijk) blijven doorgaan, zelfs in een economie waar de meerderheid van de jobs zich in de dienstensector situeren en theoretisch vatbaar zijn voor thuiswerk.

Er was ook de issue van de binnenvaart met hoge loonkosten en werkomstandigheden. 'Zelfvarende boten' zouden een oplossing zijn... (maar goed, dan weer liberalisering en het 'wegrobotiseren' van de job van binnenschipper)

#### Topics Mobiliteit:

België doet het volgens vergelijkende internationale studies zeer slecht op het vlak van OV. Enerzijds is er de gebrekkige kwaliteit (vb. nog steeds een zeer klein aantal elektrische bussen), Anderzijds is er de zeer grote fragmentatie van betrokken instellingen (De Lijn, NMBS, TEC, MIVB, lokale vervoerregio's, ...) die zorgt voor een gebrek aan coördinatie en efficiëntie. Een gevolg van deze fragmentatie is dat er een zeer beperkt draagvlak bestaat voor innoverende oplossingen en dat, indien innovaties zich aandienen, deze niet gecoördineerd worden ontwikkeld/ingezet. Doordat de sector intern een aantal belangrijke gebreken heeft is het niet eenvoudig deze te herstructureren met een ruimtelijke visie in het achterhoofd. Zowel op Vlaams als federaal beleidsniveau heerst er de overtuiging dat een herinvestering(splan) noodzakelijk is m.b.t. openbaar vervoer om de mobiliteitsvraag blijvend te beantwoorden.

Het principe 'Transport Oriented Development' <-> principes van basismobiliteit/ basisbereikbaarheid van De Lijn en huidige organisatie van de NMBS. Vraag is of deze organisaties zich dermate kunnen herorganiseren opdat ToD hier ingang kan vinden.

Vervoerregio's: iedere gemeenten kiest eigen partner > nood aan stadsregionale visie!

Last mile De Lijn: geen succes. Beter opteren voor veel personenvervoer door drukke corridors.

Het concept 'Bicycle Oriented Development' vindt momenteel niet voldoende ingang doordat aanvullende investeringen nodig zijn en prioriteiten m.b.t. het fietsbeleid moeten worden geformuleerd. Het uitrollen van de infrastructuur focust momenteel op het woon- werkverkeer (vb. fietssnelwegen), terwijl een groot aantal verplaatsingen met de fiets betrekking hebben op een korte afstand. Parallel moet een beleid worden gevoerd dat ontradend werkt t.a.v. autogebruik, waardoor de fiets het aangewezen vervoermiddel wordt in plaats van een optie. Volgens experts is er winst te boeken onder de vorm van ondersteuning t.a.v. elektrische fietsen / speed pedelec: deze kunnen voor grotere

afstanden worden aangewend en dragen bij tot de bereikbaarheid van kerngebieden. Voor de korte afstanden ziet men dat de fietsers vandaag nog in concurrentie treden met voetgangers omtrent het gebruik van de publieke ruimte. Voorzieningen zullen moeten worden gecreëerd, zeker als men doorgaat met het verlenen van fietsvergoedingen, die vandaag een belangrijk effect hebben (stijging fietsgebruik 10 à 15%). Aandachtspunt op dit gebied is de organisatie van faciliteiten van voor- en natransport (zoals fietsenstallingen) en de afstemming van OV.

Het mobiliteitsbudget (niet afstandafhankelijk!) van vandaag bedreigt de salariswagen onvoldoende gezien het weinig incentive vormt om een overstap te organiseren naar het OV. Het is echter onzeker wat er zou gebeuren indien een groot deel van de bevolking afstapt van de salariswagen: koopt men dan een eigen kleinere/goedkopere, maar even/meer vervuilende wagen? Een belangrijk aspect in deze discussie zijn de tankkaarten en de impact die zij hebben op het aantal gereden kilometers. Ten slotte is er de ruimtelijke bekommernis omtrent de toenemende wegverbredingen: de druk op deze discussie kan voor een deel worden weggehaald indien gewerkt wordt aan het afslanken van het aantal auto's op de wegen.

### Topics Open Ruimte

Het concept 'knooppuntwaarde': vandaag grotendeels gedefinieerd vanuit het oogpunt 'bereikbaarheid' en weinig vanuit een invalshoek die rekening houdt met open ruimte. Moet een 'open ruimte'-kaart worden betrokken bij de vaststelling van de knooppuntenkaart binnen het BRV? Hoe kan hier mee rekening worden gehouden?

Grondbeleid (landinrichting en ruilverkaveling): vandaag een grote uitdaging om in urgente thema's toch aandacht te krijgen voor bezorgdheden t.a.v. open ruimte. Het programma 'Waterlandschap' bestaat uit Vlaamse kaderrichtlijnen waarop lokale groepen kunnen intekenen en uitvoeringsmiddelen krijgen als beloning om rekening te houden met open ruimte bij ruimtelijke ingrepen (subsidie van de VLM, geen volledige financiering, 14 pilootprojecten). Men hoopt dat hierdoor de realisatiekracht van kwalitatieve ruimtelijke ingrepen toeneemt en het de lokale besturen ontlast in hun huidig capaciteitsprobleem, wat een belangrijke rem vormt voor de toepassing van (instrumenten in) het Landinrichtingsdecreet.

EU- Habitat richtlijnen vaak niet au sérieux genomen (bij opmaken RUPs)

### Topics Landbouw

Leegstaande (zonevreemde) hoeves, vaak in landbouwgebied, vormen een motor voor de aansnijding van open ruimte (ook voor bedrijven die er zich goedkoper kunnen vestigen dan op bedrijventerreinen > concurrentievervalsing). Hiervoor zijn twee redenen: enerzijds de generieke afwijkings- en ontwikkelingsmogelijkheden binnen de VCRO en anderzijds de gebrekkige handhaving. Wel zijn er grote regionale verschillen vast te stellen m.b.t. de druk op zonevreemde constructies, waar de druk het grootst is op panden nabij stedelijke agglomeraties.

De pachtwet beschermdde oorspronkelijk de landbouwers zodat zij gedurende een lange tijd hun landbouwgronden in bezit konden houden. Nu keert zich dat tegen hen want de druk op andere – niet verpachte gronden - verhoogt (al dan niet voor landbouwfuncties) en de grondprijzen stijgen. Anderzijds kunnen zelfs gepensioneerde landbouwers loonvervangende Europese landbouwsubsidies ontvangen,

waardoor velen de landbouwgronden langer in gebruik of eigendom houden. Deze factoren zorgen ervoor dat jonge landbouwers niet snel genoeg de noodzakelijke landbouwgronden kunnen verwerven en gedreven worden naar greenfieldontwikkelingen. Verder wordt een Belgisch strategisch document opgemaakt t.a.v. de Europese landbouwsubsidies. Dit beleidsdocument (bestaande uit een Vlaams en Waals deel) bepaalt hoe de Europese subsidies worden ingezet in Vlaanderen. Het Vlaamse deel (afkomstig van het Departement Landbouw) van dit document bedeeft zeer veel geld toe aan de rechtstreekse inkomsten en relatief weinig aan de verbreding van landbouw-/plattelandsbeleid. De autonomie van de lidstaten t.a.v. de Europese subsidies zal in de toekomst zelfs nog toenemen, wat een kentering in het voordeel van een ruimtelijke visie op landbouw nog zal bemoeilijken. Algemeen is het Vlaamse landbouwbeleid ook weinig sturend en behoudsgezind: de verantwoordelijkheid/het beslissingsrecht voor ontwikkelingen ligt nagenoeg volledig bij de individuele ondernemer, ten gevolge van de huidige invulling van het eigendomsrecht. Good practice in Frankrijk (grondenbank SAFER, departement Landbouw): staatsorgaan heeft voorkeurecht op landbouwgrond, en krijgt hieromtrent beleidsopdrachten, om deze bijvoorbeeld opnieuw te verkopen aan jonge landbouwers/bio-landbouwers. Daarnaast doet dit orgaan aan prijsbepaling van de grond indien deze wordt verkocht.

Een nieuw instrument is het afsluiten van een contractconvenant met een flankerend landbouwbeleid, waarbinnen gebiedsgericht afwijkingsmogelijkheden kunnen worden toegestaan met het oog op de verwezenlijking van doelstellingen binnen het landbouwbeleid (vandaag voornamelijk toepast met oog op reconversie). Dit kan een ingang zijn voor de verbreding van de landbouw die vandaag nodig is.

#### Vermelde literatuur

##### Algemene aspecten ondoordacht ruimtegebruik

Basisonderzoeksrapporten CESO (Metropolis, Uantwerpen, ?), De Brabander e.a. ('88-'92)

Studie Koning Boudewijnstichting, Vanderhaegen ('82)

##### Topics economie

Studie 'potentievolle locaties voor logistieke industrie' (Limburg)

##### Topics Mobiliteit

Doctoraat Thomas Van Outryve (fietsvergoeding en -gebruik)

##### Reconversie landbouw: contractbenadering

[https://www.ilvo.vlaanderen.be/Portals/68/documents/Mediatheek/Beleidsnota/Beleidsnota\\_2016\\_01.pdf](https://www.ilvo.vlaanderen.be/Portals/68/documents/Mediatheek/Beleidsnota/Beleidsnota_2016_01.pdf)



## **Studieopdracht juridische en fiscale oorzaken van ondoordacht ruimtegebruik Workshop 3: Wonen en zakelijke rechten**

Maandag 4 juni, 9-13u, Atelier Vlaams Bouwmeester, Ravensteingalerij, 1000 Brussel

### Aanwezigen

#### Opdrachtgever

Tania Hertveld (Team Vlaams Bouwmeester)

Inge Leenders (Departement Omgeving)

Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving)

#### Onderzoeksteam

Michael Ryckewaert, Kristien Van den Houte (VUB Cosmopolis)

Laurens Brusselmans, Diederik Vermeir, Bernard Hubeau (UA Overheid en Recht)

#### Externe experts

Bart Aerts (Leidsman bvba), stedenbouwkundige, expert projectontwikkeling en vastgoed

Nicolas Carette (UAntwerpen), Gebruiksrechten en goederenrecht

Roel Helgers & Kristoff De Winne, Matexi

Bernard Hubeau (UAntwerpen), Overheid en Recht

Pieterjan Schraepen (UGent), bestuurskunde

Guy Vloebergh (ontwerpbureau Omgeving), ruimtelijke planner

Verontschuldigd: Kobe Boussauw (VUB, Cosmopolis), ruimtelijke planner, mobiliteitsdeskundige en

Griet Juwet (VUB, Cosmopolis), Energie en ruimte

### Vooraf

#### Werking private ontwikkelaars (input Matexi):

Gemiddelde doorlooptijd van een ontwikkelingsproject is 10 jaar en gaat in vier stappen: 1) Verwerven grond 2) maken plannen 3) bouwen 4) verkopen. Van zeer groot belang is dat men als PO rekening moet houden met het budget dat de uiteindelijke klant ter beschikking heeft. Er heerst immers een 'glazen plafond' dat zeer moeilijk kan worden doorbroken: een beperkte stijging in de prijs van een ontwikkeling heeft meteen een groot effect op het aantal potentiële kopers (stijging woningprijs met 10% leidde volgens studie tot halvering aantal geïnteresseerde kopers). Bijgevolg kunnen sommige projecten door aanpassingen aan oude regelgeving of de ontwikkeling van nieuwe regelgeving niet worden gerealiseerd, ondanks dat de meerkost voor de uiteindelijke bewoners relatief beperkt kan zijn.

Procedure 'complexe projecten': zodanig transparant dat 'tegenstanders' veel argumenten kunnen verzamelen om bezwaren te onderbouwen.

### Discussie

## Topics wonen:

### *Woonbeleid ruimtelijk / publieke actoren*

Wet op mede-eigendom: werkt vaak versnippering eigendomsstructuur in de hand en belemmert private ontwikkelaars te herontwikkelen. Verdichting in steden moet vaak worden nagestreefd op plaatsen waar diverse partijen een perceel / woonentiteit / parkeerplaats / ... in (mede-)eigendom hebben. Enerzijds duurt het lang om alle delen te kunnen verwerven en anderzijds stijgen de resterende delen die nog moeten worden opgekocht om het project te realiseren in prijs.

Een goed beleid omtrent de overheidsterreinen die vaak goed gelegen zijn ontbreekt (vb. stelplaatsen De Lijn, gronden NMBS).

Woonfiscaliteit: gunstige renovatiefiscaliteit werkt 'oplapwerk' in de hand, terwijl men soms ook nieuwbouw zou moeten overwegen. Betere balans nodig nieuwbouw/ afbraak (en vervangingsbouw, evt. op een andere plek). Ongelijk BTW regime: van 6% in de centrumsteden (renovatie) wordt toegepast t.a.v. particulieren en niet t.a.v. klanten van projectontwikkelaars (21%). Gezien het glazen plafond: grote consequenties uitval potentiële klanten. Bovendien is het 6%-regime in de centrumsteden nog ontoereikend (kwaliteitscriteria?). Elke afbakening (bv 'bebouwde kom') brengt ook nog een risico op kapitalisatie met zich mee en doet de globale prijs stijgen.

Het verlaagd % voor renovatieprojecten: kan hier een diversificatie worden aangebracht? Twee pistes zijn denkbaar, al dan niet in combinatie: **1) gebiedsdiversificatie 2) projectdiversificatie**. Een onderscheid maken op projectniveau om in aanmerking te komen voor het verlaagd % t.a.v. renovatieprojecten kan eventueel gebeuren in geval van complexe projecten met een hoge risicofactor, zodat deze ook worden ontwikkeld. Vandaag is dit niet altijd het geval, waardoor ontwikkelaars worden afgeschrikt eerder dan gestimuleerd.

De woonbonus is een algemene fiscale gunstmaatregel, waardoor de facto iedereen over meer middelen beschikt om zich een woning aan te schaffen. De reactie van de markt op deze algemene maatregel blijkt echter een algemene prijsverhoging. De woonbonus wordt beter afgeschaft daar het aanzet om overal te (blijven) bouwen.

De 'Brusselse woonbonus' is in dit opzicht een veel sterker instrument: vaste som van 175 000 euro draagt bij aan een dynamischere woningmarkt (en kan ook ruimtelijk gediversifieerd).

Quid bestaande instrumenten voor territoriale differentiatie/afbakeningen?

- VITO kaart
- Woningbouw- en woonvernieuwingsgebieden (sinds wegvallen SEE, geen update)
- 'stedelijke gebieden' in RUPs (op Vlaams en provinciaal niveau)

Territoriale diversificatie van instrumenten echter moeilijk juridisch te realiseren: doorstaan van een gelijkheidstoets en (de vrees voor) aanvechtbaarheid achteraf (zie decretale verankering WS\_01). Vanuit beleidsoogpunt (BRV) wil men de juridisch 'harde' afbakeningen terugdringen, waardoor een koppeling RO-fiscaal instrumentarium moeilijk is. Via RUPs heeft men echter jarenlang 'stedelijk wonen'

afgebakend, wat een goede kapstok kan zijn voor fiscale instrumenten, maar deze weg lijkt het BRV met het oog op de toekomst niet te verkiezen.

Alternatief voor 'afbakeningen': woningtypetoets' in Gent: welk type woning wil men waar? Welke soorten projecten zijn haalbaar/wenselijk? Vormt in zekere zin een 'correctie' op het monotone aanbod van de private sector (1 à 2 kamerwoningen, eliteprojecten). Door de schrale doorsnede van de populatie in (nieuwe) projectontwikkelingen worden bepaalde bevolkingsgroepen (vb. onderste laag huurder)s naar de (minder kwalitatieve, residuele) huurmarkt verdrongen. Daarnaast: vaststelling dat huurdelen van nieuwe stedelijke appartementen vaak worden aangekocht vanuit investeringsoogpunt. Door de afwezigheid van institutionele verhuurders op de Belgische huurmarkt kan de commerciële markt hier nog zeer sterk spelen. Publieke actoren zouden ook beter kunnen inspelen op flexibiliteit in geval van een wijzigende (gezins)situatie.

Afstemming van het hedendaags woonpatrimonium op de woonneed? Grote verkavelingen en villa's voldoen niet aan de vraag die komt van één- en tweoudergezinnen. Hoe kan hierop worden gestuurd, naast de Vlaamse SB Vo toegankelijkheid en (minimale) kwaliteitsregelgeving?

Typologische vermenging via 'woningtypetoets' en het woonbeleidsplan op lokaal niveau. Een probleem is dat dit geen officiële / 'harde' instrumenten zijn, niet afdwingbaar zijn (cfr. BSO) en berusten op lokale initiatieven, waardoor grotere (kapitaalkrachtigere) gemeenten hier sterker staan. In kleinere gemeenten is hiervoor vaak onvoldoende know-how. Men zou het opmaken van een woonbeleidsplan kunnen koppelen aan de gemeentefinanciering. Budgetten van de VMSW overhevelen naar de gemeenten?

Sturing via het Lokaal Woonoverleg, in het bijzonder t.a.v. de sociale woonsector.

Het Vlaams Woonbeleidsplan (met doelstellingen voor 2050): dit werd echter zeer minimalistisch ingevuld.

Beleidsplanning (nieuwe structuur binnen het BRV) synergie ruimtelijke en woonbeleidsplannen. Een afstemming moet nefast ruimtegebruik tegengaan maar het is moeilijk alle mogelijke beleidsplannen (mobiliteit, RO, natuur,...) te integreren. Wel kunnen ze elkaar inspireren.

De sociale huursector in België is relatief klein (5 à 7 % woonpatrimonium). Gezien de wachtlijsten is een uitbreiding noodzakelijk. Via het nieuwe SVK-pro ontwerpdecreet zal er meer afstand worden gedaan van het 'woonneed-criterium', waardoor er een ruimere doelgroep in aanmerking komt voor een sociale woning. Dit als reactie op de vraag naar een uitgebreider SVK-model (naast het bestaande SHM-model), gefinancierd via private middelen, waarin private ontwikkelaars in toenemende mate kunnen participeren. Bijgevolg zou een veelheid aan overheidsmiddelen worden vrijgemaakt die vandaag naar de SHM's gaan. Het uitgebreide SVK-model kan dan aanvullend zorgen voor (meer) sturing van de markt.

Daarnaast tegenstrijdigheid tussen het feit dat SVK's afhankelijk zijn van prijzen om in te huren terwijl net hier mensen aankloppen met een grote woonneed en veelal aanvullende begeleiding nodig hebben.

In Frankrijk is er de Loi Pinnel dat conventionele verhuur fiscaal stimuleert. Daarnaast ook huurkoop en systemen met inwisselbare aandelen (wooncoöperaties) denkbaar. Deze instrumenten kunnen

bijdragen aan meer woonmobiliteit en een minder eigendomsgericht systeem, dat relatief vroeg in het leven van jonge gezinnen de kop opsteekt (door traditie, padafhankelijkheid).

SVK systeem verbreden met huursubsidies?

SVK en SHM één stelsel?

Ongunstig fiscaal regime t.a.v. nieuwe woonvormen als coöperatieven (vb. geen woonbonus) en cohousing-initiatieven maken dat een bepaald segment van de privésector hier nog weigerachtig tegenover staat. Het rendement/m<sup>2</sup> is hier veel bepalend, waardoor men eerder zal investeren in 'trendy' studentenwoningen, assistentiewoningen, studio's,...die op fiscale steunmaatregelen kunnen rekenen (geen onroerende voorheffing, ...), cfr. link glazen plafond. Ook het wantrouwen van banken t.a.v. cohousing initiatieven / coöperaties (schrik om de hypotheek niet te kunnen dekken) doet deze initiatieven grijpen naar alternatieve vormen van financiering (crowd-funding) of maken dat ze veelal worden gerealiseerd door kapitaalkrachtigen.

#### Woonbeleid individuen:

Oneigenlijk aanwenden van gunstmaatregelen m.b.t. renovaties: fiscale incentives maken dat dit regime ook gebruikt wordt voor comfort verhogende ingrepen, eerder dan voor louter noodzakelijke – kwalitatieve - ingrepen. Zo wordt de energieprestatie bijna nooit gehaald. Een andere rem op het subsidiestelsel is het niet kunnen spreiden van de renovatiekosten in de tijd. Anderzijds worden (dure) afbraak en andere milieubelastende kosten niet in rekening gebracht waardoor de voorkeur gaat naar nieuwbouw.

Instrumenten die het prijsniveau van de woningen in steden kunnen beïnvloeden, en zo mee de stadsvlucht kunnen voorkomen? Moeilijk, gezien er een aantal vragen rijzen.

Is de hogere prijs in de steden wel gecorreleerd met de stadsvlucht? Vraag naar wonen in steden stijgt, waardoor het buiten de steden relatief goedkoop blijft voor méér (open) ruimte.

Er zal moeten worden ingespeeld op drie parameters: vraag, aanbod en prijszetting. Met betrekking tot het aanbod zijn jonge gezinnen een belangrijke maar geen gemakkelijke doelgroep: zij zoeken vaak naar (verkeersvrije) buitenruimte voor de kinderen, wat moeilijk is in de stad. Wel ziet men hier het begin van een evolutie: jonge gezinnen zijn in toenemende mate blij met groene zones in stedelijke gebieden, maar het beleid moet hier blijvend op inzetten.

#### Grond- en pandenbeleid voor wonen

Geen kadaster, geen link kadaster – vergunningen hoewel het vergunningenbeleid ook geen monitoring toelaat (gebeurt er wel iets met het 'Statistisch formulier'? FOD Economie zou daar toch rapporten over bijhouden...maar die zijn niet beschikbaar voor onderzoek!)

De regelgeving op kerkfabrieken remt de mogelijkheid om grootschalige ontwikkelingsprojecten door te voeren af op hun doorgaans goed gelegen gronden. Bovendien kan de kerkfabriek gronden immers pas verkopen/verpachten onder bepaalde voorwaarden, waaronder het akkoord van de bisschop.

De schaal waarop het G&P-beleid moet worden doorgevoerd, namelijk het gemeenteniveau, is in veel gevallen problematisch gezien kleine gemeenten hier geen capaciteit voor hebben. Vele instrumenten die de S&G vandaag ter beschikking hebben blijven zo onderbenut. Intergemeentelijke samenwerking kan hier een oplossing vormen, maar de beschikbaarheid van gronden en kapitaal (bv een rollend fonds) blijft in veel gevallen problematisch.

Het herinvoeren van de sociale last om de achterstand aan sociale woningbouw weg te werken is een piste die kan worden overwogen. Het instrument BSO werd vernietigd als zijnde een verholen vorm van staatsteun maar politieke initiatieven om een alternatief te vinden bleven uit. Anderzijds werd Europese regelgeving (aanmeldingsprocedure) niet nageleefd. Er werd wel een draaiboek gemaakt maar dit is (nog) geen operationeel nuttig instrument.

Voor de privésector zijn er m.b.t. de stedenbouwkundige lasten diverse grote problemen:

- Ze zijn onvoldoende op voorhand gekend > gebrek aan transparantie (kan een impact hebben op de budgettering van een project)
- Besluitvorming in functie van de 'klant' mogelijk door gebrekkig wettelijk kader
- Afdwingbaarheid – handhaving?
- Commercialiteit vs. proportionaliteit

In de pipeline: gewestelijke Vo die zou toelaten de lasten te verwezenlijken via een waarborgsysteem en ze dus te moneteriseren.

De planbatenheffing wordt bekritiseerd vanuit het oogpunt dat ze een heffing vormt t.a.v. verdichtingsprojecten. Het witboek BRV geeft concreet aan waar verdicht kan worden, maar er wordt tegelijk een belasting op geheven (planbatenheffing/ruimtelijke rendementsheffing). Het resultaat is dat vroegere slechte investeringen worden beloond (planschade) en goede investeringen (die de principes van kernversterking uit het RSV in acht namen) worden bestraft (planbaten). Zij die in het verleden slecht hebben geïnvesteerd en met planschade zouden worden geconfronteerd, realiseren door de nieuwe regeling (100 % vergoeding) een meerwaarde. De achterliggende redenering voor dit systeem is het principe van 'budgetneutraal plannen', al is dit concept zeer moeilijk te realiseren, o.a. doordat planbaten en planschade op een verschillend moment worden geïnd. Men wou een correcte vergoeding voor de planschade doorvoeren maar hieraan gekoppeld ging men een stijging van de planbaten implementeren, met voornoemd principe in het achterhoofd. Daarnaast worden we geconfronteerd met een aanzienlijk 'historisch passief' dat budgetneutraal plannen bemoeilijkt. De planbatenheffing/ruimtelijke rendementsheffing wordt eveneens problematisch omdat deze moet worden betaald op het ogenblik dat de meerwaarde wordt gerealiseerd, hetzij door het verkrijgen van een vergunning, hetzij door verkoop of vererving. Als planbaten moeten worden betaald bv. omwille van het wegvallen van een bouwbeperking binnen een RUP, betekent dit dat wanneer de betreffende woningen worden verkocht of vererfd, hierop planbaten moeten worden betaald alsof daar een project wordt ontwikkeld. Er wordt m.a.w. uitgegaan dat een meerwaarde wordt gerealiseerd, terwijl velen niet de intentie zullen hebben om deze te realiseren. Momenteel is omtrent dit topic nog geen beslissing

genomen: het instrumentendecreet zit nog in de besluitvorming. Een heffingsinstrument kan echter een goed sturingsinstrument zijn, indien deze wordt opgelegd aan ontwikkelingen die niet gewenst zijn. Het is efficiënter heffingen te vragen voor wat men NIET wil

#### Topics zakelijke rechten en gebruikersrechten:

##### *VME:*

Rem op collectieve woonvormen

Stroeve besluitvorming: vb. 80% meerderheid nodig voor doorvoeren grote renovatie

Povere kwaliteit basisakten met minimalistische inhoud (standaard basisakten)

Kleinschalige projecten: ondanks verplichting oprichten VME de facto geen slagkracht gezien schaal van het project als de VME al opgericht wordt en bijeenkomt...

##### *Wooncoöperatieven:*

vb. Zwitserland, sociale doelstellingen!

Leningen voor bekomen van aandelen niet mogelijk

Langdurige groepsvorming belet voldoende snel doen van bod, waardoor groepen niet kunnen starten

Ongunstig fiscaal klimaat (vb. niet bekomen van woonbonus)

##### *Erfpacht/opstal:*

Weerstand consument: aspireert volle eigendom

Weerstand financiële instellingen: moeten hypotheek kunnen dekken, rechten niet gemakkelijk verhandelbaar (succes van deze figuren in Engeland: er is een markt voor / vraag naar) + moeilijk waardeerbaar.

Weerstand eigenaars om rechtsfiguren toe te staan: administratieve last en noodzakelijke betrokkenheid tgv. verregaande bevoegdheden opstal-/erfpachthouder.

Fiscale incentives ontoereikend: 2% registratierechten

##### *CLT:*

Als participatie-model voor buurtbewoners?

Meer en betere inspraak leiden tot betere projecten maar niet tot minder weerstand

#### Studies en nuttige info

Studie prof. Aelbrecht: glazen plafond woningaankoop

Artikel Trends: fiscaliteit in relatie tot ontwikkelingen van PO

**Bijlage 2: presentatie topics eindnota –  
Stuurgroep 9 juli 2018**