





# Inhoud

Inhoud .....	3
1. Inleiding .....	5
1.1. Aanleiding onderzoek .....	5
1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen .....	5
1.3. Organisatie onderzoek .....	6
1.4. Opbouw adviesnota .....	7
2. Definitie en doelstellingen .....	7
2.1. Definitie .....	7
2.2. Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen .....	8
3. Bestaande toepassingen VOR .....	9
3.1. Verenigde Staten .....	9
Systeem .....	9
Succesfactoren vanuit ervaringen VS .....	10
Faalfactoren vanuit ervaringen VS .....	11
3.2. Europa .....	11
Frankrijk .....	11
Spanje .....	12
Nederland .....	13
4. Bepalende factoren voor een VOR-systeem .....	14
4.1. Baseren op visie – duidelijk formuleren van een doelstelling – keuze van thema .....	14
4.2. Geografische schaal .....	15
4.3. Sending en receiving sites – Opleggen van beperking .....	16
Receiving sites .....	16
Sending sites .....	16
Opleggen beperking .....	16
Vrijwillig of dwingend systeem .....	18
Aanduiden van sending en receiving sites .....	19
Juridische randvoorwaarden .....	20
Besluit .....	20
4.4. Marktwerking en waardebeoordeling .....	21
Marktmechanisme .....	21
Ratio .....	22
Waarde .....	22
Schaarste als voorwaarde .....	24
Besluit .....	25
4.5. Rol van de overheid .....	25
4.6. Interferentie met andere systemen .....	27
Planschade/planbaten-systeem .....	27

Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil .....	29
Stedenbouwkundige lasten .....	29
Onteigenen (gedwongen VOR-systeem) .....	31
Openbare erfdiensbaarheden .....	31
Besluit .....	31
5. Conclusies voor toepassing in Vlaamse context .....	32
5.1. Algemene conclusie: Is een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten toepasbaar in Vlaanderen?.....	32
5.2. Welk soort instrument is dit: begripsomschrijving en situering? .....	33
Sturingsinstrument & vereveningsinstrument .....	33
5.3. In welke context worden VOR al toegepast? .....	34
5.4. Hoe zijn VOR inzetbaar binnen de huidige Vlaamse context? .....	34
Interferentie van een VOR-systeem met bestaande instrumenten? .....	34
Voor welke ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen kunnen VOR (niet) worden ingezet? Kunnen deze ruimtelijke doelstellingen gebiedsgericht worden ingevuld?.....	34
Wat is de concrete vormgeving van het systeem (de systemen) van VOR?.....	35
5.5. Haalbaarheid .....	35
Is VOR haalbaar op Vlaams niveau? .....	35
6. Scenario's.....	37
6.1. Lokale inzet van instrumenten .....	37
Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil .....	37
Lokale transfer van ontwikkelingsrechten.....	38
6.2. Regionaal project met transfer van ontwikkelingsrechten .....	38
6.3. Vlaams.....	39
Schrappen slecht gelegen aanbod.....	39
Vrijwillig afstand doen van ontwikkelingsrechten.....	40
Creëren nieuw aanbod op goed gelegen locaties ter compensatie van (vrijwillig) schrappen van slecht gelegen aanbod .....	40
7. Bijlage .....	42

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding onderzoek

In de beleidsnota van de Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw en in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 werd een onderzoek naar *verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)* aangekondigd. Het idee van verhandelbare ontwikkelingsrechten is immers door meerdere Vlaamse actoren (beleid, provincies, middenveldorganisaties, academici, ...) opgeworpen als een te onderzoeken piste voor het ruimtelijk beleid in Vlaanderen.

Voorliggende nota geeft een beleidsadvies op basis van de resultaten van het gevoerde onderzoek.

## 1.2. Doelstelling en onderzoeksvragen

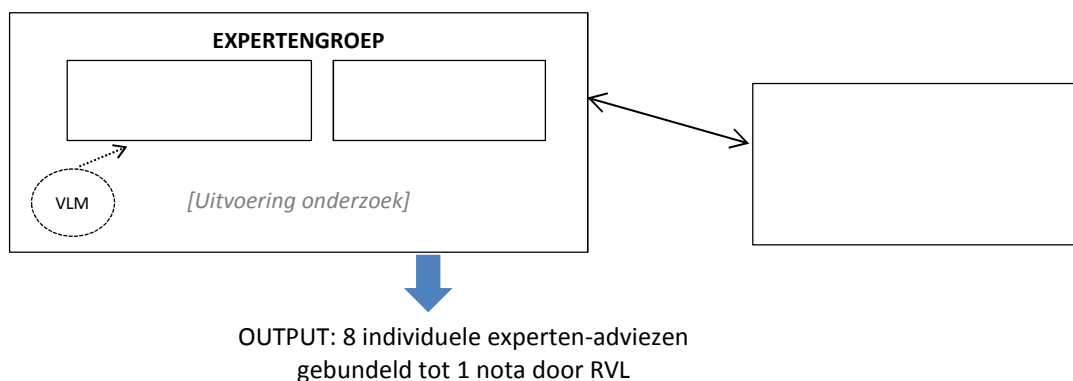
De *doelstelling* van het onderzoek was om na te gaan of een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten toepasbaar kan zijn in Vlaanderen en hoe dit concreet kan worden vormgegeven. Het onderzoek kadert binnen de kennisopbouw rond instrumentarium en het ontwikkelen van efficiënte instrumenten(mixen) voor het nastreven van inhoudelijk-ruimtelijke doelstellingen.

Volgende *onderzoeksvragen* stonden centraal:

- Welk soort instrument is dit: begripsomschrijving en situering?
- In welke context worden VOR (in andere landen) toegepast en zijn ze ooit ontwikkeld?
- Zijn VOR inzetbaar binnen de huidige Vlaamse context?
  - Hoe interfereert een VOR-systeem met bestaande instrumenten?;
  - Voor welk soort ontwikkeling zijn VOR (niet) bruikbaar: bouwen/niet-bouwen; eenheden; bouwlagen; toelaten andere functies of menging van functies; ...?
  - Is er een decretale onderbouwing nodig?
  - Hoe gaan we om met financiële transacties en waarderingen in verschillende systemen? Hoe gebeurt de waardebeoordeling? Wat is de ruilwaarde van grond en van ontwikkelingsrechten? ;
  - Is er een koppeling nodig aan RUP, vergunning, verkaveling, ...?;
  - Wat met inspraak- en participatie-eisen van burgers?
- Voor welke ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen kunnen VOR (niet) worden ingezet? Kunnen deze ruimtelijke doelstellingen gebiedsgericht worden ingevuld? Zijn VOR inzetbaar voor:
  - beheer van het juridisch aanbod?;
  - densiteitsbeleid?;
  - verminderen van het ritme van bijkomend ruimtebeslag?;
  - wegnemen ruimtebeslag op bepaalde plekken?;
  - beperken bijkomende verharding?;
  - realiseren van groen-blauwe dooradering?;
  - vrijwaren agrarisch gebied voor landbouwgebruik?;
  - ...
- Wat is de concrete vormgeving van het systeem (de systemen) van VOR?
- Kan de handhaafbaarheid van het instrument VOR verzekerd worden?

### 1.3. Organisatie onderzoek

Het onderzoek liep van september 2015 tot juni 2016 via onderstaande onderzoekstructuur.



De uitvoering van het onderzoek gebeurde door Ruimte Vlaanderen op basis van actieve ondersteuning en begeleiding van 8 externe experts. Zij vormden samen een kerngroep, *de expertengroep*. In totaal werden 5 workshops georganiseerd met deze expertengroep. Ruimte Vlaanderen zorgde tijdens deze interactieve werksessies voor de inhoudelijke aanzet van elke workshop en de experts leverden zowel op voorhand als op het moment zelf input (via schriftelijke voorbereiding, presentatie, toelichting, ...). Tot slot hebben zij ook individueel een schriftelijk advies opgesteld over de haalbaarheid/wenselijkheid van een VOR-systeem in Vlaanderen (zie bijlage).

De *expertengroep* werd multidisciplinair samengesteld (academici, Nederlandse onderzoekers met 'praktijkervaring VOR', planners, juristen, experts vastgoedontwikkeling, ...) en bestond uit:

- Karin De Roo (LDR-Advocaten, juridisch expert RO) (KDR)
- Leonie Janssen-Jansen (Universiteit Wageningen, academische kennis VOR) (LJJ)
- Ignace Claeys (Eubelius-advocaten, juridisch expert RO) (IC)
- Johan Van Reeth (Buur; ir. arch. ruimtelijk planner) (JVR)
- Jan Verheyen (Rebelgroup; ir.arch., expertise vastgoedontwikkeling) (JV)
- Hans Leinfelder (KU Leuven; ir.arch. en docent ruimtelijke planning) (HL)
- Geert Haentjens (UGent; docent en expertise projectontwikkeling) (GH)
- Marjolein Dieperink (Houthoff Buruma & Universiteit Amsterdam, doctoraat VOR) (MD)

De tussentijdse output werd voorgelegd aan een ruimere groep van stakeholders, in een *stuurgroep*. Zij gaven terugkoppeling over de aangebrachte voorstellen en konden eigen voorstellen formuleren. De stuurgroep vormde een politiek-maatschappelijk klankbord, gaf bijsturing en input over de haalbaarheid van de geformuleerde voorstellen.

De *stuurgroep* werd als volgt samengesteld:

- Voorzitter (Ruimte Vlaanderen): Christophe Pelgrims
- Kabinet Schauvliege: Thomas Sterckx
- Vlaamse Confederatie Bouw (VCB): Marc Dillen en Nicola Loxham
- Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP) Tom Coppens
- Vereniging Vlaamse Provincies (VVP) Stephan Reniers
- Beroepsvereniging van de Vastgoedsector (BVS) Olivier Carrette en Michaël Gurickx
- Bond Beter Leefmilieu (BBL) Erik Grietens
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten Lindsay Rinckhout (Zemst) Brecht Nuyttens (Kortrijk)
- Boerenbond Saartje Degelin

## 1.4. Opbouw adviesnota

Ruimte Vlaanderen formuleert in deze nota een overzicht van het gevoerde onderzoekstraject en de belangrijkste conclusies. Aansluitend wordt op basis van de expertenadviezen en het traject met de stuurgroep een beleidsmatig advies geformuleerd over verhandelbare ontwikkelingsrechten. Dit advies tracht een antwoord te geven op de geformuleerde onderzoeksvragen, maar brengt tegelijkertijd een aantal nieuwe (onderzoeks- en beleids-)vragen met zich mee. De adviesnota werd opgemaakt door Ruimte Vlaanderen o.b.v. de inzichten van de betrokken experts en stuurgroep.

Het onderzoekstraject rond verhandelbare ontwikkelingsrechten wijst alvast uit dat het instrument ruimer moet worden bekeken dan louter vanuit een instrumentele focus. Een instrument opereert niet los van een visie en van inhoudelijke doelstellingen. Het uitgangspunt is om duurzame ruimtelijke doelstellingen te realiseren, conform de principes van het in opmaak zijnde Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Het is zaak om na te gaan welke instrumenten voor welke doelstellingen nuttig kunnen worden ingezet.

In het eerste deel van de nota wordt een voorstel tot definitie van ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’ besproken. Vervolgens worden enkele bestaande toepassingen van VOR besproken. Voorbeelden uit Nederland, Frankrijk, Spanje en de Verenigde Staten leveren inzicht over kritische succesfactoren en faalfactoren en onzekerheden in een VOR-systeem. Tot slot concludeert de nota over de toepassing van VOR in een Vlaamse context en formuleert een aantal scenario's om VOR in Vlaanderen toe te passen

## 2. Definitie en doelstellingen

### 2.1. Definitie

Tijdens het onderzoek werd expliciet gekozen om met de term ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’ (VOR) te werken en niet met bouwrechten. Het begrip ‘ontwikkeling’ heeft een ruimere betekenis dan een ‘bouwrecht’. Bovendien werd tijdens het onderzoek pas duidelijk wat de mogelijke inhoud van een ontwikkelingsrecht kan zijn (een extra wooneenheid, een extra bouwlaag, een recht tot exploitatie, ...). Een ontwikkelingsrecht hoeft daarom niet altijd gelijk te zijn aan een recht om een unit te bouwen.

Tijdens de workshops kwamen de experts in verschillende fases tot een uitgebreide **begripsomschrijving van een mogelijk VOR-systeem** in Vlaanderen. De voorgestelde definitie beschrijft een ‘ideale situatie’, een “pure” toepassing die zo nauw mogelijk aanleunt bij de betekenis van de gebruikte termen (“verhandeling”, “ontwikkeling(s)recht”). Het is echter mogelijk om voorbeelden te bedenken die in de strikte zin niet aan deze definitie voldoen, maar wel geïnspireerd zijn op of sterke gelijkenissen vertonen met een (variant van een) VOR-systeem. Sommige bestaande instrumenten zoals planschade (als vergoeding voor een eigenaar die ontwikkelingsmogelijkheden ziet dalen door initiatief van een overheid) kunnen op deze manier worden beschouwd als een variant van een VOR-systeem. Deze vaststelling is belangrijk en komt later aan bod in het onderdeel over de toepassingsvoorwaarden in een Vlaamse context.

*“VOR is een sturingssysteem dat een herverdeling tussen meer- en minder ontwikkelbare gebieden volgens een gedragen ruimtelijk beleidsvisie mogelijk maakt door het verhandelen van ontwikkelingsmogelijkheden en dus het uitwisselen van financiële meer- en minwaardes al dan niet via een rechtenbank tussen grondeigenaars en ontwikkelaars via een onderling af te spreken prijs. “De overheid monitort de marktvrage en het marktaanbod van de ontwikkelingsmogelijkheden, bepaalt het aantal ontwikkelingsrechten per sending en receiving site, bepaalt de sending en receiving sites en legt de inhoud van het verhandelbare recht vast.”*

Het eerste deel van de definitie beschrijft volgende hoofdbestanddelen:

- Het systeem is in eerste instantie een sturingsinstrument om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren op de gewenste plaats en secundair een vereveningsinstrument om baten af te romen in functie van het compenseren van het beperken van bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden.
- Duidelijke ruimtelijke-inhoudelijke doelstellingen vormen de basis: *sturing*.
- De verving gebeurt via *verhandeling* van de ontwikkelingsrechten.<sup>1</sup>

Het tweede deel van de definitie laat zien dat een dergelijk systeem heel wat eisen oplegt aan de organiserende overheid alsook een grote inspanning vraagt naar praktische en juridische organisatie.

## 2.2. Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen

Wat betreft de **ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen** van het instrument is het belangrijk om duurzame ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Deze ruimtelijke doelstellingen vormen het eerste uitgangspunt bij de inzet of ontwikkeling van een nieuw instrument.

- Een eventuele toepassing van een VOR-systeem kan men niet los zien van ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen. Een VOR-systeem mag geenszins worden ingevoerd als een financieel compensatiemechanisme alleen.
- Het is belangrijk om een wervend verhaal te brengen: mensen te motiveren, bijeen te brengen, deel te laten uitmaken van, ... duurzame plekken te verbeelden en te creëren.

Verhandelbare ontwikkelingsrechten mogen enkel worden ingezet binnen een overkoepelend duurzaamheidsobjectief. Zonder geactualiseerde langetermijnvisie op de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen, geoperationaliseerd in voldoende en concrete beleidskaders voor de kortere termijn, is het onverantwoord om het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten louter instrumenteel te introduceren. Er moet een maatschappelijke ruimtelijke meerwaarde worden gegenereerd. Het heeft geen zin om een nieuw instrument in te voeren, indien dezelfde doelstelling ook kan bereikt worden met bestaande instrumenten. Een VOR-systeem kan immers veel overlaten aan de vrijwilligheid van grondeigenaars (nl. om ontwikkelingsrechten te verhandelen) en aan een marktmechanisme.

- Het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kan niet worden ingezet voor het bereiken van dwingende en/of dringende beleidsdoelstellingen, wel voor gewenste beleidsdoelstellingen.

---

<sup>1</sup> Er is discussie mogelijk over de "correcte" of "meest aangewezen" vertaling van de Engelse term "transferable" in "transferable development rights (TDR)". "Transferable" kan vertaald worden als "verhandelbaar", maar "verplaatsbaar" of "overdraagbaar" ligt meer voor de hand ("verhandelbaar" is eerder de vertaling van "trad(e)able"). In die zin zou gesteld kunnen worden dat ook de term "transferable" wijst op het element van sturing (verplaatsing van ontwikkelingen). Hoe dan ook is de verhandeling van de ontwikkelingsrechten een kenmerkend aspect in de succesvolle toepassingen, waardoor we de verhandeling als een definiërend element kunnen beschouwen.



### 3. Bestaande toepassingen VOR

Enkele landen hebben op dit moment een VOR-systeem, hebben het ooit gehad of hebben op zijn minst nagedacht over een mogelijke implementatie. In het volgende deel wordt daarom uitgebreid ingezoomd op de situatie in de Verenigde Staten waar het instrument initieel werd ontwikkeld en nog steeds wordt gebruikt. Nadien volgt een korte bespreking van toepassingen in Nederland, Frankrijk en Spanje.

#### 3.1. Verenigde Staten

##### System

Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) is de vertaling van *Transferable Development Rights* (TDR), een instrument dat vanaf de jaren '70 in de VS wordt toegepast. Het instrument kent er, afhankelijk van de Staten, verschillende verschijningsvormen. Verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn bebouwingmogelijkheden die van grondeigenaren/gebruikers kunnen worden gekocht om elders te worden gebruikt.

Grondeigenaren van gebieden die niet meer mogen ontwikkelen (*sending sites*) krijgen ontwikkelingsrechten toegekend. Deze ontwikkelingsrechten zijn vervolgens een voorwaarde om winstgevende ontwikkelingen in de gebieden waar wel ontwikkelingen toegelaten worden (*receiving sites*) te kunnen realiseren. Het doel van het instrument is daarbij om grondeigenaren van *sending sites* financieel te compenseren door grondeigenaren van *receiving sites*.

Figuur 1: Sending en receiving site

voor

na

Bron: <http://www.srpedd.org/tdr-feasibility>

De ontwikkelingsmogelijkheid kan slaan op de mogelijkheid van bebouwing op zich, of op de intensiteit van bebouwing (aantal eenheden of bouwlagen).

Belangrijk is de startsituatie bij de invoering van de uitwisselingsmogelijkheid: in de *sending sites* gelden bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden en in de *receiving sites* gelden bepaalde beperkingen op de ontwikkeling die via het inzetten van VOR verruimd kunnen worden.

De vier basiselementen van een TDR-programma omvatten (1) *receiving sites*, (2) *sending sites*, (3) de specificatie van ontwikkelingsrechten en (4) het transfermechanisme om verhandelbare ontwikkelingsrechten over te dragen.

Het systeem zoals gekend in de VS wordt uitgebreid beschreven in het advies van Marjolein Dieperink (zie bijlage). Hieronder worden een aantal elementen, die belangrijk zijn voor een toepassing in Vlaamse context, ervan opgesomd:

- *Verhandelbare ontwikkelingsrechten worden in de Verenigde Staten vooral op een lokaal of regionaal niveau toegepast. Hierdoor bestaat niet één verschijningsvorm van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten. **'Hét instrument' verhandelbare ontwikkelingsrechten bestaat daarom niet.***
- *Zo zal een beperking op zendende locaties in de nabijheid van reeds verstedelijkt gebied tot een groter waardeverlies leiden dan op locaties in een landelijk gebied. In de Amerikaanse literatuur over verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt daarom aangenomen dat een grotere kans op een vrijwillige deelname bestaat, ingeval een zendende locatie verder weg is gelegen van reeds verstedelijkte gebieden.*
- *Meestal wordt een bouw- en gebruiksbeperking die is doorgevoerd met de inzet van het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten, (ook) opgenomen in een easement.<sup>2</sup> Deze Amerikaanse rechtsfiguur vertoont overeenkomsten met de Nederlandse civielrechtelijke figuren erfdiensbaarheid<sup>3</sup> en de kwalitatieve verplichting.<sup>4</sup> Een easement bindt de grondeigenaar op de zendende locatie aan de doorgevoerde beperking. In de Verenigde Staten wordt een beperking in een easement opgenomen, vanwege het permanente karakter van die rechtsfiguur.*
- *Vaak komt zowel de beperking op een zendende locatie, als de uitbreiding op een ontvangende locatie tot uitdrukking in de transfer ratio.*
- *In de praktijk zijn soms meerdere ratio's naast elkaar van kracht, bijvoorbeeld omdat sommige ruimtelijke waarden meer bescherm- of behoudwaardig zijn dan andere. Dan worden de eigenaren van de gronden met relatief hoge waarden of met bepaalde bijzondere eigenschappen meer aangemoedigd om deel te nemen dan andere eigenaren op dezelfde zendende locatie.*
- *De omvang van de ontvangende locatie en het aantal verhandelbare ontwikkelingsrechten dat daar kan worden ingezet, beïnvloedt de vraag op de markt voor die rechten.*
- *De met een ontwikkelingsrecht te realiseren verruiming hoeft niet op de hele ontvangende locatie gelijk te zijn. Het bouwen op de ene plek kan een hogere waarde vertegenwoordigen of minder wenselijk zijn dan het bouwen op een andere plek op een ontvangende locatie.*
- *Soms wordt de toepassing van verhandelbare ontwikkelingsrechten gecombineerd met de instelling van een bank voor de handel in die rechten. Die bank kan verhandelbare ontwikkelingsrechten kopen en verkopen. Op die wijze kan een bank (en daarmee indirect de overheid achter de bank) worden ingegrepen op de vraag en het aanbod op de markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten.<sup>5</sup>*

## Succesfactoren vanuit ervaringen VS

Het advies van Marjolein Dieperink stelt dat een overheid bepaalde maatregelen kan treffen om een succesvol systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten op te zetten, ondanks het feit dat haar rol slechts indirect is.

Bovendien werkt het instrument VOR enkel en alleen indien er een goed werkende markt ontstaat. Inspelen op vraag en aanbod is in die zin belangrijk:

- Sending sites:
  - Beperkingen dwingend opleggen blijkt meer effect te hebben dan vrijwillige beperkingen.
  - In een vrijwillig systeem zijn vooral voldoende prikkels nodig! (aantal rechten en de prijs van de rechten)
- Receiving sites:
  - Er moeten voldoende aantrekkelijke receiving sites zijn waarbij ook de verruimingen attractief en lucratief moeten zijn. Zo blijkt dat de omvang van de receiving site best ongeveer 2 à 2,5 keer groter is dan de omvang van de sending site.

<sup>2</sup> De rechtsfiguur *easement* kan worden gedefinieerd als een recht van een grondeigenaar om, uit hoofde van zijn eigendomspositie, de grond van een ander voor een specifiek doel te gebruiken, welk doel niet inherent is aan zijn eigendomstitel.

<sup>3</sup> De erfdiensbaarheid wordt gereguleerd in artikel 5:70 e.v. van het Nederlandse Burgerlijke Wetboek.

<sup>4</sup> De kwalitatieve verplichting wordt gereguleerd in artikel 6:252 van het BW van het Nederlandse Burgerlijke Wetboek.

<sup>5</sup> Hiervoor is reeds aangegeven dat de aanwijzing van zendende locaties en de toekenning van verhandelbare ontwikkelingsrechten slechts indirect het aanbod van verhandelbare ontwikkelingsrechten sturen. De aanwijzing van ontvangende locaties en de bepaling van daar mogelijke bouw- en gebruiksverruiming beïnvloeden indirect de vraag naar verhandelbare ontwikkelingsrechten.

- De verruimingen mogen enkel mogelijk zijn via de inzet van VOR.

Het oprichten van een bank biedt als voordeel dat het ontstaan en functioneren van een markt ondersteund kan worden.

Tenslotte moet het systeem transparant en duidelijk zijn, moet er voldoende maatschappelijk draagvlak en betrokkenheid zijn en is een eenvoudige administratie voor verhandelen noodzakelijk.

### Faalfactoren vanuit ervaringen VS

Het invoeren van een VOR-systeem kan enkel succesvol zijn wanneer rekening wordt gehouden met drie marktfactoren:

- Er is een voldoende grote marktvaart van kopers die bereid zijn te betalen voor wat een ontwikkelaar (extra) kan realiseren door inzet van VOR in de receiving areas.
- Ontwikkelaars zijn bovendien bereid om VOR te kopen en te transfereren naar de receiving areas.
- Landeigenaars zijn bereid om hun VOR te verkopen en m.a.w. permanent af te zien van deze rechten voor hun eigendom.

Deze marktdynamiek moet expliciet aanwezig zijn. Het simpelweg creëren van de mogelijkheid om VOR in te zetten in een bepaald gebied biedt daarom geenszins garantie op gewenste ontwikkeling en het op gang komen van transacties.

In de VS hebben VOR-programma's in het algemeen gefaald waar deze vastgoed-marktwerking onvoldoende is onderzocht en onvoldoende werd opgenomen in het design van het VOR-systeem<sup>6</sup>. Op plaatsen waar ontwikkelaars reeds kunnen bouwen 'wat de markt wil' zonder inzet van de VOR, zullen ze dit meestal al aan het doen zijn. Waar men reeds aan een bepaalde dichtheid kan bouwen, heeft het geen zin om een hogere dichtheid toe te laten indien ontwikkelaars er niet van overtuigd zijn dat hier wel degelijk een vraag voor bestaat. Deze vraag zal zich weerspiegelen in de prijs van een VOR: in een systeem met vrije prijsbepaling heeft elke eigenaar een bepaalde waarde voor een VOR in gedachte waartegen hij wil verkopen. Een potentiële gebruiker/koper van VOR heeft eveneens een bepaalde waarde die hij wil betalen (*willingness to pay*). Een transactie zal enkel tot stand komen indien er een bepaalde overlap is tussen beide waarden en verwachtingen. Onvoldoende draagvlak tijdens het planningsproces voor de inzet van het instrument zorgt ervoor dat het slechts een beperkte uitwerking kent. Tot slot blijkt uit onderzoek dat een intensieve opvolging vanuit de overheid noodzakelijk blijkt.

## 3.2. Europa

In Europa zijn er enkele voorbeelden gekend waar VOR-systemen werden onderzocht en/of ontwikkeld.

### Frankrijk

Frankrijk voerde in 1976 de mogelijkheid in tot het opleggen en verhandelen van een bebouwingscoëfficiënt, de *coefficient d'occupation des sols (COS)*. Dit werd vastgelegd in een administratieve erfdienstbaarheid. In 2014 werd dit systeem afgeschaft en vervangen door een mogelijke overdracht van bebouwingmogelijkheden binnen één bepaald lokaal stedenbouwkundig plan en binnen 1 bepaalde zone, bijvoorbeeld om bebouwing meer te concentreren in een zone om een ander gebied binnen het plan open te houden.

De mogelijkheid om een transactie te realiseren tussen sending (niet meer te bebouwen) en receiving (te bebouwen gebied, bij inzet van de rechten) is in de praktijk echter zeer weinig toegepast. Enkel om natuurgebieden te beschermen bij het realiseren van nieuwe skigebieden of binnen een kleinschalige stedelijke context (tussen aanpalende zones) werd het instrument gebruikt. Uit evaluatie blijkt dat dit enkel werkt bij voldoende vraag naar bouwrechten én met een gedetailleerd en strikt stedenbouwkundig plan dat een verschil in bebouwingmogelijkheden aangeeft. De uitwisselende zones moeten bovendien

<sup>6</sup> Bron: <http://conservationtools.org/guides/12-transfer-of-development-rights> (8 juni 2016)

groot genoeg zijn (qua oppervlakte) en het systeem vraagt een zware administratieve inzet van de overheid.

Het systeem vraagt een uitgebreid en actueel monitoringssysteem, controle, registratie rechten via een rechtenbank, ... Bovendien blijkt dat de maatschappelijke gedragenheid/weerstand t.a.v. een VOR-systeem zeer belangrijk is. Het is nodig om een draagvlak te creëren en op burgers voldoende in te lichten over de werking ervan.

## Spanje

In de regio rond Valencia hebben grondeigenaren sinds een wet van 1995 niet meer het exclusieve recht op de grondexploitatie. De overheid kan, op kosten van de grondeigenaren, de grondexploitatie (de productie van bouwrijpe kavels uit ruwe bouwgrond) zelf uitvoeren of aan een derde marktpartij aanbesteden. De grondeigenaren krijgen na afloop bouwrijpe kavels terug (systeem = LRAU).

Het gaat om een regionale wet die gedetailleerd de processtappen van gebiedsontwikkeling voorschrijft. De gemeenten stellen een programma op met publieke doelen en randvoorwaarden, ruimtelijke plannen en bestemmingen en selecteert de uitvoerders (of 'urbaniseerders') van het programma). De uitvoerder van het plan is een concessiehouder om de urbanisatie uit te voeren en is verantwoordelijk voor het opstellen van een herverkavelingsproject en hoeft niet noodzakelijk grondeigenaar te zijn.

### Urbaniseerder:

- hoeft geen grond te hebben,
- stelt urbanisatieplan op (= stedenbouwkundig plan, ontwerp-bestemmingsplan, plan openbare ruimte en grondexploitatie-raming): invullen van de vooropgestelde doelen
- werkzaamheden stoppen bij het opleveren van de infrastructuur, openbare ruimte en bebouwbare kavels
- kan overheid zijn, maar is in de meeste gevallen een marktpartij (bouwbedrijf, ontwikkelaar, stedenbouwkundig ontwerpbureau, ...)
- winstmarge is percentage van totale kosten

### Grondeigenaar:

- rechten en plichten zijn bepaald in wet,
- heeft snel zekerheid dat urbanisatie tot waardevolle bouwrechten leidt
- kiest zelf of hij wil meedoen aan de ruilverkaveling of onteigend wil worden
- grondeigenaar die niet wil meedoen, kan toch gedwongen worden door gemeente
- bouwrechten worden evenredig verdeeld volgens inbreng
- er is gedetailleerd vastgelegd welke kosten al dan niet doorgerekend mogen worden aan grondeigenaren
- grondeigenaars kunnen bouwrechten verkopen

Het systeem werkt o.b.v. een vrijwillige ruilverkaveling: er wordt in principe geen grond overgedragen of onteigend en afspraken worden gemaakt m.b.t. de verdeling van kosten en opbrengsten. Dit systeem waarin rechten worden uitgewisseld wordt relatief beperkt gebruikt en enkel voor projecten op een kleine schaal: voor binnenstedelijke locaties en herstructureringslocaties en het is dus geen systeem op grote schaal. Binnen dit systeem zijn transparantie en duidelijkheid vanuit de overheid cruciaal: de openbaarheid van voorstellen is noodzakelijk en er moet een eenvoudige taakverdeling worden opgesteld. Het systeem kan echter enkel werken indien er gedetailleerde voorschriften worden opgenomen in de zoneringen. Daarnaast zorgt het voor een betere samenwerking tussen privaat en publiek en voor een snellere planvorming.

## Nederland

In Nederland experimenteren meerdere provincies reeds geruime tijd met verhandelbare ontwikkelingsrechten in het 'Ruimte voor Ruimte'-programma. Zij kunnen elk een variant creëren binnen een nationaal programma.

Een van de manieren waarop de provincie Noord-Holland de ruimtelijke kwaliteit van haar landelijk gebied wil verhogen is door de inzet van het instrument 'Ruimte voor Ruimte'. Dit gebeurt door het opruimen van (in verval geraakte) bebouwing van agrarische bedrijven waarvan de bedrijfsactiviteiten beëindigd of verplaatst zijn. In ruil hiervoor wordt het bouwen van een of meerdere compensatiewoningen in het buitengebied mogelijk gemaakt, waarbij sprake is van een aantoonbare vermindering van bebouwing in vergelijking met de te slopen bebouwing. Het gaat hierbij om een vermindering van zowel oppervlakte (in m<sup>2</sup>), volume (in m<sup>3</sup>). Het aantal woningen wordt bepaald aan de hand van de mogelijkheden om te komen tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en de te compenseren kosten. Dit gebeurt door bestemmingswijzigingen en sloop van storende of niet passende bebouwing in het landschap. Als tegenprestatie krijgt de aanvrager planologische medewerking voor nieuwbouw op een andere plek of op de saneringslocatie. Het systeem is ingevoerd sinds 2008 en werd eind 2014 na evaluatie bijgesteld.

De provincie Limburg ontwikkelde in 2005 de Verhandelbare Ontwikkelrechten methode (VORm). Voor bepaalde gebieden van de provincie geldt in het streekplan (nu: structuurvisie) en de betreffende gemeentelijke bestemmingsplannen in beginsel een bouwverbod. Indien echter een (private) initiatiefnemer een voorstel indient dat bijvoorbeeld een nieuwbouwplan voor een aantal woningen of de vestiging van een bedrijf, combineert (en compenseert) met het opruimen van vervallen agrarische stallen en/of de aanleg van een stuk natuurgebied, komt dat voor planologische afweging in aanmerking. Er vindt toetsing plaats aan algemeen gestelde criteria en er is uiteraard overleg met de gemeente die de bestemmingsplanbevoegdheid heeft. Een vooraanstaand criterium is de vraag of per saldo sprake is van ruimtelijke kwaliteitsverbetering, 'zowel ter plekke als in groter verband'. Met dit laatste wordt de (groene) 'tegenprestatie' bedoeld. Als hulpmiddel voor de berekening van de omvang van de tegenprestatie is een financieel rekenmodel beschikbaar. Men maakt onderscheid tussen kleinschalige initiatieven en projectmatige ontwikkelingen. Een onafhankelijke kwaliteitscommissie brengt advies uit. Als het oordeel positief uitvalt, geven de overheden planologische toestemming voor de realisering van het gehele plan. Een te honoreren initiatief wordt in het bestemmingsplan vastgelegd. Dat geldt voor zowel de rode als de groene componenten. Om de realisatie van het groene deel veilig te stellen, sluit de provincie een privaatrechtelijke overeenkomst met de private partij af.

Het systeem blijkt in de meeste gevallen een (lichte) verbetering van de ruimtelijke kwaliteit te realiseren maar meestal wordt de potentie niet ten volle wordt benut<sup>7</sup>. Vaak wordt nog gekozen voor een generiek ontwerp (vb. qua woningbouw) dat niet is aangepast aan de omgeving. Gemeenten en de provincie kijken bovendien verschillend aan tegen de meerwaarde van de Ruimte voor Ruimte regeling: gemeenten zijn over het algemeen positiever dan de provincie en vullen het begrip 'ruimtelijke kwalitatieve ontwikkelingen' anders in. Het systeem met uitwisseling van rechten doorkruist vaak de regionale woningbouwopgave. In Nederland betekent het aantal woningen dat via de Ruimte voor Ruimte regeling wordt gerealiseerd, eenzelfde afname van het aantal te bouwen woningen in heel de regio. Het uitgangspunt van Ruimte voor Ruimte is niet vraag-gestuurd, maar geredeneerd vanuit kostencompensatie (en dus vanuit aanbod). Vanuit de consument/burger is er vooral behoefte aan woningen in centrumdorpen en centrumstedelijk wonen en daarvan is met de Ruimte voor Ruimte regeling vaak geen sprake omdat woningen vaak in landelijk gebied worden gerealiseerd. Ruimte voor Ruimte heeft m.a.w. een risico in zich. Als de regeling niet juist wordt toegepast kan dit juist ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied. Dit risico is groter bij bedrijfsverplaatsingen, omdat een verplaatsing meer compensatiewoningen vergt door de hogere te compenseren kosten die een verplaatsing met zich meebrengt. Hoe meer woningen er worden teruggebouwd, hoe groter de ruimtelijke impact is in het gebied.

---

<sup>7</sup> Provincie Noord Holland (2014) *Evaluatie Ruimte voor Ruimte in de periode 2008-2013*

## 4. Bepalende factoren voor een VOR-systeem

### 4.1. Baseren op visie – duidelijk formuleren van een doelstelling – keuze van thema

Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen vormen de basis voor het ontwikkelen van een VOR-systeem. In de stuurgroep werd meermaals benadrukt dat een VOR-systeem geen louter financieel systeem mag zijn, maar vooral een ruimtelijk systeem moet zijn. Dit is ook het standpunt van de experts dat terug te vinden is in de adviezen. Het doel moet zijn om een ruimtelijk beleid te voeren, ondersteund door financiële verevening.

*“ Een uitgangspunt bij het invoeren van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten is dat het systeem bijdraagt tot het bereiken van ecologisch, economisch en sociaal duurzame doelstellingen. Een ander voortdurend aandachtspunt is dat het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten niet mag resulteren in perverse, sociale verdringings- of segregatiemechanismen.” (Hans Leinfelder)*

Net zoals in de Verenigde Staten, zijn er ook binnen de Vlaamse context verschillende verschijningsvormen en dus meerdere thema's mogelijk, zoals wonen, bedrijvigheid, energie, ... Verschillende mogelijkheden werden besproken in de workshops en beschreven in het advies van Hans Leinfelder onder de titel *“beVORDERlijke verhalen”*.

Tijdens de workshops en in de meeste adviezen, werd de nadruk vooral op het **thema wonen** gelegd. Het VOR-systeem wordt hier dan ook enkel verder uitgewerkt voor het thema wonen, wat tegemoet komt aan het standpunt van de stuurgroep. Dit neemt niet weg dat de geformuleerde aandachtspunten voor de uitwerking van een VOR-systeem ook van toepassing zijn bij andere thema's. Verschillende VOR-markten zouden naast elkaar kunnen bestaan.

*“Wellicht leiden verschillende bestemmingen tot afzonderlijke VOR-markten, omdat de rekeneenheid en de handelswaarde van een ontwikkelingsrecht (een woning, een m<sup>2</sup> bedrijfsruimte, een turbine, ...) moeilijk vergelijkbaar zijn. Anderzijds zal toch met een zekere wisselwerking moeten rekening gehouden worden: een bedrijfslocatie die plaats maakt voor een woonontwikkeling, een geïsoleerde woning die plaats maakt voor een windturbine, ...” (Johan Van Reeth)*

Ook binnen het thema wonen zijn verschillende verschijningsvormen mogelijk, afhankelijk van de invulling van de verschillende elementen van het systeem. De inhoud van een ontwikkelingsrecht kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de te realiseren dichtheid, het aantal bouwlagen, bruto-vloeroppervlakte, ... Wat dat betreft werd in het onderzoek geen definitieve uitspraak gedaan.

*“Receiving sites hoeven niet altijd gebieden te zijn waar er naar een hogere dichtheid of bouwhoogte wordt gestreefd. Ook het creëren van exclusieve woonomgevingen met lage dichtheden aan de rand van een aantrekkelijk landschap kan tot het ontstaan van meerwaarde leiden waarvan ontwikkelaars of eigenaars bereid zijn een deel af te staan. Aandachtspunten hierbij zijn het overkoepelende duurzaamheidsdoel en de sociale rechtvaardigheid.” (Hans Leinfelder)*

#### **Besluit:**

**Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen (en niet louter financiële argumenten) moeten de basis vormen voor het ontwikkelen van een VOR-systeem. Voorliggend advies concentreert zich op het thema wonen en het verschuiven van woonaanbod.**

## 4.2. Geografische schaal

Vanuit het bestuderen van cases en mogelijke thema's is gebleken dat er nood is aan een onderlinge geografische nabijheid van sending en receiving sites. Een inhoudelijk verband tussen de sites is wenselijk. Dit kadert in de voorwaarde om een wervend verhaal te maken en maatschappelijk draagvlak te creëren. Aangezien de focus op de woningmarkt ligt, moeten we immers ook rekening houden met het hoge aandeel particulier (en dus versnipperd) eigenaarschap in Vlaanderen. Een inhoudelijk verband tussen de sites vermijdt tevens dat de perceptie ontstaat van een verdoken belasting. Ook omwille van de prijsverschillen tussen regio's, is het wenselijk een VOR-systeem regionaal uit te werken. *“Zo vermijdt men ook dat VOR een speculatief gegeven wordt en dat een VOR aangekocht in de ene (goedkopere) regio gebruikt wordt in een andere (duurdere) regio.” (Geert Haentjens).*

Om die redenen is een **regionale schaal** aangewezen als gebied waarbinnen de rechten kunnen verhandeld worden. Tijdens de workshops werd de mogelijkheid aangehaald om te werken met regionale woningmarkten, namelijk gebieden met een eigen demografische- en woondynamiek en waarbinnen het gros van de verhuisbewegingen van dat gebied plaats vinden. Ze overstijgen in de meeste gevallen de gemeentegrenzen. Een VOR-systeem uitwerken binnen zo'n regio, zou de randeffecten, die er sowieso zullen zijn, beperken.

*“Deze vaststelling én de wenselijkheid om verhandelbare ontwikkelingsrechten te koppelen aan ontwikkelingsvisies om het publiek draagvlak te versterken, leiden op het eerste zicht tot een hypothese dat verhandeling van ontwikkelingsrechten tussen sites die rechten opkopen (“receiving sites”) en sites die rechten verkopen (“sending sites”) binnen eenzelfde woonmarktregio zouden kunnen liggen.*

*Hierbij zijn echter 2 bedenkingen te maken. Ten eerste zijn in landelijke gebieden de verschillen tussen te ontwikkelen/verdichten locaties en niet te ontwikkelen locaties relatief kleiner dan tussen landelijke locaties en steden. Dit kan in landelijke gebieden prijsvorming moeilijker maken.*

*Daarnaast is er ook de invloed van de Brusselse woonmarkt. Zoals onderstaande kaart laat zien hebben heel wat gemeentes in de Vlaamse Rand een sterk migratie van en naar Brussel. Meestal betreft het een sterke instroom vanuit Brussel, gekoppeld aan een uitstroom richting verdere periferie, zoals in het voorbeeld van Dilbeek. In de verhandeling van ontwikkelingsrechten kan het Brussels Gewest echter niet meegenomen worden.” (Jan Verheyen)*

Om eenduidigheid te verkrijgen is het noodzakelijk dat de inhoud van “regiowerking” duidelijk gedefinieerd wordt. De experts gaven aan dat een niveau ‘ergens tussen lokaal en Vlaams’ het aangewezen niveau lijkt, maar bereikten geen consensus over welke concrete afbakening moet worden gekozen en of (en hoe) dit kan worden opgenomen door Vlaanderen, provincies, (groepen) van gemeenten zelf. Er werd aangegeven dat de regiowerking kan gebeuren op basis van Vlaamse doelstellingen, afgestemd met de eventuele regiowerking van het BRV. Een juridische onderbouwing waarop de afbakening van de regio kan gebeuren is eveneens nodig.

De schaal kan ook vrij gelaten worden en gekoppeld worden aan een project. Belangrijkste is dat de aanvraag gebaseerd wordt op een ruimtelijke visie (zie ook §4.1). Het is een opdracht van het Vlaams Gewest om de gemeenten/regio's te stimuleren een project op te starten en hierin te ondersteunen. Om de Vlaamse doelstellingen te realiseren moeten immers meerdere regio's een VOR-systeem of op VOR gebaseerd systeem invoeren.

### **Besluit:**

**Een regionale schaal lijkt het meest aangewezen niveau waarbinnen een VOR-systeem kan werken. Om een significant ruimtelijk resultaat te bekomen moeten de ‘zoekgebieden’ groot genoeg zijn om af te stemmen op de vraag, en klein genoeg om ruimtelijke affiniteit tussen de sending en receiving sites te garanderen. Er werd geen consensus bereikt in het onderzoek over hoe een “regio” concreet kan**



worden gedefinieerd. De grondig uitgewerkte case rond Regionet Leuven biedt alvast een voorstel van mogelijke schaal voor een 'regio', maar mogelijks zijn andere vormen mogelijk.

### 4.3. Sending en receiving sites – Opleggen van beperking

#### Receiving sites

De sleutel van een VOR-systeem ligt bij het aanduiden van de receiving sites, namelijk die plekken waar ruimere ontwikkelingsmogelijkheden toegekend worden, mits het inzetten van ontwikkelingsrechten. Op die plekken ontstaat immers de potentiële meerwaarde, net omwille van die extra ontwikkelingsmogelijkheden. De vraagzijde is dus bepalend bij het opstarten van het systeem.

*“... de sleutel tot een mogelijk succes ligt bij de 'receiving sites'. Dit zijn de plekken waar door een dense ontwikkeling eventueel middelen ontstaan om elders VOR aan te kopen.” (Geert Haentjens)*

Receiving sites moeten erg aantrekkelijk zijn (dus erg gegeerde plekken voor verdichting en extra ontwikkelingen) en er moet een voldoende concurrentie tussen deze gebieden bestaan. Tenslotte moet de capaciteit aan en de marktvrage op receiving sites voldoende hoog zijn om alle sending sites te kunnen compenseren.

In de toepassing voor Vlaanderen rijst hier onmiddellijk de vraag of er op Vlaams niveau voldoende receiving sites aangeduid kunnen worden.

*“Het is duidelijk dat het hierbij om plekken en ontwikkelingen moet gaan waar de marktvrage zodanig hoog ligt, dat kopers bereid zijn om extra te betalen om daar te mogen wonen en dat projectontwikkelaars hierop kunnen inspelen. Het is hoogst onzeker dat de ontwikkelingen die hiervoor voor het beleid in aanmerking komen, overeen zullen stemmen met de vraag in de markt.” (Jan Verheyen)*

#### Sending sites

Het aanduiden van de sending sites, waar ontwikkelingen niet meer zijn gewenst, is afhankelijk van de vooropgestelde ruimtelijke doelstelling. Een duidelijke definitie van de locaties is hoe dan ook noodzakelijk.

In de workshops werden verschillende mogelijkheden besproken voor het aanduiden van sending sites:

- Thematisch, bv. slechtgelegen aanbod langs grote infrastructuren (autowegen), overstromingsgevoelige gebieden; vervuild terrein (waarbij saneringskost wel afhankelijk is van nieuwe bestemming).
- Via opleggen van ruimtelijke criteria, zoals onbebouwde percelen in linten, die extra ruimtebeslag veroorzaken, ...

#### Opleggen beperking

Zowel in de receiving sites als in de sending sites zijn beperkingen op de ontwikkelingen nodig: bij de receiving sites moet een beperking bestaan om verruimingen toe te kunnen staan, bij sending sites worden beperkingen opgelegd op de ontwikkeling an sich.

#### Receiving sites

In de VS legt een *zoning ordinance* een basisdichtheid voor alle gronden vast, waar in receiving sites verruimingen op worden toegekend. Vraag is of in Vlaamse context er beperkingen bestaan en of en hoe deze kunnen worden opgelegd?



Zo heeft Karin De Roo in haar advies onderzocht of “verworven rechten” als basis genomen kunnen worden, waarboven verruimingen kunnen toegestaan worden. Dit blijkt enkel zo te zijn in zones met gedetailleerde (maximale) voorschriften en dit voor het mogelijk maken van ‘grote’ afwijkingen.

*“Het betreft zones in een verkavelingsvergunning, BPA, RUP met gedetailleerde (maximale) voorschriften. In deze zones zijn gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van kracht die de bestemming en inrichting van het gebied regelen.*

*In deze zones geldt een “bouwrecht”, met andere woorden een verworven recht om te bouwen in overeenstemming met de voorschriften.<sup>8</sup>*

*De inzet van een VOR-systeem in dergelijke zones komt neer op een decretale mogelijkheid voor het vergunnen van ‘grote’ afwijkingen, aangezien thans enkel ‘beperkte’ afwijkingen op stedenbouwkundige voorschriften zijn toegelaten (artikel 4.4.1 VCRO bevat onder meer een verbod om af te wijken van de maximale V/T-index en het aantal bouwlagen).” (Karin De Roo).*

In zones zonder (maximale) inrichtingsvoorschriften kan men niet uitgaan van “verworven rechten” en is er dus geen basis aanwezig waarboven verruimingen zouden kunnen worden toegestaan.

*“De inzet van VOR is moeilijk te objectiveren in zones waar geen verordenende beperkingen gelden (inzake bouwlagen, dichtheden e.d.). Men zou dan immers moeten kunnen objectiveren welke ontwikkeling “redelijkerwijze” reeds vergunbaar is, maar dit is een moeilijke oefening aangezien veel situaties niet vergelijkbaar zijn.” (Karin De Roo)*

De huidige juridische toestand van woongebieden zonder gedetailleerde inrichtingsvoorschriften in Vlaanderen biedt dus geen houvast. Om verruimingen toe te kunnen staan moet eerst een beperking opgelegd worden, die bezwaarlijk restrictiever kan zijn dan wat, met toepassing van de goede ruimtelijke ordening in een bepaald gebied, voor reeds gerealiseerde ontwikkelingen tot op dat ogenblik werd toegelaten.

Op Vlaams niveau is het opleggen van een beperking niet evident. In de workshops is de mogelijkheid geopperd om bijvoorbeeld een maximaal aantal bouwlagen of een maximale bouwdichtheid op te leggen voor alle woongebieden in Vlaanderen. Gelet op de bestaande diversiteit aan en grote verschillen in invulling van woongebieden is dit niet wenselijk. Om te vermijden dat “eenheidsworst” ontstaat, is een verdere differentiatie nodig om conform de principes van ruimtelijk rendement te ontwikkelen.

Ook dat pleit voor een regionale schaal: op deze schaal blijft het beheersbaar om in detail de het aanduiden van receiving sites, het opleggen van een beperking en tegelijk het bepalen van de mogelijke verruimingen uit te werken.

### **Sending site**

In een sending site worden ontwikkelingsmogelijkheden beperkt of volledig weggenomen (bouwverbod).

Tijdens de workshops werden voor het opleggen van een bouwverbod 3 mogelijkheden besproken:

- Ofwel via een bestemmingswijziging (RUP) met mogelijke planschade. Het voordeel hiervan is dat gewerkt kan worden met het bestaande instrument. Het nadeel is dat sommige eigenaars geen vergoeding zullen krijgen (omwille van de verschillende voorwaarden die verbonden zijn aan het planschadesysteem).
- Ofwel een compensatie voorzien via het toekennen van ontwikkelingsrechten: het aantal ontwikkelingsrechten dat toegekend wordt, kan afhankelijk gemaakt worden van de feitelijke bebouwbaarheid. Het voordeel is dat alle eigenaars in zekere mate worden vergoed. In een

<sup>8</sup> M.b.t. verkavelingen, zie o.a.: RvS, 1 december 2008, nr. 188.393, Laureys; RvS, 31 juli 1996, nr. 61.102, Vermeiren.

VOR-systeem is het bovendien mogelijk om de ontwikkelingsmogelijkheden deels te beperken of de keuze te geven aan de grondeigenaar om de ontwikkelingsrechten te verkopen zodat er een feitelijk bouwverbod rust op de grond. De juridische uitwerking hiervan wordt beschreven in §4.7.

- Ofwel zou een tijdelijke maatregel kunnen worden genomen (vb. via een bevrozing). Juridisch is dit echter moeilijk haalbaar op lange termijn.

### Vrijwillig of dwingend systeem

Het dwingend opleggen van beperkingen op sending sites betekent dat de grondeigenaar in dat geval geen keuze meer heeft om zijn grond al dan niet te ontwikkelen. Een dergelijk systeem neigt naar het planschade/planbatensysteem of onteigening (zie ook §4.8). Uiteraard heeft de grondeigenaar steeds de keuze om de hem toegekende ontwikkelingsrechten bij te houden of te verkopen.

In een vrijwillig systeem heeft de grondeigenaar de keuze om te ontwikkelen of niet. Indien de grondeigenaar een interessante vergoeding kan ontvangen voor de ontwikkelingsrechten, zal hij bereid zijn deze te verkopen. Echter, in het geval de marktwaarde van een ontwikkelingsrecht onvoldoende opbrengt, zal hij zijn ontwikkelingsrecht mogelijk bijhouden en wachten op een betere prijs.

*Geert Haentjens pleit voor een vrijwillig systeem: "Om het instrument van VOR duidelijk te onderscheiden van andere instrumenten – onteigening, planbaten en planschade, ... - lijkt een vrijwillige beperking aangewezen. Een verplichte beperking (bv. bouwverbod) zal snel ervaren worden als een overlap met planbaten/planschade regeling."*

Belangrijk nadeel van een vrijwillig systeem is dat de ontwikkeling van receiving sites afhankelijk wordt van de bereidwilligheid binnen de sending sites.

De keuze tussen beide systemen heeft belangrijke juridische consequenties. De vergoeding die men krijgt voor de opgelegde beperking/bouwverbod moet immers een "redelijke vergoeding" uitmaken. Het belang daarvan binnen de Vlaamse context doet Ignace Claeys ertoe besluiten dat er eerder richting sterk gestuurd en dwingend systeem moet gezocht worden, waarbij de prijs ook uniform berekend wordt.

*"Uit het bovenstaande blijkt dat het vrijwillig systeem waarbij de overheid en de rechtsonderhorige onderhandelen over de eigendomsbeperking en het aantal toe te kennen rechten, kan leiden tot een zekere willekeur in het toekennen van VOR en een ongelijke behandeling van rechtsonderhorigen. Het is daarom aan te raden om via decreet een systeem uit te werken waarbij het aantal toe te kennen ontwikkelingsrechten op uniforme wijze wordt berekend, zodat de onderhandelingsmarge van de overheid aan banden wordt gelegd." (Ignace Claeys)*

Marjolein Dieperink wijst erop dat bij een gedwongen systeem een onderhandelde prijs mogelijks onvoldoende zal zijn. Zij stelt voor daarom te werken met een bank.

*"Om dit te ondervangen zou het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten kunnen voorzien in de oprichting van een bank, die de verhandelbare ontwikkelingsrechten van de getroffen eigenaren van de zendende locaties opkoopt tegen een toereikende prijs. Het is dan noodzakelijk dat de bank beschikt over een startkapitaal." (Marjolein Dieperink)*

In tegenstelling tot Ignace Claeys, ziet Marjolein Dieperink minder problemen bij een vrijwillig systeem: *"Bij vrijwillige beperkingen hoeft de overheid mijns inziens niet gehouden te zijn aan het bieden van een compensatie (die in hoogte tenminste gelijk is aan de compensatie waarop op grond van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Dat is evenmin vereist op grond van art. 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. In een dergelijke situatie zal het aantal toe te kennen verhandelbare ontwikkelingsrechten en de marktprijs van de rechten vooral van belang zijn om de*

*eigenaren van de zendende locaties over te halen om deel te nemen aan het instrument en hun bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden op te geven.”*

Uiteindelijk waren de experts er quasi unaniem mee eens dat voor niet-dwingende doelstellingen er eerder een vrijwillig/facultatief systeem kan worden opgezet naast het PS/PB-systeem en naast gebruik van stedenbouwkundige lasten.

Binnen de case Regionet Leuven werd een gedifferentieerd systeem uitgewerkt met zowel vrijwillige als dwingende sites. Dit maakt het systeem erg complex en vereist een afbakening tot in detail over een grote regio, maar heeft als voordeel dat alle beperkingen en mogelijkheden tot verruimingen binnen 1 systeem worden gehouden.

Er zijn dus pro en contra voor zowel het vrijwillig als het dwingend systeem. Een afweging zal moeten gemaakt worden bij de concrete uitwerking.

### Aanduiden van sending en receiving sites

Het aanduiden en afbakenen van sending en receiving sites kan via het opmaken van een RUP, overdruk-RUP, bij decreet of via openbare erfdiensbaarheden.

Eenzijds kan via een RUP een bouwverbod opgelegd worden via een bestemmingswijziging.

Anderzijds kunnen op die manier ook verordenende voorschriften opgelegd worden, die nodig zijn in receiving sites. Omwille van het feit dat een RUP weinig flexibiliteit biedt, wordt toch aanbevolen om alternatieven te onderzoeken.

Binnen Regionet Leuven wordt voorgesteld te werken met een overdruk-RUP op provinciaal niveau waarbij voor alle betrokken gebieden ontwikkelingsrechten toegekend worden overeenkomstig een trendmatige invulling, gekoppeld aan de huidige bestemming en het huidig gebruik.

*“De opstart van het VOR-systeem vereist de opmaak van een overdruk-RUP dat binnen de hele VOR-markt de receiving en sending sites aanduidt en dat ontwikkelingsrechten toekent aan elk bebouwbaar perceel. De provincie lijkt hiervoor het meest geëigende planningsniveau. Bestemmingswijzigingen voor nieuwe ontwikkelingslocaties kunnen later in afzonderlijke RUP's worden doorgevoerd.” (Johan Van Reeth)*

Karin De Roo stelt eerder een decretale regeling voor in de plaats van het opstellen van RUP's.

*“In de mate dat sending sites en receiving sites vastgelegd worden in plan, kan een nieuwe bouwlagenbeperking en een toelating tot afwijking op die beperking mits inzet van VOR in hetzelfde plan geregeld worden. Een zuiver decretale regeling lijkt wel meer voordelen te bieden dan een regeling die via RUP's zou worden vastgelegd. De regelgeving rond opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen heeft immers tot gevolg dat de wijziging van een RUP een behoorlijk omslachtige procedure is en dus niet flexibel bij te sturen is.” (Karin De Roo)*

Ignace Claeys onderzocht de mogelijkheden voor het opleggen van een bouwverbod in sending sites. Bij een gedwongen systeem kan volgens hem gewerkt worden met openbare erfdiensbaarheden. Voor een vrijwillig systeem zou een nieuw soort erfdiensbaarheid kunnen worden gecreëerd: de conventionele erfdiensbaarheid van openbaar nut.

*“Onder het gedwongen systeem legt de overheid eenzijdig een eigendomsbeperking op in een sending area en ontvangt de eigenaar daarvoor een vergoeding ontvangen uit VOR. Dit systeem is in zekere mate vergelijkbaar met de **openbare erfdiensbaarheden**, planschade bij bestemmingswijziging en de onteigening. Ook in deze laatste drie systemen beperkt of ontnemt de overheid eenzijdig het eigendomsrecht (meestal tegen vergoeding, doch is dit niet altijd het geval voor openbare erfdiensbaarheden).*

---

<sup>9</sup> Cf. regeling sociale last in grond- en pandendecreet vs. de RUP's die eveneens voorschriften bevatten over sociale last. Een decretale regeling is eenvoudiger bij te sturen dan een RUP, dat immers een volledige wijzigingsprocedure moet doorlopen.

*Onder het vrijwillig systeem kunnen eigenaars in de sending area vrij kiezen om al dan niet een eigendomsbeperking te aanvaarden in ruil voor VOR. Eigenaars kunnen onderhandelen met de overheid om **conventioneel** een eigendomsbeperking te aanvaarden in ruil voor VOR. Alternatief zou ook kunnen worden gedacht aan een wettelijk opt-in mechanisme, waarbij eigenaren vrij kunnen kiezen om onder het nieuwe wettelijk ruimtelijk ordeningsregime te vallen, in welk geval er geen ruimte tot onderhandelen bestaat.*

*Het is dan ook wenselijk te voorzien in een uitdrukkelijke wettelijke grondslag die het bestaan van een conventionele erfdiensbaarheid van openbaar nut rechtvaardigt.” (Ignace Claeys)*

## Juridische randvoorwaarden

Bij het aanduiden van sending en receiving sites en het opleggen van beperkingen moet aan een aantal juridische randvoorwaarden voldaan worden. Vooral de **gelijke behandeling** van de burgers moet bewaakt worden (Ignace Claeys):

- De mogelijkheid om VOR aan te kopen/in te zetten in receiving sites mag geen ongelijkheid inhouden maar moet gemotiveerd en verantwoord zijn ten opzichte van andere, omliggende gronden.
- Het opleggen van een beperking kan het best decretaal gebeuren, zodat dit op uniforme wijze kan verlopen.
- Er mag geen verschil bestaan tussen de verschillende systemen waarbij een vergoeding wordt voorzien ter compensatie van het opleggen van een eigendomsbeperking (zie ook verder §4.8 Interferentie met andere systemen)
- Indien onderhandelingen gevoerd worden, moeten die transparant zijn voor de burgers.

Zoals al vermeld, heeft de keuze tussen een gedwongen en vrijwillig systeem een niet onbelangrijke juridische impact. Meer specifiek is dit van belang voor de juridische betekenis van een ontwikkelingsrecht.

Uit de verschillende adviezen kan samengevat worden dat een verhandelbaar ontwikkelingsrecht een vergoeding is die een grondeigenaar in een sending site ontvangt ter compensatie van de opgelegde bouwbeperking. Het is een roerend goed met een vermogenswaarde. Het is niet grondgebonden en wordt toegekend aan een persoon.

## Besluit

Bepalend in een VOR-systeem zijn het door de overheid aanduiden van sending en receiving sites, het opleggen van beperkingen en de juridische verankering van een VOR-systeem. Het aanduiden van de receiving sites, namelijk die plekken waar de overheid ruimere ontwikkelingsmogelijkheden toekent, mits het inzetten van ontwikkelingsrechten moet weloverwogen gebeuren. Daar ontstaat een potentiële meerwaarde die kan gebruikt worden om elders VOR te kopen (sending sites). Het is echter onduidelijk of er in Vlaanderen voldoende receiving sites kunnen aangeduid worden die gegeerd zijn voor extra verdichting en extra ontwikkeling (meer dan nu het geval is, zonder de gewenste ontwikkelingsdynamiek te fnuiken). De capaciteit en marktvraag voor deze receiving sites moet voldoende hoog zijn om alle sending sites te kunnen compenseren en er werd door de experts ingeschat dat het niet eenvoudig is om deze aan te duiden. Het bepalen van sending sites binnen het bestaand juridisch aanbod lijkt eenvoudiger, omdat dit rechtstreeks kan gekoppeld worden aan een duidelijke ruimtelijke doelstelling (wat sowieso het uitgangspunt van VOR-inzet moet zijn).

Zowel in de receiving sites als in de sending sites zijn beperkingen op de ontwikkelingen nodig: bij de receiving sites moet een beperking bestaan om verruimingen toe te kunnen staan, bij sending sites worden beperkingen opgelegd op de ontwikkeling. Het al of niet dwingend opleggen van deze beperkingen op sending sites betekent dat de grondeigenaar ofwel géén keuze meer heeft om te ontwikkelen en er een bouwverbod wordt ingesteld (*dwingend*) ofwel de keuze heeft om de hem toegekende rechten te houden en later of niet door te verkopen (*vrijwillig*).

Uiteindelijk waren de experts er quasi unaniem mee eens dat voor niet-dwingende doelstellingen er eerder een vrijwillig/facultatief systeem kan worden opgezet naast het planbaten-/planschadesysteem en naast het gebruik van stedenbouwkundige lasten. Enerzijds kan een vrijwillige beperking (vb.

bouwverbod) snel ervaren worden als een overlap met planbaten-/planschadesysteem regeling of met een onteigening. Anderzijds is het vanuit juridisch oogpunt noodzakelijk dat een eigenaar een “redelijke vergoeding” ontvangt voor de hem opgelegde beperking (of deze nu door een overheid, dan wel door een individuele particuliere eigenaar wordt betaald) en dan biedt een dwingend systeem (met uniform vastgelegde prijs voor elk ontwikkelingsrecht) schijnbaar een goede garantie tot gelijke behandeling voor elke individuele eigenaar.

De overheid kan echter ook voorzien in de oprichting van een bank die de VOR van de getroffen eigenaren van de sending sites opkoopt tegen een toereikende prijs. De oprichting van een bank geniet niet de voorkeur van de stuurgroep. In een vrijwillig systeem lijkt de overheid echter juridisch niet altijd verplicht tot het geven van een compensatie: dan is het aantal toe te kennen VOR en de marktprijs van de rechten is in dit geval vooral van belang om de eigenaren op sending sites te overhalen deel te nemen aan het instrument.

De uitgewerkte case rond Regionet Leuven toont dat een gedifferentieerd systeem met zowel vrijwillige als dwingende sites mogelijk is. Dit maakt het systeem complexer en vereist een afbakening tot in detail over een grote regio, maar heeft als voordeel dat alle beperkingen en mogelijkheden tot verruimingen binnen 1 systeem worden gehouden.

#### 4.4. Marktwerking en waardebeoordeling

##### Marktmechanisme

Een VOR-systeem heeft als kenmerk dat het eigenaarschap over een perceel grond scheidt van het recht om hierop iets te ontwikkelen en dat er een markt wordt gecreëerd waarbinnen deze ontwikkelingsrechten kunnen worden gekocht en verkocht. De manier waarop de markt wordt ‘gecreëerd’ en de marges waarbinnen vraag en aanbod zich op elkaar laten afstemmen vormen het marktmechanisme. Een marktmechanisme met vrije prijszetting omvat m.a.w. het geheel van vraag en aanbod waarin de prijs als signaal werkt tussen vragers en aanbieders en de hoeveelheid gevraagde en aangeboden producten of diensten (in casu: rechten).

De waardebeoordeling van een ontwikkelingsrecht is dus afhankelijk van het gekozen marktmechanisme. Het VOR-systeem in de VS steunt op een **marktwerking** waarbij de prijs van een VOR bepaald wordt via onderhandeling op de vrije markt. De bestaande situatie op de woningmarkt in Vlaanderen is uiteraard niet vergelijkbaar met deze in de VS. Tijdens de workshops gaven de experts aan dat er op dit moment geen échte volkomen marktwerking is (gelet op de discrepantie tussen aanbod en vraag die niet volledig wordt weerspiegeld in de prijs; cf. discussie overwaardering vastgoedmarkt) zodat het onwaarschijnlijk lijkt dat bij het invoeren van een VOR-systeem plots wel een volkomen markt zou ontstaan. Een VOR-systeem is bovendien niet marktcreërend, het is enkel middel om **in te spelen op reeds bestaande markttenenden**. Er is geen garantie dat er binnen een VOR-systeem überhaupt transacties tussen marktpartijen tot stand zullen komen.

Marjolein Dieperink stelt in haar advies dat de overheid slechts een beperkte rol heeft op de markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten. De overheid kan wel regels stellen omtrent de wijze waarop de rechten moeten worden overgedragen en een systeem ontwikkelen waardoor de transacties worden gedocumenteerd.

Een belangrijke voorwaarde om verhandeling van ontwikkelingsrechten te verkrijgen, is dat er een bereidheid is om te verhandelen: enerzijds een sterke vraag en woonwens op de receiving sites en anderzijds een interessante vergoeding voor de ontwikkelingsrechten op de sending sites. Het opportuniteitsdenken zal steeds aanwezig zijn: men wil er meer uithalen t.o.v. andere investeringen.

*“ Indien het systeem van VOR een gestuurd maar marktconform systeem is, waarbij de uiteindelijke ‘prijs’ in onderhandeling tot stand komt, moet er dus een ‘incentive’ zijn voor de*

*koper en verkoper om een transactie tot stand te brengen. Deze 'incentive' is een speculatieve waarde (een 'marge')."* (Geert Haentjens)

Een aantal elementen binnen de residentiële ontwikkeling in Vlaanderen spelen in het voordeel van het marktmechanisme. (Jan Verheyen)

- Steden (receiving sites) hebben een grote aantrekkingskracht;
- Prijsstijgingen zijn recent hoger voor dichtere woonvormen.
- Regionale werking van de markt; prijsvorming binnen landelijke regio moeilijker omwille van kleinere prijsverschillen.

Het marktmechanisme is dan ook schaal gerelateerd.

Via het oprichten van een **bank**, kan de overheid het ontstaan en functioneren van een markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten ondersteunen. Het invoeren van een bank is volgens de meeste experts geen goed idee, je moet de risico's immers bij de markt leggen. Ook binnen de stuurgroep was er eerder eensgezindheid over het feit dat een bank niet wenselijk is. Het invoeren van een bank dreigt immers te leiden tot een te grote inmenging van de overheid.

*"In de onderzochte toepassingen is er geen tussenkomst van een 'fonds' of een 'bank'. De Projectontwikkelaar in de receiving sites koopt VOR aan in de sending sites. Dit lijkt de meest eenvoudige toepassing. Tussenkomst van een fonds of een bank is enkel zinvol indien VOR een lange tijd 'in portefeuille' gehouden moeten worden en er een lange termijn ligt tussen het valoriseren van de ontwikkeling in de receiving site en het aankopen van VOR."* (Geert Haentjens)

Een voor de overheid belangrijk punt om op te volgen is de variabiliteit in de tijd: namelijk veranderingen in aanbod/sending sites en vraag/receiving sites. Monitoring om de marktwerking nauwgezet op te kunnen volgen en om op gepaste momenten in te kunnen grijpen is noodzakelijk (zie ook §4.5 Rol van de overheid).

## Ratio

De overheid moet bepalen **hoeveel** ontwikkelingsrechten toegekend worden aan een sending site en hoeveel er vereist worden voor verruiming op een receiving site. Dit lijkt niet generiek te kunnen gebeuren maar enkel gebiedsspecifiek (de ene locatie is de andere niet).

In het uitgewerkt voorbeeld van Regionet blijkt dat er op dit moment in Oost-Brabant een duidelijk overaanbod aan trendmatige bouwmogelijkheden is en dat deze overcapaciteit wellicht nog minder groot is dan het gemiddelde in Vlaanderen. In de case worden daarom aan alle nieuwbouwlocaties ontwikkelingsrechten toegekend o.b.v. hun effectieve bebouwbaarheid en hun trendmatige bouwmogelijkheden (i.f.v. de huidige inwonersdichtheid in de omgeving en de huidige – vaak perifere – ligging van onbebouwde percelen). Dankzij een gematigde toekenning van rechten kan echter alsnog een mogelijk evenwicht ontstaan tussen sending en receiving sites.

Bovendien moet daarbij ook bepaald worden welke eenheid een **ontwikkelingsrecht** heeft.

In de adviezen werden al verschillende mogelijkheden voorgesteld zoals

- 1 ontwikkelingsrecht = bebouwde ruimte voor 1 extra inwoner (Johan Van Reeth)
- Of = unit m<sup>2</sup> grond (Geert Haentjens)

Andere eenheden kunnen volgens Geert Haentjens niet:

- *Bruto Vloeroppervlakte (BVO) is niet bruikbaar indien het gaat over verkavelingen.*
- *Prijs per woning/kavel geeft een sterk vertekend beeld naar gelang de dichtheid.*

## Waarde

De eigenlijke **waarde** van een ontwikkelingsrecht wordt bepaald door volgende factoren:

1. Het aantal en de omvang van de sites,
2. De vooropgestelde ratio voor de afzonderlijke sites,

3. De omvang van de beperking op de sending sites en de mogelijke uitbreiding van de ontwikkelingsmogelijkheden op de receiving sites,
4. De marktwerking.

Jan Verheyen en Geert Haentjens maken in hun advies een inschatting van mogelijke prijs:

Jan Verheyen neemt als eenheid de prijs van een gedeerde wooneenheid en komt op 15.000 à 20.000 euro per wooneenheid.

Geert Haentjens neemt als eenheid m<sup>2</sup> grond (T) en komt op een theoretische biedprijs van € 71 per m<sup>2</sup> grond (T) bij herbestemmen van agrarisch gebied en ca. € 25 per m<sup>2</sup> grond (T) bij ontwikkeling van te verdichten gronden.

*“Hierbij dient opgemerkt te worden dat de prijs van de gedeerde of extra ontwikkelingsrechten dus niet voor heel Vlaanderen vast kan zijn. Een wooneenheid op een toplocatie genereert een veelvoud van grondincidentie t.o.v. het potentieel verlies op een slecht woon(uitbreidings)gebied met beperkte ontwikkelingsperspectieven.*

*Om tot verhandeling te komen moeten er dus kopers bereid zijn om te kopen, en verkopers bereid om te verkopen. De prijs van een verhandelbaar ontwikkelingsrecht moet dus lager zijn als wat een (residueel) grondaandeel op een vergelijkbare locatie voor een te verdichten of ontvangende locatie is, maar gelijk aan of hoger dan wat de gedeerde meeropbrengst is voor een niet-ontwikkelen locatie. Deze prijs is moeilijk algemeen in te schatten, maar we kunnen ervan uitgaan dat deze dichter bij het potentieel verlies van een niet te ontwikkelen locatie ligt dan bij de potentiële meerwinst van een te verdichten locatie. De koper van het ontwikkelingsrecht moet immers een (extra) risico incalculeren, de verkoper heeft zijn (virtueel) risico afgebouwd door de verkoop van het ontwikkelingsrecht. Op basis van een eenvoudige inschatting op basis van gangbare kengetallen in Vlaanderen zouden we deze gemiddeld kunnen inschatten op 15.000 à 20.000 euro per wooneenheid die gedeerd of extra ontwikkeld kan worden.” (Jan Verheyen)*

Vanuit het idee van een vrijwillig systeem met marktmechanisme beschrijft Geert Haentjens het principe van een **onderhandelde prijs**.

*“Uit bovenstaande toepassing komt een beeld naar voor van VOR als een door de overheid gestuurd en gestructureerd systeem maar waarbij de uiteindelijke ‘prijs’ in onderhandeling tot stand komt, volgens marktconforme parameters.*

*De overheid zal voor een aantal parameters kaderstellend tussenkomen en voor andere de markt laten spelen:*

- *Aanduiden van de sending en receiving sites, gecombineerd met de verplichting VOR aan te kopen in ‘sending sites’;*
- *Vastleggen van ruimtelijk kaders (bestemming en dichtheid, voor zover nog niet bekend);*
- *Vastleggen van temporele kaders (planningshorizon);*

*Wat bijkomend pleit voor een onderhandelde prijs en geen door de overheid vastgestelde of geschatte prijs is het feit dat er aan de prijsbepaling veel speculaties vooraf gaan:*

- *Functie (of inschatting van);*
- *Dichtheid (of inschatting van);*
- *Ontwikkelingskost;*
- *Tijd (=rente);*
- *Opportuniteitskost (= rente + risico); ...”*

Aangezien een VOR een vergoeding uitmaakt, moet de uiteindelijke waarde aan een aantal juridische voorwaarden voldoen. Ten gevolge van de vereiste van een redelijke vergoeding en mogelijke problemen met variabiliteit komt Ignace Claeys uit bij een **vaste prijs** voor een ontwikkelingsrecht:

*“Gelet op bovenstaande evoluties, moet thans worden verondersteld dat een erfdiensbaarheid van openbaar nut met een vergoeding gepaard moet gaan indien er een zekere drempel wordt overschreden. In het kader van de VOR zal er veelal een bouwverbod worden opgelegd in sending*



*area's. Een bouwverbod raakt het eigendomsrecht fundamenteel, waardoor in de meeste gevallen een vergoedingsregeling zal vereist zijn om de lasten in het algemeen belang te verlichten.*

*Op zich vormt een recht op vergoeding ingeval van eigendomsbeperkingen opgelegd door de overheid geen probleem in het licht van het instrument van VOR. De ontwikkelingsrechten zijn net die vergoeding dewelke een burger krijgt voor de waardevermindering ingevolge de eigendomsbeperking.*

*Het systeem van VOR is op zich niet onverenigbaar met het artikel 1 Eerste Protocol. Omwille van de vereiste van proportionaliteit is het wel belangrijk zijn dat de VOR een redelijke vergoeding uitmaken. De eventuele variabiliteit van de VOR in de tijd kan ook een belangrijke factor zijn (geen redelijke vergoeding bij te sterke variabiliteit).” (Ignace Claeys)*

## Schaarste als voorwaarde

Uit de succesfactoren van het systeem in de VS bleek dat het instrument goed werkt indien een goed werkende markt bestaat. Dit wil zeggen, er is voldoende vraag naar meer-ontwikkeling in de receiving sites om de aangeboden ontwikkelingsrechten vanuit de sending sites op te nemen.

In de adviezen en workshops was er grote eensgezindheid over het feit dat schaarste een voorwaarde is om een VOR-systeem op te kunnen starten. Schaarste is nodig om voldoende druk te hebben op de receiving sites. Zoals al eerder aangehaald vormen receiving sites immers de sleutel tot een werkbaar VOR-systeem. Voldoende druk, dus voldoende vraag naar ontwikkelingsrechten, is noodzakelijk om een goede marktwerking te hebben.

In Vlaanderen is het bestaand juridisch aanbod voor wonen een veelvoud van de benodigde ruimte. Het register onbebouwde percelen leert dat er op Vlaams niveau een aanbod aan juridisch bestemde percelen is van ongeveer 42.000 ha. De toename van het aantal huishoudens ligt volgens de Studiedienst van de Vlaamse Regering op gemiddeld 15.000 per jaar. Dat brengt de demografische prognose voor bijv. de komende twintig jaar op 300.000 gezinnen. Voor de huisvesting van 300.000 gezinnen aan 25 wo/ha is 12.500 ha vereist (en dit in een puur uitbreidingsscenario, zonder rekening te houden met verdichting of hergebruik van niet-residentieel patrimonium in reeds bestaande bebouwde omgevingen).

Daardoor is het vereiste evenwicht tussen vraag en aanbod of tussen receiving en sending sites niet aanwezig als de doelstelling is op Vlaams niveau algemeen in te grijpen op het slecht gelegen aanbod of overaanbod.

Op Vlaams niveau zijn er onvoldoende receiving sites indien alle slecht gelegen gebieden moeten worden gecompenseerd. Gelet op het overaanbod aan juridisch aanbod op Vlaams niveau, wordt ook vanuit deze invalshoek daarom best geopteerd voor een regionaal systeem.

*“Zonder verregaande ingrepen in het juridisch aanbod aan bouwpercelen in het woongebied, lijkt het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zelfs niet de moeite waard om te worden onderzocht. Het lijkt dan opportuener om het systeem van planologische ruil, gekoppeld aan planschade en planbaten of aan ruil van gronden, te overwegen.” (Hans Leinfelder)*

Ook in de stuurgroep is gediscussieerd over het creëren van schaarste. Voor bestemde gronden bestaat vandaag een voorraadmarkt. In een voorraadmarkt houdt men bij schaarste eigendom aan, omdat de prijs nog zal/kan stijgen. Zo zullen ook slecht gelegen gronden niet op de markt komen, maar zal men afwachten tot de prijs voldoende hoog is. Een overaanbod aan slecht gelegen percelen daarentegen zorgt ervoor dat de prijs laag blijft zodat het transfereren naar goed gelegen plekken interessant is.

Het is onduidelijk of voor toegekende ontwikkelingsrechten ook het mechanisme van een voorraadmarkt zou spelen: worden ontwikkelingsrechten snel op de markt gebracht of worden ze speculatief bijgehouden?

In het geval van Regionet Leuven is er minder disproportie tussen bestemd aanbod en vraag en het aanbod wordt gefaseerd op de markt gebracht in functie van de behoefte. Door een evenwichtige hoeveelheid VOR te verdelen over de onbebouwde percelen, kan het VOR-systeem toch helpen om het overaanbod weg te werken (Johan Van Reeth).



## Besluit

Een VOR-systeem creëert een markt waarbinnen ontwikkelingsrechten gescheiden kunnen worden verhandeld van de eigendomsrechten. Afhankelijk van hoe het systeem wordt geconcipieerd kan men kiezen voor een vaste **prijs of variabele prijszetting**. **De experts hebben geen uitgesproken voorkeur geformuleerd**. Binnen een vrije prijszetting fungeert de prijs idealiter als signaal tussen vragers en aanbieders van rechten. Echter, voor Vlaanderen geven de experts aan dat er een discrepantie bestaat tussen het aanbod en de vraag die op dit moment niet volledig wordt weerspiegeld in de prijs. Een onderhandeling tussen koper en verkoper van een VOR kan dit bijsturen. Voorstanders voor een vaste prijs geven aan dat VOR een vergoeding is en dus aan een aantal juridische voorwaarden moet voldoen: zo moet een eigenaar redelijk vergoed worden. De experts erkennen dat de prijs van de gedeerde of extra ontwikkelingsrechten niet voor heel Vlaanderen vast kan zijn. Een wooneenheid op een toplocatie genereert immers een veelvoud van grondincidentie t.o.v. het potentieel verlies op een slecht woon(uitbreidings)gebied met beperkte ontwikkelingsperspectieven.

Cruciaal is dat er een incentive moet zijn om tot verhandeling te komen: enerzijds een sterke vraag en woonwens op de receiving sites en anderzijds een interessante vergoeding voor de ontwikkelingsrechten op de sending sites. **Het invoeren van een VOR-systeem biedt echter geen garantie dat VOR ook effectief zullen verhandeld worden.**

Via het oprichten van een **bank**, kan de overheid het ontstaan en functioneren van een markt voor verhandelbare ontwikkelingsrechten ondersteunen en eventueel rechten opkopen of terugkopen om de markt te reguleren. Dit zou een VOR-systeem echter te dicht brengen bij het bestaande planbaten/planschade-systeem en krijgt geen voorkeur van zowel de experts als de stuurgroep.

Binnen een VOR-systeem moet de overheid sowieso bepalen hoeveel ontwikkelingsrechten toegekend worden aan een sending site en hoeveel er vereist worden voor verruiming op een receiving site. Dit lijkt niet generiek te kunnen gebeuren maar enkel gebiedsspecifiek (de ene locatie is de andere niet), zoals in de voorbeeldcase van Regionet werd uitgewerkt. Bovendien moet daarbij ook bepaald worden welke eenheid een ontwikkelingsrecht heeft.

In de adviezen en workshops was er grote eensgezindheid over het feit dat schaarste een voorwaarde is om een VOR-systeem op te kunnen starten. Schaarste is nodig om voldoende druk te hebben op de receiving sites. **In Vlaanderen is het bestaand juridisch bestaand aanbod voor wonen echter een veelvoud van de benodigde ruimte. Daarom lijkt het onmogelijk om VOR in te voeren als systeem om op Vlaams niveau algemeen in te grijpen op het slecht gelegen aanbod of overaanbod. Tevens zijn er onvoldoende receiving sites indien alle slecht gelegen gebieden moeten worden gecompenseerd.** Gelet op het overaanbod aan juridisch aanbod op Vlaams niveau, wordt ook vanuit deze invalshoek daarom best geopteerd voor een regionaal systeem.

## 4.5. Rol van de overheid

Het opzetten van een VOR-systeem is **erg arbeidsintensief** voor de overheid: regelgeving, planvorming, waardering, prijsbepalingsmechanisme, registratie, monitoring (van vraag, aanbod, verhuisbewegingen, demografie,...), ... .

Het invoeren van een VOR-systeem moet in die zin afgewogen worden tegenover het inzetten van alternatieve instrumenten.

Omdat de overheid moet handelen op basis van een wettelijke grondslag en binnen de wettelijke grenzen, moet sowieso een decretaal kader uitgewerkt worden (Ignace Claeys). Daarnaast zijn er zowel bij het opzetten van een VOR-systeem als bij het onderhoud van het systeem heel wat praktische taken te vervullen.

Marjolein Dieperink geeft in haar advies een mooi overzicht van de rol van de overheid:

*Om een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten in te voeren, is de navolgende besluitvorming vereist.*

- *Verhandelbare ontwikkelingsrechten moeten worden gecreëerd. Daarbij dienen de rechten te worden gedefinieerd. Daarvoor kunnen de volgende handvatten worden gegeven:*
- *Bij de creatie dient te worden bepaald welke inhoud elk verhandelbaar ontwikkelingsrecht vertegenwoordigt. Uitgangspunt dient te zijn dat de rechten homogeen zijn, dat wil zeggen dat ieder recht dezelfde (waarde van een) bouw- en gebruiksverruiming op een ontvangende locatie representeert.*
- *Voorts moet een keuze worden gemaakt over de overdraagbaarheid van verhandelbare ontwikkelingsrechten.*
- *De geldigheidsduur van rechten moet worden geregeld.*
- *Geregeld moet worden dat een verhandelbaar ontwikkelingsrecht vervalt indien en zodra het is ingezet op een ontvangende locatie.*
- *Er dient een keuze te worden gemaakt wat betreft het schaalniveau waarop het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten worden toegepast en de individuele rechten gelding hebben.*
- *Er moet een systeem worden opgezet om verhandelbare ontwikkelingsrechten te verdelen aan de grondeigenaren op de zendende locaties.*
- *Er moeten zendende locaties worden bepaald.*
- *Op de zendende locaties moeten de bouw- en gebruiksmogelijkheden (dwingend of vrijwillig) worden beperkt. In het verlengde daarvan dienen de verhandelbare ontwikkelingsrechten te worden toegekend aan de grondeigenaren van de zendende locaties.*
- *Er moeten ontvangende locaties worden aangewezen.*
- *Voor de ontvangende locaties moet worden geregeld welke aanspraak op een bouw- en gebruiksverruiming kan worden gemaakt, indien een ontwikkelaar verhandelbare ontwikkelingsrechten inzet.*
- *Er moet een systeem worden opgezet om de overdracht van verhandelbare ontwikkelingsrechten te administreren. (cf. de registratie van opgelegde erfdiensbaarheden – Ignace Claeys)*
- *De overheid kan overwegen om het instrument verhandelbare ontwikkelingsrechten te ondersteunen met een bank.*

*Ook tijdens de operationele periode van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten zijn er veel taken voor de overheid:*

- *Tijdens de operationele periode van een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten dient de overheid het evenwicht tussen vraag en aanbod op de markt te bewaken door in te grijpen op zowel de zendende locaties als de ontvangende locaties.*
- *Hiernaast dienen nieuwe ontvangende locaties te worden aangewezen, waarop de rechten kunnen worden ingezet.*
- *Zoals hiervoor onderbouwd, kunnen verhandelbare ontwikkelingsrechten alleen worden toegepast indien voldoende locaties voorhanden zijn waar waarde kan worden gecreëerd door het uitbreiden van de bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden.*
- *Een aantal aspecten mag tijdens de operationele periode niet meer wijzigen. Vooral indien dat onvoorzienbaar is, kan overheidsingrijpen de markt en het vertrouwen dat private partijen hebben in het instrument verstoren. Zo dient de inhoud van de rechten ongewijzigd te blijven. Ook bestaat bij voorkeur een lange termijn programma, waarin bijvoorbeeld uiteen wordt gezet hoeveel rechten er jaarlijks bij komen door de aanwijzing van nieuwe zendende locaties.*

## **Besluit**

**Een VOR-systeem is (in gelijk welke vorm) voor de overheid een erg arbeids- en tijdsintensief instrument, niet alleen bij het concipiëren en opzetten van het systeem, maar vooral ook tijdens de permanente opvolging en/of bijsturing. Indien in navolging van dit onderzoek wordt gedacht aan het uitwerken van een VOR-systeem, zal ook onderzocht worden wat de financiële consequenties hiervan zijn voor de overheid.**

## 4.6. Interferentie met andere systemen

Een systeem van VOR is verwant met andere (bestaande) instrumenten die ruimtelijk kunnen sturen op het aanbod (bv. RUP). Als vereveningsinstrument vertoont VOR verwantschap met instrumenten die meerwaarden afromen (voor toegelaten ontwikkelingen) om die vervolgens voor publiek belang te investeren (vb. planbaten, stedenbouwkundige last).

Het blijft belangrijk om na te gaan welke bestaande instrumenten ingezet kunnen worden om een vooropgestelde doelstelling te bereiken (instrumenteninzet) en welke instrumenten niet/onvoldoende in staat zijn om een doelstelling te bereiken zodat aanpassing of ontwikkeling van nieuwe instrumenten vereist wordt (instrumentenontwikkeling).

Geert Haentjens stelt in zijn advies dat als er geen marge is tussen 'sending' en 'receiving sites' of er gewoon sprake van 'ruil' van bestemmingen, andere instrumenten dan VOR aangewezen zijn, zoals onteigening, planbaten of ruilverkaveling met planologische ruil.

Voor de realisatie van Regionet Leuven stelt Johan Van Reeth dat het bestaande instrumentarium onvoldoende is. Enerzijds omwille van het ontoereikend planschade/planbatensysteem maar ook omwille van het feit dat een herbestemming van honderden sites een te grote planlast veroorzaakt.

### Planschade/planbaten-systeem

Planschade en planbaten zijn in de Vlaamse Codex RO opgevat als een vergoeding van minwaarde door bestemmingswijziging die onbebouwbaar maakt (*planschade*) en afroming van meerwaarde door bestemmingswijziging die bebouwbaar maakt (*planbaten*). In een dergelijk systeem bestaat er geen band tussen herkomst- en ontvangstgebieden en wordt er met fondsen gewerkt.

Een VOR-systeem kan opschuiven in de richting van een planschade- en planbatensysteem naar gelang het verband tussen herkomst- en ontvangstgebieden wordt losgekoppeld (bv. door verhandeling via een bank, wat gelijkaardig is als werken met een fonds) en voor zover dezelfde verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden financieel afgeroomd of vergoed worden.

Planschade en planbaten zijn gekoppeld aan bestemmingswijzigingen. Een VOR-systeem biedt meer mogelijkheden: ook binnen de geëigende bestemming (woongebied) kunnen meerwaarden (bv. een hogere toegestane dichtheid) afgeroomd worden (planbaten kunnen in dat geval niet geheven worden). In een vrijwillig VOR-systeem heeft de eigenaar bovendien de keuze om al dan niet te ontwikkelen.

In een VOR-systeem wordt meer overgelaten aan de markt dan in een planbaten-planschadesysteem. Wellicht wordt er in een VOR-systeem meer afgeroomd, maar dat hangt af van de onderhandelingen.

Indien een VOR-systeem ingevoerd wordt naast het planschade/planbatensysteem is een gelijke waardebeoordeling noodzakelijk.

Om op regionale schaal ruil met herbestemmingen door te voeren, is volgens Johan Van Reeth het huidige planschade- planbatensysteem ondoeltreffend:

*Ook het systeem van planschade en planbaten lijkt niet geschikt om de financiële compensatie te regelen. De planschaderegeling voorziet in een compensatie van de huidige waarde zodra een perceel onbebouwbaar wordt en is onmiddellijk opeisbaar. De planbatenregeling recupereert slechts een klein deel van de meerwaarde die een herbestemming creëert en is bovendien pas invorderbaar wanneer het betreffende perceel werkelijk ontwikkeld wordt. Voor zover al praktisch organiseerbaar, zou deze aanpak tot een gigantisch deficit in de publieke financiën leiden.*

### Planschade

In de huidige regeling van planschade wordt niet steeds een vergoeding uitbetaald omwille van een aantal beperkende voorwaarden (bv. planschade enkel opeisbaar voor zones in de eerste 50m langs een uitgeruste weg). Bij een VOR-systeem worden beperking steeds gecompenseerd aangezien elke grond waar beperkingen opgelegd worden, ontwikkelingsrechten toegekend krijgt in verhouding tot wat daar voorheen 'realiseerbaar' was en wat de marktpartijen daarvoor wensen te betalen.

*"Het VOR-systeem biedt de kans om de totale grondwaarde van de onbebouwde percelen te verevenen over alle eigenaars. Het toegekende ontwikkelingsrecht ligt dan iets lager dan wanneer*

*het perceel “stand alone” zou worden ontwikkeld, maar genereert een gegarandeerde opbrengst voor alle eigenaars.” (Johan Van Reeth)*

Zowel VOR als planschade betreffen een vergoeding voor het opleggen van een beperking aan een eigendom. Indien beide systemen naast elkaar bestaan is het belangrijk de gelijke behandeling van de burgers te bewaken. Ignace Claeys pleit daarom voor het op elkaar afstemmen van de systemen.

*“De vraag rijst of dit geen aanleiding kan geven tot de schending van het gelijkheidsbeginsel, zeker indien de vergoedingen in de twee systemen sterk zouden verschillen (zie ook infra).*

*Er kan overwogen worden om de planschaderegeling en het instrument van VOR op elkaar af te stemmen. Dit komt de eenvoud ten goede en verkleint de kans op een verboden discriminatie door geen verschillende vergoedingsregelingen te voorzien voor gelijkaardige situaties.” (Ignace Claeys)*

De waardering kan voor beide systemen erg verschillend te zijn: bij planschade wordt gewerkt met de historische verwervingswaarde, bij VOR kan het gaan om een onderhandelde prijs of door een overheid vastgestelde prijs.

*“Het feit dat planschade afhankelijk is van de door de laatste eigenaar betaalde prijs (geïndexeerd), maakt dat de vraag naar interferentie en interactie niet eenduidig beantwoord worden.” (Geert Haentjens)*

#### **Planbaten**

Een planbatenheffing is verschuldigd op planbaten. Planbaten vloeien voort uit een bestemmingswijziging waarbij van een minder lucratieve bestemmingscategorie wordt overgegaan naar een meer lucratieve bestemmingscategorie. De voorwaarde daarbij is dat een stedenbouwkundige – of verkavelingsvergunning die voorheen niet kon worden verkregen, nu wel afgeleverd kan worden. De planbatenheffing is een belasting waarbij de geldelijke voordelen van een overheidsbeslissing *gedeeltelijk* ten goede komen aan de overheid zelf.

In een VOR-systeem is de afroaming niet gekoppeld aan een bestemmingswijziging, maar aan het toekennen van ruimere ontwikkelingsmogelijkheden. Dit kan dus ook binnen eenzelfde bestemmingscategorie.

De afroaming, tarifiering, is bij de planbatenheffing decretaal vastgelegd en dus bepaald door de overheid. Bij een volwaardig VOR-systeem wordt de afroaming voornamelijk bepaald door de marktwerking. Dat beschouwt Marjolein Dieperink als een belangrijk voordeel van het instrument: *Juist het bepalen van de hoogte van de baatafroaming ligt namelijk complex en is een politiek gevoelige aangelegenheid.*

Marjolein Dieperink stelt dat de eis om VOR in te zetten op receiving sites, het bouwen op deze locaties duurder maakt. In de workshops was hierdoor sprake van concurrerende beleidsdoelstelling: net op deze verdichtingsplaatsen wil men niet dat het bouwen/wonen duurder wordt of dat geplande ontwikkelingen worden *gedownsized*. Johan Van Reeth spreekt dit tegen en stelt dat de invloed op de residuele grondwaarde doorslaggevend is:

*“Het VOR-systeem, zoals hierboven beschreven, vormt een alternatief voor de planbatenregeling en garandeert dat de extra bouwmogelijkheden gecompenseerd worden door afbouw van de bouwmogelijkheden op ongewenste locaties (de sending sites). Er wordt vaak beweerd dat extra lasten op projectontwikkelingen de verkoopprijs van woningen opdrijft (en dus finaal in het nadeel is van de bevolking). Dat is niet het geval. De verkoopprijs van woningen wordt bepaald door wat kandidaat-kopers bereid zijn te betalen, afhankelijk van het product en de locatie. Een projectontwikkelaar berekent vanaf die verkoopprijs, door aftrek van kosten en winsten, hoe groot de residuele grondwaarde van een bouwterrein is. De verplichte inkoop van VOR zal dus de residuele grondwaarde verminderen. Een VOR-systeem is dus niet in het nadeel van een ontwikkelaar, zeker als die ontwikkelt met een recht van opstal, tenzij die ontwikkelaar de bouwgrond reeds speculatief heeft aangekocht. In die zin blijft het mogelijk om naast de inkoop*

van VOR ook stedenbouwkundige lasten te heffen op een project. De eerste vormen een last op de grondwaarde, de tweede een last op de ontwikkeling.” (Johan Van Reeth)

## Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil

### Lokaal systeem

Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil is er op gericht om tegelijkertijd met het ruilen van gebruik en eigendom van percelen, ook de gebiedsbestemmingen om te wisselen. Het instrument werd ontwikkeld om te komen tot een beter ruimtegebruik en is ingeschreven in het Decreet Landinrichting. Het is een recent instrument dat kan worden toegepast bij opmaak van een RUP. Vanuit de bestudeerde cases tijdens de workshops is gebleken dat dit instrument een lokaal systeem is: er is een directe link tussen de locaties (de ruil wordt vastgelegd in een nieuw RUP), de koper ligt vast, er is geen verhandeling van rechten en de overheid moet bereid zijn om een plan op te maken.

Bij een VOR-systeem heeft de koper van VOR een keuze tussen aanbieders, is er een onderhandeling en is de tussenkomst van de overheid daarbij niet noodzakelijk.

Johan van Reeth haalt dit specifiek aan in zijn advies: *“De planologische ruil, zoals het nieuwe decreet landinrichting bij voorbeeld voorziet, lijkt enkel op kleine schaal toepasbaar. Binnen een planinitiatief tot herbestemming moet telkens een evenwicht gevonden worden tussen om te ruilen bouw- en grondrechten. Dit maakt deze procedure zeer arbeidsintensief.”*

## Stedenbouwkundige lasten

Karin De Roo verwijst in haar advies naar reeds bestaande vormen van stedenbouwkundige lasten en maakt de link naar een mogelijke toepassing bij een VOR-systeem zoals zij het ziet.

Stedenbouwkundige lasten (grondafstand, realisatie van infrastructuur of voorzieningen) en VOR-systeem zijn beide verbonden aan een vergunning en hebben een inhoud van stedenbouwkundige aard. Een vergunning zou in een VOR-systeem op de dwingende receiving sites enkel kunnen worden verkregen mits inzet van reeds eerder aangekocht rechten. Het VOR systeem heeft in vergelijking met stedenbouwkundige lasten echter een dubbel doel, namelijk sturen én verevenen.

Het opleggen van een last wordt volledig door de vergunningverlenende overheid bepaald. Een VOR-systeem zal decretaal geregeld worden. De inzet van ontwikkelingsrechten zal bepaald worden door de overheid die het VOR-systeem opzet.

*In art. 4.2.20 VCRO, dat de algemene regels bevat voor de lasten, wordt het bewaken van het respecteren van de criteria “evenredigheid” en “uitvoerbaarheid” volledig overgelaten aan het vergunningverlenend bestuursorgaan. Het gaat om een in concreto beoordeling die van project tot project kan verschillen. In regelgeving voor specifieke lasten kunnen wel nadere parameters vastgelegd worden. Te denken valt aan de (vroegere) sociale last en de (nog steeds bestaande) last bescheiden woonaanbod (grond- en pandendecreet), waarbij een decreetale regeling werd uitgewerkt met een minimum en maximumnorm en met een keuze uit drie uitvoeringswijzen.<sup>10</sup>*

*Bij het VOR-systeem wordt een decretaal geregeld systeem beoogd, waardoor de criteria al een decretaal gestuurde invulling zullen kennen en het bewaken van de ‘evenredigheid’ niet volledig aan de vergunningverlenende overheid moet worden overgelaten.*

Karin De Roo ziet de eis om ontwikkelingsrechten in te zetten in receiving sites, als een bijkomend nadeel, bovenop de stedenbouwkundige lasten. Dit lijkt aannemelijk omdat stedenbouwkundige lasten ingezet worden voor de realisatie van infrastructuur e.d. en ontwikkelingsrechten enkel gevraagd worden om extra ontwikkelingen te kunnen toestaan ter compensatie van beperkingen elders. De vraag hierbij is hoe

<sup>10</sup> Artikel 4.2.1 grond- en pandendecreet legt normen op voor de last bescheiden woonaanbod, namelijk 40% voor gronden in eigendom van Vlaamse besturen en 20% voor gronden van particulieren. De last bescheiden woonaanbod moet worden opgelegd bij aanvragen voor bepaalde verkavelingsprojecten en bouwprojecten. Artikel 4.2.5 grond- en pandendecreet bevat de drie mogelijke uitvoeringswijzen voor de last: De verkavelaar of de bouwheer kan de last uitvoeren *in natura*, door verkoop van gronden aan een sociale woonorganisatie of aan een openbaar bestuur en/of door de storting van een bijdrage aan de gemeente.

de vergunningverlener zicht houdt op de totale last en deze last niet te groot wordt zodat deze ontwikkelingen zal fnuiken.

*Het VOR-systeem is een bijkomend "nadeel" dat wordt opgelegd aan een aanvrager, namelijk door het vereisen van VOR om een bepaald project te kunnen uitvoeren. Het VOR-systeem komt in elk geval niet in de plaats van andere, in de praktijk vaak opgelegde lasten, die zullen blijven bestaan (zoals aanleg van wegen, groene ruimten en gratis grondafstand). Het is een nieuwe last die bovenop de bestaande lasten komt.*

*Bij de combinatie van VOR met lasten dient men er over te waken dat de evenredigheid wordt behouden, zodat dat de totaliteit van "nadelen" (VOR en lasten, maar ook voorwaarden, belastingen,...) die de ontwikkelaar opgelegd wordt, in verhouding staat tot het vergunde project.*

Geert Haentjens stelt in dat verband dat er een zekere eindigheid is bij het opleggen van bepaalde 'lasten' aan ontwikkelaars en initiatiefnemers. Stedenbouwkundige lasten teren immers ook op een bepaalde marge:

*"Ruimtelijke projecten komen tot stand binnen een complex werkveld en betrokken partijen weten niet altijd van elkaar wie welke last oplegt of zal opleggen. Op een bepaald moment is het samenspel van stedenbouwkundige last, planbaten, VOR, ... mogelijks te zwaar voor de marktwaarde van een project en komt de haalbaarheid van projecten in 'receiving sites' in het gedrang. Hoe dit te vermijden is een openstaande vraag."*

Karin De Roo geeft aan dat de bestaande regeling van lasten in artikel 4.2.20 VCRO via decreetswijziging zou kunnen worden verruimd in functie van een VOR-systeem:

- *In de huidige versie is de gratis grondafstand beperkt tot gronden die tot het project horen of er een relatie mee hebben (bv. een groene zone in of naast een woonproject). Dit zou kunnen worden verruimd naar gronden buiten het project, waarvoor om reden van ruimtelijke ordening een overdracht nodig wordt geacht. In het geval van VOR dient in plaats van een grondafstand een overdracht van een roerend goed met vermogenswaarde geregeld te worden.*
- *Het systeem van de lasten biedt ook de mogelijkheid om een financiële bijdrage te verbinden aan het bekomen van een vergunning. Op basis van de huidige regeling kan een aanvrager een financiële waarborg stellen voor de uitvoering van bepaalde werken, waarbij hij de uitvoering ook louter kan financieren en laten uitvoeren in plaats van zelf voor de uitvoering in te staan.<sup>11</sup> Bij de uitvoering van de lasten inzake het bescheiden woonaanbod is het eveneens mogelijk om de last 'of te kopen' door een bijdrage te betalen.<sup>12</sup> Toegepast op VOR zou een decreetswijziging een lastenregeling kunnen inhouden om een financiële bijdrage te betalen, die wordt ingezet om een verplichte ontwikkeling elders (met bouwverbod) te financieren in plaats van die ontwikkeling zelf te realiseren.*

*Daar valt aan toe te voegen dat een last in de vorm van geld als een retributie te beschouwen is in de zin van artikel 173 van de Grondwet. De last is als retributie maar wettig wanneer het geïnde bedrag verband houdt met de geleverde prestatie. Ook hier geldt het evenredigheidsbeginsel bij het bepalen van het bedrag.<sup>13</sup>*

<sup>11</sup> De last kan bestaan uit een financiële vergoeding voor werken die nog moeten worden uitgevoerd of voor werken die reeds werden uitgevoerd (RvS 26 september 2011, nr. 215.320, gemeente Malle).

<sup>12</sup> De berekening van de bijdrage is decretaal vastgelegd: het aantal woningen of kavels dat overeenstemt met te uit te voeren last wordt vermenigvuldigd met het geïndexeerde forfaitair bedrag voor het grondaandeel bij de aankoop van een bestaande woning, zoals geregeld voor sociale huurwoningen (artikel 4.2.8 grond- en pandendecreet). Zie ook art. 34 van het BVR 25 oktober 2013 'procedurebesluit wonen'. Het bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd. Voor 2016 geldt een bedrag van 40 400 euro.

<sup>13</sup> Het leggen van lasten uitgedrukt in geld betreft een retributie in de zin van artikel 173 Grondwet en is in dat geval alleen wettig indien het gevorderde bedrag verband houdt met de geleverde prestatie. (RvS 15 juni 2009, 194.193, inzake de vernietiging van het besluit van 12 juni 2003 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten). In dit arrest werd geoordeeld dat de last die bij bepaalde vergunningen werd opgelegd onevenredig hoog was (125 euro/m<sup>2</sup>): "(...) wat kan leiden tot kosten die niet in verhouding staan tot het investeringsbedrag (...); dat het bestreden besluit op die manier zowel het begrip stedenbouwkundige lasten als het begrip retributie uitholt."

## **Onteigenen (gedwongen VOR-systeem)**

Sending sites waar ontwikkelingsmogelijkheden volledig worden beperkt of weggenomen krijgen *de facto* te maken met een bouwverbod. Een dwingend opgelegd bouwverbod voor deze zones kan door actoren aangevoeld worden als een quasi-onteigening. Het item is voorts weinig besproken in de expertenadviezen en vraagt verder onderzoek.

## **Openbare erfdienstbaarheden**

Beperkingen kunnen worden opgelegd door 'soort' erfdienstbaarheden, afstemming is nodig van verschillende soorten erfdienstbaarheden. Zie hiervoor §4.3 Sending en receiving sites (opleggen beperking) waar Ignace Claeys aangeeft dat in een gedwongen VOR-systeem kan gewerkt worden met openbare erfdienstbaarheden en in een vrijwillig systeem mogelijks een nieuw soort erfdienstbaarheid kan worden gecreëerd: de conventionele erfdienstbaarheid van openbaar nut.

## **Besluit**

**Het invoeren van een VOR-systeem moet duidelijk worden afgewogen tegenover de inzet van andere instrumenten, gezien het ook niet zeker is dat er transacties en verhandelingen tot stand zullen komen en dat het gewenste ruimtelijke resultaat zal worden behaald.**

**Indien een nieuw instrument wordt gecreëerd is een optimalisatie van bestaande instrumenten noodzakelijk én moet er een duidelijke argumentatie zijn waarom het onmogelijk is de ruimtelijke doelstelling met het bestaande instrumentarium te realiseren.**

## 5. Conclusies voor toepassing in Vlaamse context

### 5.1. Algemene conclusie: Is een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten toepasbaar in Vlaanderen?

In de beleidsnota van de Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw en in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 werd een **onderzoek** naar *verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)* aangekondigd. Van september 2015 tot juni 2016 boog een groep van Ruimte Vlaanderen en externe experts zich samen met een stuurgroep over deze vraag.

Binnen dit onderzoek zijn verhandelbare ontwikkelingsrechten als volgt gedefinieerd: “ VOR is een **sturingssysteem** dat een herverdeling tussen meer- en minder ontwikkelbare gebieden volgens een gedragen **ruimtelijk beleidsvisie** mogelijk maakt door het verhandelen van ontwikkelingsmogelijkheden en dus het uitwisselen van financiële meer- en minwaardes al dan niet via een rechtenbank tussen grondeigenaars en ontwikkelaars via een onderling af te spreken prijs ”.

“De **overheid** monitort de marktvraag en het marktaanbod van de ontwikkelingsmogelijkheden, bepaalt het aantal ontwikkelingsrechten per sending en receiving site, bepaalt de sending en receiving sites en legt de inhoud van het verhandelbare recht vast ”.

Het onderzoek heeft geleerd dat de **invoering van een VOR-systeem veel complexer is dan aanvankelijk (vaak) wordt aangenomen**. Er zijn vele voor- maar ook nadelen verbonden aan het invoeren van een dergelijk systeem. Daarenboven maakt de grote hoeveelheid vast te leggen parameters en onzekerheidsgraden in een marktsysteem het moeilijk om een gegarandeerd wenselijk ruimtelijk resultaat te verkrijgen. Anderzijds bieden de bestaande instrumenten – of de manier waarop ze soms (niet) worden ingezet – volgens sommige experts ook niet de nodige garanties.

Tijdens het onderzoek werd expliciet de keuze gemaakt om te werken rond het **thema wonen** en het woonaanbod. In dat opzicht heeft een VOR-systeem een **sturende ruimtelijk invloed op het woonaanbod**. Dit thema werd ook uitgebreid onderzocht in de case **Regionet** waar het woonaanbod wordt verschoven richting knooppunten op een hoogwaardig openbaar-vervoersnet. De case bracht duidelijk aan het licht dat dergelijke expliciete ruimtelijke visie aanwezig moet zijn, alvorens na te denken over een VOR-systeem.

**Algemeen kon er tijdens het onderzoek geen consensus worden bereikt of de invoering van een VOR-systeem haalbaar is in Vlaanderen.**

Een VOR-systeem invoeren omwille van louter financiële redenen is geen optie. VOR invoeren om eigenaars via de markt te vergoeden voor een beperking op hun eigendom door de overheid is niet wenselijk. Bovendien kan er geen draagvlak voor een VOR-systeem worden gecreëerd zonder de juiste **ruimtelijke doelstellingen** én zonder dat er een voldoende grote **marktvraag** aanwezig is op de receiving sites voor verdichting. Een andere cruciale factor is dat er een zekere **schaarste** moet zijn op de markt, dewelke nu volgens sommige experts ontbreekt.

Het idee van het opzetten van een VOR-systeem maakte in Vlaanderen opgeld vanuit de gedachte dat zo'n systeem, in tegenstelling tot het planschade/planbatensysteem, voor de overheid budgetneutraal zou zijn, en weinig arbeidsintensief (“de markt werkt vanzelf”). Beide vooronderstellingen blijken (minstens gedeeltelijk) fout.

Ten eerste zijn zowel VOR als planschade/planbaten slechts (begeleidende) instrumenten om aan beheer te doen van het juridisch woonaanbod. Het verschil is slechts dat de geldstromen (vergoeding voor niet-ontwikkeling, afoming van de meerwaarde bij verhoging van ontwikkelingsmogelijkheden) bij planschade en planbaten langs de overheid lopen en bij VOR in principe tussen grondeigenaars (zowel particulieren,



maar dus ook overheden), abstractie maken van een eventuele introductie van een bank. Als het systeem van planschade en planbaten, alle uitbetaalde vergoedingen en geïnde belastingen samen genomen, deficitair zou blijken te zijn, dan kan dit een aantal oorzaken hebben. Ofwel wordt er netto meer woonaanbod geschrapt dan er nieuw wordt gecreëerd; ofwel zijn het tarief en het toepassingsgebied van de planbatenbelasting lager en minder ruim dan de het tarief en het toepassingsgebied van de planschadevergoeding.

In het geval er veel meer rechten worden gecreëerd op “niet meer te ontwikkelen gronden” dan er kunnen worden ingezet op “wel te ontwikkelen gronden” dan kan zich dit potentieel vertalen in een te lage prijs voor een ontwikkelingsrecht of in uitstel van aanbod op de VOR-markt, niet geheel onlogisch gezien het overaanbod van “niet meer te ontwikkelen gronden”. Eigenaars van “niet meer te ontwikkelen gronden” worden dan, gemiddeld gezien, zeker niet beter of meer vergoed dan in een planschadesysteem.

En als het VOR-systeem, in tegenstelling tot het planschade- en planbatensysteem, budgetevenwichtig zou zijn door een merkelijk hogere of ruimere afroaming van meerwaarde dan bij de planbatenregeling, dan ontstaat allicht weerstand tegen het systeem, of worden gewenste ontwikkelingen gefnuikt door de afgenomen winstmarge.

Het is duidelijk dat een VOR-systeem niet vanzelf werkt en veel afhankelijk is van hoe de overheid het systeem vorm geeft. De overheid moet sending en receiving sites aanduiden, het ontwikkelingsrecht definiëren (oppervlakte, wooneenheid, ...), de hoeveelheden ontwikkelingsrechten bepalen die toegekend of vereist worden, vraag en aanbod monitoren in functie van de juridische randvoorwaarden (gelijkheidsbeginsel, billijke vergoeding), ... . Zie de beschrijving van de taken van de overheid bij onderdeel 4.5. Het aanduiden van sending en receiving sites alleen al, heeft een rechtstreekse impact op de (residuele) grondprijs op die locaties die niet mag worden onderschat. Van zodra de overheid dan nog eens aangeeft hoeveel rechten elke sending site kan uitsturen, plakt ze a.h.w. een waarde op de grond die in verhouding moet zijn met een andere sending site (cf. Is een perceel in woonuitbreidingsgebied evenveel waard als een perceel in woongebied?).

Het onderzoek maakt duidelijk dat het **niet mogelijk is om op budgetneutrale manier het juridisch aanbod te verminderen**. De prijs moet sowieso ergens worden betaald. In een VOR systeem wordt de financiële compensatie tussen grondeigenaren geregeld, het systeem op zich is voor een overheid heel arbeidsintensief wat dus eveneens een financiële last voor de overheid inhoudt.

Het invoeren van een dergelijk systeem valt enkel te overwegen indien het niet haalbaar is om dit via andere instrumenten (of aanpassingen ervan) te realiseren. Om meer gedetailleerde conclusies te trekken voor de toepassing van het instrument in Vlaamse context, hernemen we achtereenvolgens de verschillende onderzoeksvragen.

## 5.2. Welk soort instrument is dit: begripsomschrijving en situering?

### Sturingsinstrument & vereveningsinstrument

Volgens de opgestelde definitie is VOR in eerste instantie een sturingsinstrument: men wil komen tot een bepaald ruimtelijk resultaat. In het meest zuivere VOR-systeem bestaat de overheidssturing uit het aanduiden van de sending en receiving sites, het vastleggen van de beperking, mogelijke verruiming en het aantal ontwikkelingsrechten. De verhandeling en de prijszetting wordt overgelaten aan de markt. Maar in tweede instantie gaat het ook om een financieel vereveningsinstrument waarbij een vergoeding voor een ontwikkelingsrecht wordt verhandeld op een ‘marktplaats’ tegen een geldwaarde: de verkoper wordt vergoed voor het ‘opgeven’ van zijn ontwikkelingsrecht aan een koper.

Net die marktwerking blijft onvoorspelbaar en niet eenvoudig om in te schatten. Er is namelijk geen garantie dat er effectief een markt kan opgestart worden waar verhandeling van ontwikkelingsrechten zal plaats vinden.

- Sending: Zowel bij het verplicht of vrijwillig opleggen van een beperking op een sending site bestaat er geen garantie dat het ontwikkelingsrecht wordt verhandeld.
- Receiving site: Moeilijk om grenswaarde voor benodigde VOR niet te hoog te leggen, ontwikkelingen niet fnuiken,

Er zijn een aantal juridische randvoorwaarden die eerder doen besluiten om te werken met een sterk van uit de overheid gestuurd systeem met een vaste prijs. De marktwerking wordt hierbij sterk ingeperkt.

### 5.3. In welke context worden VOR al toegepast?

Een VOR-systeem is al in verschillende landen uitgetest. In een aantal gevallen met positieve resultaten, in andere gevallen, zoals in Nederland, heeft het systeem niet opgebracht wat er van werd verwacht.

Een succesvol VOR-systeem kan enkel worden opgezet binnen een groeiende markt met grote vraag op bepaalde plekken (receiving sites). De schaal wordt het best lokaal of regionaal gehouden.

In Vlaamse context bestaat er al een VOR-variant, namelijk het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil uit het decreet Landinrichting. Dit instrument is vooral geschikt voor lokale toepassingen. Een systeem van planschade en planbaten is ook verwant met VOR; de relatie tussen sending en receiving sites ontbreekt echter.

### 5.4. Hoe zijn VOR inzetbaar binnen de huidige Vlaamse context?

#### Interferentie van een VOR-systeem met bestaande instrumenten?

Een systeem van VOR is verwant met andere systemen met vergelijkbare doelstellingen voor ruimtelijke sturing en verevening.

Juridische randvoorwaarden, zoals het gelijkheidsbeginsel, vereisen een afstemming van de verschillende instrumenten op elkaar (zoals bijvoorbeeld de waardebepaling). Bovendien kunnen verschillende bestaande instrumenten, mits aanpassing, ingezet worden om het systeem vorm te geven.

Het invoeren van een VOR-systeem of op VOR-geïnspireerd systeem kan dan ook niet zonder de bestaande instrumenten te optimaliseren.

Een decretale onderbouwing en inspraak zijn nodig.

#### Voor welke ruimtelijk-inhoudelijke doelstellingen kunnen VOR (niet) worden ingezet?

#### Kunnen deze ruimtelijke doelstellingen gebiedsgericht worden ingevuld?

Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen (en niet louter financiële argumenten) moeten de basis vormen voor het ontwikkelen van een VOR-systeem. Ter realisatie van een ruimtelijke doelstelling moet een samenhangende visie ontwikkeld worden. Verschillende thema's zijn mogelijk. Binnen het onderzoek is de keuze gemaakt om het thema wonen verder uit te werken.

Een regionale schaal lijkt het meest aangewezen niveau waarbinnen een VOR-systeem kan werken. Deze schaal laat ook toe om de verschillende parameters van VOR-systeem (zoals afbakenen sites en toewijzen ontwikkelingsrechten) gebiedsgericht te definiëren en detailleren.

Een VOR-systeem is niet geschikt voor dwingende beleidsdoelstellingen, zoals om gronden onbebouwbaar te maken door ze aan te duiden als sending sites. Daarvoor kunnen bestaande instrumenten zoals het opmaak van een RUP (en bijhorend het mogelijks betalen van planschade) voor ingezet worden.

De experts waren er quasi unaniem mee eens dat voor niet-dwingende doelstellingen er eerder een vrijwillig/facultatief systeem kan worden opgezet naast het planbaten-/planschadesysteem en naast gebruik van stedenbouwkundige lasten.

### **Wat is de concrete vormgeving van het systeem (de systemen) van VOR?**

Tijdens het onderzoek werd geen consensus bereikt over de wenselijkheid van het invoering van een VOR-systeem in Vlaanderen. De concrete vormgeving ervan binnen Vlaamse context is dan ook niet volledig uitgeklaard.

Toch waren er al een aantal punten waarover eensgezindheid was, indien een VOR-systeem ingevoerd zou worden.

- Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen moeten de basis vormen van een VOR-systeem. Het doel moet zijn om een ruimtelijk beleid te voeren, dat vervat is in een duidelijk visie, ondersteund door financiële verevening.
- Het systeem heeft het meeste kans op slagen wanneer een regionale schaal wordt gehanteerd. Kanttekening hierbij is dat er nog geen duidelijkheid is over de concrete afbakening van een regio.
  - Een regionale schaal wordt verkozen omdat er dan een inhoudelijke relatie bestaat tussen de sending en receiving sites. Dit is nodig in functie van een gedragen verhaal.
  - De sleutel van een VOR-systeem ligt bij de receiving sites. Daar ontstaat namelijk de meerwaarde. De capaciteit aan receiving sites is in Vlaanderen echter onvoldoende om alle slechtgelegen gebieden te compenseren. Om die reden moet gezocht worden naar een regionale schaal waarbinnen een relatief evenwicht bestaat tussen vraag en aanbod en waarbinnen de receiving sites voldoende aantrekkelijk zijn.
- Binnen de Vlaamse context zorgen juridische randvoorwaarden, waaronder de vereisten van billijke vergoeding en gelijkheidsbeginsel, voor een sterke beperking van de vrijheidsgraden van het systeem. Zo zou een dwingend systeem met een vaste prijs juridisch haalbaarder zijn. Dit zorgt voor een systeem dat heel erg gestuurd wordt door de overheid. Ook hier werd door de experts een kanttekening gemaakt. Als een VOR-systeem dan zo veel eisen oplegt aan de overheid en de vrije markt eigenlijk niet meespeelt, dan is het geen verbetering ten opzichte van het inzetten van bestaande systemen. Misschien is het dan zelfs eenvoudiger of beter om de bestaande instrumenten, zoals planschade/planbaten, te optimaliseren.
- In ieder geval waren alle experts er over eens dat er een grote interferentie is met bestaande instrumenten. Een optimalisatie van de instrumenten en het op elkaar afstemmen is sowieso nodig.
- De experts waren er quasi unaniem mee eens dat voor niet-dwingende doelstellingen er eerder een vrijwillig/facultatief systeem kan worden opgezet naast het planbaten-/planschadesysteem en naast het gebruik van stedenbouwkundige lasten.

Over volgende punten werd geen consensus bereikt:

- De mogelijkheid om een markt van ontwikkelingsrechten tot stand te brengen en hoe de marktwerking dan zou verlopen, leverde geen eenduidig standpunt op.
- De heel concrete invulling van een ontwikkelingsrecht is slechts sporadisch ter sprake gekomen in de adviezen. Een eenduidig uitspraak over welke eenheid moet of zou kunnen worden gekozen, is er niet.

## **5.5. Haalbaarheid**

### **Is VOR haalbaar op Vlaams niveau?**

VOR op Vlaams niveau is mogelijk zinnig om meerwaarden te capteren. Het is evenwel moeilijk haalbaar omdat de relatie tussen de sending en receiving sites beperkt is. Hierdoor daalt het draagvlak voor de

inzet van het instrument. Bovendien lopen de verschillen tussen regio's te sterk op waardoor de inzet van het instrument bemoeilijkt wordt. De grote schaal waarop de VOR ingezet zouden worden in Vlaanderen maakt dat het systeem onvoldoende beheersbaar is door de overheid en de visie onvoldoende gedetailleerd kan uitgewerkt worden.

Op **Vlaams niveau** zijn er andere instrumenten die de beleidsdoelstelling op een beter manier kunnen realiseren. VOR blijkt immers geen afdoende alternatief voor een systeem van planschade en planbaten (al is er wel consensus dat er verbeteringsmarge bestaat voor de inzet van deze instrumenten).

Is VOR haalbaar op **regionaal niveau**?

VOR is op regionaal niveau zinvol om meerwaarden te capteren. De schaal van de regio is bovendien haalbaar door de sterke link tussen de sending en de receiving sites, het groter te bereiken evenwicht tussen de rechten en de grotere beheersbaarheid van het systeem. Er blijven evenwel nog een aantal belangrijke aandachtspunten door de wisselwerking met andere systemen (deze zullen moeten worden uitgeschakeld), de onzekerheid over de marktwerking en de administratieve last voor de regio's.

Is VOR haalbaar op **lokaal niveau**?

Op lokaal niveau lijken andere systemen een groter meerwaarde te hebben voor het bereiken van de ruimtelijke doelstellingen (vb. herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil)

## 6. Scenario's

Zoals in de inleiding werd aangegeven omvat deze nota de tussentijdse resultaten van het onderzoekstraject (§1-§4) en de belangrijkste conclusies (§5). Deze inzichten vormen de basis om in dit hoofdstuk een aantal concrete scenario's (en overeenkomstige ruimtelijke doelstellingen) te formuleren waarvoor VOR kan worden ingezet. Deze scenario's werden niet besproken met de experts en zijn door Ruimte Vlaanderen uitgewerkt rekening houdend met de resultaten van het onderzoek. De scenario's geven voornamelijk inzicht in de mogelijkheden en consequenties van het inzetten van een instrumentenmix.

Als basis voor de scenario's wordt vertrokken van volgende Vlaamse doelstelling:

*Ruimtelijke optimalisatie van het aanbod aan ruimte voor wonen in Vlaanderen – afstemming van het aanbod op de beleidsopties uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen door inzet van bestaand en nieuw instrumentarium, met een minimale financiële inspanning van de Vlaamse overheid*

De scenario's zijn ook schematisch weergegeven in bijgevoegde [tabel](#).

### 6.1. Lokale inzet van instrumenten

Uit het onderzoek blijkt dat een VOR-systeem best niet op lokale schaal (niveau gemeente of kleiner) geïmplementeerd kan worden. Volgens de experts kan er op dat schaalniveau immers moeilijk een markt ontstaan waarop ontwikkelingsrechten kunnen worden verhandeld. Op lokaal niveau is wél een ruil tussen grondeigenaren mogelijk die geïnspireerd is op een VOR-systeem.

Hieronder worden 2 scenario's besproken.

#### Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil

Het bestaande instrument "herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil" uit het decreet Landinrichting is een op VOR-gebaseerd instrument dat volgens de bevindingen van het onderzoek vooral geschikt is voor lokale toepassingen.

Het doel van het instrument is komen tot een optimaler ruimtegebruik door tegelijkertijd met het ruilen van gebruik en eigendom van percelen, ook de gebiedsbestemmingen om te wisselen. De inzet van het instrument is geïntegreerd in de RUP-procedure. De generieke regeling rond planbaten, planschade uit de VCRO en de kapitaalschade en gebruikerscompensatie uit het decreet grond- en pandenbeleid, die voortvloeit uit de opmaak van een RUP, wordt uitgeschakeld aangezien deze al is vervat in de specifieke regeling rond de "herverkaveling uit kracht van wet.

In het specifieke geval waarbij geen eigendomsruil plaats vindt, komt de toepassing er op neer dat enkel ontwikkelingsrechten verhandeld/getransfereerd worden. Er is een herverkaveling met bestemmingsruil waarbij eigenaren met elkaar afspreken en elkaar onderling vergoeden voor de meer-of minwaarde die ze krijgen. Dit komt neer op een lokale toepassing van VOR.

De uitvoering van het instrument gebeurt via een Landcommissie. Zij heeft een aparte rechtspersoonlijkheid en wordt per provincie opgericht. Ze krijgen de opdracht om een aantal instrumenten uit het decreet Landinrichting te voeren. Specifiek voor herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil zorgt ze voor een objectieve bepaling van de inbreng en de toedeling van de gronden. De leden van de commissies worden voorgedragen door Vlaamse ministers uit verschillende beleidsdomeinen (landinrichting, VLM, ruimtelijke ordening, financiën en begroting, landbouw, openbare werken, ...). Dit betekent dat er een sterke interferentie is tussen het Vlaamse niveau en het lokale niveau.

Uit het bestuderen van een aantal cases (Zuienkerke en Wingene) blijkt dat het instrument enkel voor lokale toepassingen bruikbaar is (in casu niveau van een deelgemeente of een wijk). Daardoor zal de impact op Vlaams niveau beperkt zijn en is het instrument niet geschikt voor de realisatie van Vlaamse doelstelling om het juridisch woonaanbod te optimaliseren.

## Lokale transfer van ontwikkelingsrechten

Het tweede scenario is vergelijkbaar met het scenario dat voorgesteld werd door de BBL tijdens de slotdag van het project “levendige stads- en dorpskernen voor een klimaatneutraal Vlaams-Brabant” (dd. 27/5/2016).

Het doel is om ontwikkelingsrechten van slecht gelegen onbebouwd aanbod te transfereren naar een goed gelegen locatie. Een bouwverbod op de sending sites wordt opgelegd via vestiging van een openbare erfdiensbaarheid. De vergoeding van deze erfdiensbaarheid wordt bekostigd door een financiële bijdrage te vragen bij het toestaan van extra ontwikkelingsmogelijkheden op de goed gelegen locatie. Beide instrumenten vereisen hiertoe een verder uitgewerkte juridische basis.

Deze toepassing vereist een tussenkomst van de gemeente die met beide grondeigenaren onderhandelingen aangaat. Er is geen interferentie met een hogere overheid. Alle expertise moet dus aanwezig zijn bij de gemeente.

### Besluit:

- De toepassingen zijn omwille van de sterke koppeling tussen de gebieden en de bijhorende onderhandelingen tussen de grondeigenaars enkel toepasbaar op een lokale en beheersbare schaal. **De impact op Vlaams niveau zal dan ook beperkt zijn.**
- Beide scenario's voorzien een verevening op lokaal niveau. Dit is voor het lokale niveau positief omdat het gemeentelijke woonprogramma kan worden behouden. Dit betekent tegelijk dat deze scenario's geen antwoord bieden op een problematiek van regionaal overaanbod.
- Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil biedt als voordeel dat de bestaande expertise op Vlaams niveau ingezet kan worden bij de onderhandelingen en waardebeoordeling in het algemeen. Anderzijds heeft het Vlaamse niveau niet altijd de lokale kennis over de specifieke context van een project. Het tweede scenario houdt op die manier beter rekening met het subsidiariteitsprincipe.

Bovendien is de koppeling aan een RUP ook positief (hoewel arbeidsintensief) omdat dit meer garanties biedt voor het inbedden van de ruiloperatie in een gedragen ruimtelijke visie. Tenslotte is er groot verschil in transparantie: Bij het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil wordt alles in openbaar onderzoek gebracht. In het tweede scenario wordt gebruik gemaakt van stedenbouwkundige lasten, deze worden niet openbaar gemaakt.

## 6.2. Regionaal project met transfer van ontwikkelingsrechten

Zoals uit voorgaande blijkt, zou een toepassing van een VOR-systeem of van een op VOR-gebaseerd systeem binnen Vlaamse context zich het best op regionale schaal situeren.

Hieronder wordt het idee uitgewerkt om “regionale projecten met transfer van ontwikkelingsrechten” decretaal mogelijk te maken

De basis van het systeem is een gedragen ruimtelijke visie, waarbij ontwikkelingen ruimtelijk worden gestuurd naar de juiste plekken. De ruimtelijke ordening wordt bijgestuurd door het transfereren van ontwikkelingsrechten van slecht gelegen niet ontwikkeld aanbod naar goed gelegen locaties. De slecht gelegen locaties worden herbestemd of de grondeigenaar kan vrijwillig afstand doen van zijn ontwikkelingsrechten. Goed gelegen locaties (nieuw te ontwikkelen of te herontwikkelen) kunnen nieuwe/extra ontwikkelingsmogelijkheden toegewezen krijgen mits inzet van ontwikkelingsrechten en voldoende marktvrage.

Om dergelijke regionale projecten mogelijk te maken, moet een aantal zaken decretaal vastgelegd worden:

- Criteria waaraan een regio moet voldoen. Het onderzoek gaf nog geen duidelijkheid over het definiëren/afbakenen van een regio.
- Welke instrumenten naast elkaar kunnen worden ingezet en welke niet. Om het systeem van transfer van ontwikkelingsrechten mogelijk te maken, moet het planschade-/planbatensysteem uitgeschakeld worden binnen de afgebakende regio.

Anderzijds mogen omwille van de vereisten van het gelijkheidsbeginsel grondprijzen niet te veel verschillen tussen de af te bakenen regio en andere regio's in Vlaanderen. Om die reden moet bijvoorbeeld de waardebeoordeling/vergoeding voor eigendomsbeperking in de verschillende systemen gelijkaardig zijn.

- De administratieve afhandeling van de transfers moet worden vastgelegd door de overheid, zoals het al of niet opzetten van een bank, de registratie van de transfer, ...

De regio wordt vrij gelaten om een aantal parameters van het systeem zelf in te vullen. Echter, de (juridische) consequenties van de keuzes moeten hierbij duidelijk zijn.

- De regio kan kiezen voor een dwingend, vrijwillig of gemengd systeem. Zo kan een variatie aan sending en receiving sites aangeduid worden. Een grotere variatie zorgt wel voor een grotere complexiteit.
- Prijsbepaling via overheid of vrije markt: de prijsbepaling overlaten aan de vrije markt houdt het risico in dat niet voldaan wordt aan de eis van een billijke vergoeding. Het is hoogst onzeker of er wel een verhandeling van ontwikkelingsrechten op gang komt. Het werken met een bank zou een oplossing kunnen bieden. Het onderzoek wees echter uit dat het opzetten van een bank niet gewenst is omwille van de te grote overheidsinmenging.
- Welke keuze ook gemaakt wordt, een verregaande monitoring en opvolging van het systeem is noodzakelijk en betekent een zware administratieve last voor de regio en de Vlaamse overheid.

Regionale projecten kunnen helpen de Vlaamse doelstellingen te implementeren. De Vlaamse overheid heeft daarbij wel de verantwoordelijkheid de regio's te stimuleren om dergelijke projecten op te starten. In functie van de eigen werking en eventuele bijsturing van regelgeving moet dan ook op Vlaams niveau een monitoring opgezet worden.

Een mogelijke case is Regionet Leuven. Deze case is gedetailleerd uitgewerkt in de adviezen van Johan Van Reeth en Geert Haentjens. Er wordt gewerkt met zowel verplichte als vrijwillige sending en receiving sites, met daarnaast ook nog andere varianten. De uitwerking laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om een VOR-systeem op regionaal niveau in te stellen. Door de verschillende randvoorwaarden wordt het systeem echter snel complex. Anderzijds werd duidelijk dat een 'eenvoudige en snel in te voeren' variant van een VOR-systeem sowieso niet bestaat. De overheid heeft een erg sturende rol en krijgt een zware administratieve last.

#### **Besluit:**

- Het mogelijk maken van regionale projecten met transfer van ontwikkelingsrechten vereist naast een decretale onderbouwing, ook een administratieve opvolging op Vlaams niveau.
- Een zware planlast en administratieve last wordt doorgeschoven naar de regio's.
- Vanop Vlaams niveau moeten regio's actief worden gestimuleerd om projecten op te starten.

### **6.3. Vlaams**

#### **Schrappen slecht gelegen aanbod**

In dit scenario worden geen receiving sites aangeduid. Sending sites zijn slecht gelegen nog niet ontwikkelde locaties, zoals bijvoorbeeld waterzieke woonuitbreidingsgebieden.

Het schrappen van aanbod kan via het herbestemmen door middel van een RUP. Dit betekent dat er mogelijk planschade moet worden uitbetaald.

Om voldoende financiële middelen te hebben voor het uitbetalen van planschade, kan de huidige planschade-/planbatenregeling worden aangepast. Enerzijds kan een Vlaams fonds opgezet worden waarin planbaten gestort worden en van waaruit planschade betaald kan worden en dit voor alle niveaus (lokaal, provinciaal en Vlaams). Anderzijds kunnen de tarieven en heffingsgrond worden aangepast van de planbaten.

Een dergelijk Vlaams fonds biedt meer eenduidigheid door de koppeling van planschade en planbaten en biedt daarnaast ook een oplossing voor het vermijdingsgedrag, waarbij voornamelijk lokale overheden niet overgaan tot het opstellen van een RUP uit schrik om veroordeeld te worden tot planschade.

Dit systeem maakt gebruik van bestaande instrumenten. Het is geen VOR-systeem aangezien geen rechten verhandeld worden, er worden enkel rechten weggenomen en mogelijks vergoed. Hierbij dient echter ook opgemerkt dat bij het schrappen van aanbod niet alle eigenaars vergoed worden omwille van de huidige voorwaarde van de planschaderegeling.

De Vlaamse doelstellingen worden slechts gedeeltelijk ingevuld: het schrappen van slecht gelegen aanbod is slechts een beperkt element van de ruimtelijke optimalisatie van het aanbod aan ruimte voor wonen in Vlaanderen. Hier worden geen incentives gegeven tot een betere ruimtelijke invulling van goed gelegen locaties. Dit scenario biedt wel een grote zekerheid dat ontwikkelingen (hoe beperkt ook) op slechte locaties niet meer mogelijk zijn.

### **Vrijwillig afstand doen van ontwikkelingsrechten**

Ook in dit scenario worden geen receiving sites aangeduid. Sending sites zijn slecht gelegen nog niet ontwikkelde locaties, zoals bijvoorbeeld waterzieke woonuitbreidingsgebieden of onbebouwde percelen in linten.

Grondeigenaars van slecht gelegen niet ontwikkelde locaties kunnen vrijwillig afstand doen van ontwikkelingsrechten. Dit zou kunnen door het vestigen van een conventionele erfdienstbaarheid van openbaar nut.

Voorwaarden om een dergelijk systeem in te kunnen voeren is het kunnen beschikken over voldoende financiële middelen. Ook hier moet immers een vergoeding worden uitbetaald ter compensatie van de waardedaling van het perceel ten gevolge van de eigendomsbeperking (feitelijk bouwverbod). Er kan verder onderzocht worden of een Vlaams fonds (gespijsd door planbaten) hiervoor kan ingezet worden. De waardebeoordeling van de vergoeding en de berekening van planschade worden in dit geval het best op elkaar afgestemd om ongelijke behandeling van burgers te vermijden. Een decretale onderbouwing is hierbij vereist.

Daarnaast is het eveneens een voorwaarde om duidelijk te definiëren wat wordt begrepen onder “slecht gelegen niet ontwikkeld aanbod” waar dit instrument kan worden ingezet.

Het systeem sluit dicht aan bij een VOR-systeem maar ook hier is geen transfer van ontwikkelingsrechten.

Net als bij het vorige scenario en om dezelfde redenen, worden de Vlaamse doelstellingen slechts gedeeltelijk ingevuld. Bovendien is er grote onzekerheid over het feit of ontwikkelingsrechten al of niet op de markt gebracht zullen worden.

Positief aan dit scenario is dat het geen eenzijdige sturing van de overheid is, maar ook initiatief overgelaten wordt aan particulieren, die (in tegenstelling tot het gebruik van planschade) steeds zullen worden vergoed voor de eigendomsbeperking.

### **Creëren nieuw aanbod op goed gelegen locaties ter compensatie van (vrijwillig) schrappen van slecht gelegen aanbod**

Het derde scenario op Vlaams niveau is een combinatie van de twee vorige, waarbij het slecht gelegen aanbod verminderd wordt (vrijwillig en dwingend), maar de financiële last nu ook voor een deel wordt opgevangen door de planbatenheffing van het ontwikkelen van nieuwe goed gelegen locaties.

De financiële consequenties worden dus ook in dit scenario volledig gedragen door een nieuw te ontwikkelen Vlaams fonds dat instaat voor het uitbetalen van planschade en vergoeding van afstand van ontwikkelingsrechten en gespijsd wordt door planbaten.

De grootste moeilijkheid binnen dit scenario is het aanduiden en afbakenen van zowel de slecht gelegen als de goed gelegen locaties. Het opstellen van RUP's voor het herbestemmen van gebieden, betekent een zware planlast.

De Vlaamse doelstellingen worden in dit scenario beter ingevuld omdat ook het effectief aanbod aan ruimte voor wonen gericht wordt naar goed gelegen locaties. Het betreft hier echter een



uitbreidingsfilosofie omwille van het bijcreëren van aanbod, wat hoewel goed gelegen, best wordt vermeden.

Het scenario is geïnspireerd op een VOR-systeem. Alle parameters worden echter door de overheid vastgelegd wat leidt tot een erg dwingend en sturend systeem. Bovendien legt het een zware administratieve last bij de overheid.

Aangezien in dit scenario nagenoeg alles op Vlaams niveau geregeld wordt, is er een probleem met het subsidiariteitsprincipe.

**Besluit:**

- Bestaande instrumenten bieden mogelijkheden op Vlaams niveau.
- Een optimalisatie van de planschade-/planbatenregeling en creatie van een Vlaams fonds zijn hierbij nodig.
- Zowel financieel als administratief betekent dit een extra last voor de Vlaamse overheid.
- Er is geen duidelijk wervend verhaal en de sterke Vlaamse sturing is niet conform subsidiariteitsprincipe.

## 7. Bijlage

1. VOR – enkele juridische aandachtspunten – Ignace Claeys
2. BeVORderlijke verhalen – Hans Leinfelder
3. VOR vanuit een markttechnisch perspectief in Vlaanderen – Jan Verheyen
4. VOR – toepassing Regionet Leuven – Geert Haentjens
5. Stedenbouwkundige lasten en verworden rechten – Karin De Roo
6. Regionet Leuven, Verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR) als hefboom voor een sturend ruimtelijk beleid – Johan Van Reeth
7. De rol van de overheid bij een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten - Marjolein Dieperink
  
8. Tabel scenario's



