

De betonstop

© Wim Robbrechts/STRA



Op 30 november 2016 keurde de Vlaamse Regering het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) goed¹. Centraal daarin staat de doelstelling om het dagelijks bijkomend ruimtebeslag tegen 2040 te herleiden tot nul: de zogenaamde 'betonstop'. Op dit moment nemen we met z'n allen per dag gemiddeld zes hectare extra ruimte in voor huisvesting, industriële en commerciële activiteiten, transportinfrastructuur, recreatie, parken en tuinen. De Vlaamse Regering wil daar een einde aan maken en gaf met de goedkeuring van het Witboek tegelijk de opdracht voor een verkennende studie over de kosten en baten van deze transitie. Het onderzoek, dat werd uitgevoerd door het Nederlandse adviesbureau Stec Groep en zowel door de administratie als door de Vlaamse Regering werd opgevolgd², kreeg ruime aandacht in de pers³.

wat kost dat?

Verkenkend onderzoek naar de budgettaire en financiële impact van het verminderen van bijkomend ruimtebeslag in Vlaanderen.

GEERT MERTENS, ANN PISMAN, LIESBETH VAN DAMME [DEPARTEMENT OMGEVING]

Als gevolg van het transitietraject richting 2040 moeten slecht gelegen bouwgronden een nieuwe bestemming krijgen. Tegenstanders noemen dat onbetaalbaar omwille van de hoge eigenaarsvergoedingen, maar voorstanders zijn ervan overtuigd dat de maatschappelijke baten daar ruimschoots tegenop wegen en pleiten voor een nog strengere aanpak. Een verkennend inzicht in de kosten en baten bleek noodzakelijk

De beperkte ervaring met het monetariseren van ruimtelijke ontwikkelingen in Vlaanderen maakte dit onderzoek tot pionierswerk. Toch slaagden de Nederlandse onderzoekers erin om op basis van beschikbare kencijfers over vastgoedexploitatie, rioleringsinfrastructuur, ecosysteemdiensten, etc., op korte termijn tot een verkennende kosten-batenanalyse te komen, met waardevolle inzichten voor beleidsmakers. Parallel werd een langlopend onderzoek opgestart naar de kosten en baten van urban sprawl in Vlaanderen, waarin naast wonen ook andere functies werden onderzocht (VITO, 2018, te verschijnen, zie elders in dit nummer).

Uiteenlopende scenario's

Het onderzoek focust op kosten en baten die samenhangen met het ruilen of herbestemmen van woonbestemmingen. Alle toekomstige kosten en baten zijn zoveel mogelijk in geldwaarde uitgedrukt en hun waarde is teruggerekend naar vandaag. Er is gekozen voor een verkennende kosten-batenanalyse met scenario's die het mogelijk maken financiële en kwalitatieve effecten te vergelijken.

- 1 Beslissing Vlaamse Regering 30 november 2016, goedkeuring Witboek BRV met nota (<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801b195b>) en tekst Witboek (<https://www.vlaanderen.be/nl/nbwa-news-message-document/document/09013557801b195c>).
- 2 Dagelijks bestuur door het departement Omgeving en een klankbordgroep, samengesteld uit de Vlaams Bouwmeester, de secretaris-generaal van het departement Omgeving en vertegenwoordigers van de bevoegde minister en viceministers van de Vlaamse Regering.
- 3 "Helpt bouwgrond is zeer slecht gelegen" (De Standaard, 6/02/2017) - "Vlaming niet bang van natte voeten" (De Standaard, 8/02/2017) - "Vlaming betaalt te weinig voor zijn transport" (De Standaard, 1/03/2017) - "Betonstop bespaart miljarden" (De Standaard en het Nieuwsblad, 21/11/2017) - "Zonder betonstop wordt het zandzakjes slepen" (De Standaard, 28/03/2018)

In het nulscenario blijft het tempo waartegen nieuw ruimtebeslag wordt ingenomen tot 2040 even hoog (6 ha per dag). De huidige gemiddelde dichtheden voor woonontwikkelingen blijven constant.

Daarnaast zijn vier uiteenlopende scenario's geanalyseerd. Binnen deze scenario's varieert de rol van de overheid en de rol van het instrumentarium. De overheid voert ofwel een actief beleid door op korte termijn het grootste deel van het slecht gelegen juridisch aanbod voor wonen aan te pakken. Ofwel voert ze een passief beleid waarin ze een klein deel van het slecht gelegen aanbod aanpakt, gespreid over een langere periode. De scenario's maken ook een onderscheid in de gebruikte instrumenten. In het ene geval kiest men voor klassieke herbestemmingen en het vergoeden van planschade, in het andere geval voor ruilsenario's waarbij de overheid de juiste randvoorwaarden creëert waarbinnen ruiltransacties kunnen plaatsvinden.

Er wordt benadrukt dat de scenario's de krijtlijnen van het speelveld vormen waarbinnen andere verhoudingen tussen ruilen of herbestemmen mogelijk zijn. Wáár en hoeveel juridisch aanbod wordt aangepakt, wordt bepaald op basis van de huishoudensgroei op gemeenteniveau en van kanskaarten. Conform de BRV-principes werd niet alleen rekening gehouden met regionale verschillen in de vraag naar juridisch woonaanbod, maar ook met het verdichtingspotentieel binnen het bestaande weefsel. De scenario's met herbestemming van juridisch aanbod werden uitgewerkt met de huidige planschaderegeling en de voorziene gewijzigde regeling in het ontwerp-instrumentendecreet.

Welke posten werden gebruikt?

Het onderzoek zoomt in op de belangrijkste financiële verschillen voor elke wooneenheid naargelang die binnen of buiten het bestaande ruimtebeslag terechtkomt. Het is van belang om enkel de relatieve resultaten en de verschillen tussen scenario's te bekijken en niet de absolute kost of baat van één welbepaald scenario. De kosten en baten zijn gegroepeerd in zes grote blokken (zie figuur p.21).

Betonstop bespaart miljarden

De betonstop, waarbij er vanaf 2040 geen open ruimte verloren mag gaan, is ondanks de schadevergoedingen miljarden goedkoper dan niets doen.

VAN ONZE REDACTEUR
WIM WINKELMANS
BRUSSEL. Als gevolg van de betonstop zullen slecht gelegen bouwgronden vanaf 2040 een nieuwe bestemming moeten krijgen, bijvoorbeeld als landbouw- of natuurgebied. Daar is al veel kritiek op gerozen. Zo zouden de schadevergoedingen aan de gedupeerde eigenaars onbetaalbaar zijn, zeker omdat minister van Omgeving Joke Schauvliege (CD&V) de vergoedingen per dossier wil optrekken tot de volledige actuele waarde.

Maar een kosten-batenanalyse in opdracht van Schauvliege wijst nu het omgekeerde uit. Het studiebureau Stec Groep berekende dat de komende twintig jaar niets doen aan onze ruimtelijke ordening veel duurder is dan de ingrepen die de Vlaamse regering voorstelt, zelfs al moeten er schadevergoedingen worden betaald. De files, de hoge energiekosten, de CO₂-uitstoot, de overstromingen, het gebrek aan groen en de hoge kosten voor de aanleg en het

Scenario waarbij 90 procent van slecht gelegen bouwgronden wordt geschrapt, heeft positief effect van 4 tot 12 miljard euro

'Niets doen blijkt geen optie te zijn. Deze kosten-batenanalyse toont dat we nu moeten ingrijpen'

JOKE SCHAUVLIEGE
Minister van Omgeving

dingen leiden tot een buitensporige factor van ruim 53 miljard euro, stelt Stec Groep. De scenario's die in het beleidsplan Ruimte Vlaanderen zijn opgenomen om het ruimtebeslag onder controle te brengen, zijn 2 tot 12 miljard euro goedkoper.

Het meest positieve scenario is dat waarbij 90 procent van de slecht gelegen bouwgronden, 20.000 hectare, de komende tien jaar wordt geschrapt en vergoed. Met de huidige regeling van planschade is dat 12 miljard euro goedkoper dan niets doen. Als de schadevergoeding wordt optrokken naar de volledige marktwaarde, is er nog altijd een positief effect van 4,4 miljard euro. Drie kwart van de kostprijs valt in dat scenario ten laste van Vlaanderen.

Bouwrechten ruilen
Een regeling waarbij bouwrechten worden geruild - eigenaars behouden de grond, maar verkopen het recht om erop de bouwen, bijvoorbeeld aan een bouwpromotor die daarmee in beter gelegen ge-

9 miljard euro goedkoper zijn dan niets doen. Daarbij dragen overheid en particulieren elk ongeveer de helft van de factuur.

De uiteindelijke oplossing zal een combinatie moeten zijn van al die maatregelen. Hoe dan ook is de conclusie dat alle scenario's positieve impact heeft op de factuur van voornameijk de toename van files en het energieverbruik. Daarom moeten we nu ingrijpen.

is gehouden met allerlei begeleidende maatregelen die mensen ertoe aanzetten om op de juiste locaties te gaan wonen.

Niets doen blijkt geen optie te zijn, besluit ze. 'Deze kosten-batenanalyse toont aan dat het beleidsplan Ruimte Vlaanderen een positieve impact heeft op de factuur van voornameijk de toename van files en het energieverbruik. Daarom moeten we nu ingrijpen.'



Helft bouwgrond is zeer slecht gelegen

36.000 hectare grond voor wonen of werken is alleen met de auto te bereiken. Nochtans is er voldoende goed ontsloten bouwgrond om de bevolkingsgroei tot 2050 op te vangen. Dat vereist wel een cultuuromslag.

VAN ONZE REDACTEURS
MAXIE ECKERT
TOM YSEBAERT
MOE. 1 De files worden langer, een paar hevige regenbuien leiden tot overstromingen. Het zijn de zichtbaarste gevolgen van het versnipperde en volgeboorde Vlaanderen. Het zijn de slechtste gebieden die de komende twintig jaar de meeste schade zullen ondervinden, zo blijkt uit een studie van de Vlaamse onderzoekersorganisatie Vito.

Een groot deel van de open ruimte die bestemd is voor bebouwing, ligt namelijk op de slechtst mogelijke plekken: daar waar er geen openbaar vervoer en fietspaden zijn en geen nabijgelegen voorzieningen zoals winkels, scholen en dokters. Op plaatsen waar je voor het minste in de wagen moet stappen, dus.

Nochtans blijkt uit deze studie dat die afgelegen gronden niet

gen. 'De oppervlakte van wel goed ontsloten toplocaties is in theorie voldoende om de 800.000 extra Vlaamse tegen 2050 plaats te geven om te wonen en te werken', zeggen de Vito-onderzoekers Guy Engelen en Lien Bedmaans. 'En dat betekent niet dat die allemaal heel krap op elkaar moeten gaan wonen. In vergelijking met andere Europese landen zou de bevolkingsdichtheid daar nog niet heel hoog zijn.'

De studie van Vito is gemaakt ter voorbereiding van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, waarvan Vlaams minister van Omgeving Joke Schauvliege (CD&V) begin december de kritieklijnen voorstelde en waarmee de Vlaamse regering de bebouwing in open ruimte een halt wil roepen en ontwikkeling op goed gelegen plaatsen wil stimuleren.

15% is 'toplocatie'
Een kleine 15 procent van de oppervlakte in Vlaanderen blijkt zeer goed gelegen aan bereikbaarheid en voorzieningen. Op zulke 'toplocaties' woont meer dan de helft van de bevolking, 28 procent woort op plekken die slecht ontsloten zijn door het openbaar vervoer, maar waar wel veel voorzieningen in de buurt zijn. 18 procent woont op de minst aantrekkelijke grond met weinig open op de

grond; welke plaatsen zijn goed ontsloten door frequent openbaar vervoer en degelijke fietspaden (de 'knopoppervlakte'), waar zijn er veel voorzieningen op wandel- of fietsafstand, en waar is dat niet het geval?

Volgens die berekeningen ligt meer dan 36.000 hectare die bestemd is voor wonen, industrie of transport, in de middle of nowhere. Een veel kleiner deel van de grond met goede bestemming, 18.000 hectare, ligt op plaatsen die wel goed ontsloten zijn en waar er al voldoende voorzieningen zijn.

Die grond volstaat in theorie voor de voorziene bevolkingsaanname. Maar het zal behalve nieuwe regels ook een cultuuromslag vergen, om te voorkomen dat nog meer mensen voor een vrijstaande woning op de

• Biz. 8 Berichtiging.

Rioleringen kunnen huidige bouwwoede niet slikken

Zonder betonstop wordt het zandzakjes slepen

Als we de aangekondigde betonstop niet serieus nemen, dan dreigen wateroverlast en zware kosten. Dat blijkt uit een studie over de rioleringen in Vlaanderen.

VAN ONZE REDACTRICE
LOTTE ALSTEENS

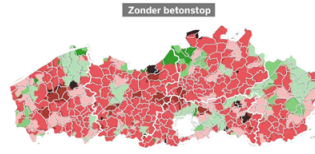
BRUSSEL. Ofwel 10 of 20 procent overstromingen in het grootste deel van Vlaanderen, ofwel een investering van 3,4 miljard euro om die overstromingen tegen te gaan. Dat is waar we voor staan als we niets veranderen aan het tempo waar we verkavelen.

De cijfers komen uit een studie van de rioleringen door de KU Leuven, in opdracht van Vito, het overlegplatform en kenniscentrum voor rioleringen en de afvalwaterzuiveringssector in Vlaanderen. De onderzoekers bekeken verschillende scenario's, gaande van business as usual overal blijven bouwen - tot een perfecte uitvoering van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, beter bekend als de betonstop.

Onhoudbare situatie

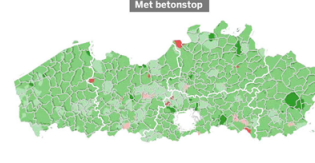
Als Vlaanderen aan alle voornemens van dat plan voldoet geen extra ruimte innemen om die overstromingen tegen te gaan. Dat is waar we voor staan als we niets veranderen aan het tempo waar we verkavelen.

In het Vlaanderen na de beton-



Verwachte frequentie overstromingen in Vlaanderen tegen 2040

meer dan 10% minder overstromingen
-30% tot -5%
-5% tot 0%
0% tot +5%
+5% tot +10%
+10% tot +15%
meer dan 15% vaker overstromingen



DS Vito/Belto (Bron: KU Leuven)

verharding (zoals wegen).

'In onze berekeningen hebben we overigens nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de klimaatverandering', zegt professor burgerlijke bouwkunde Patrick Willems (KU Leuven). 'We mogen in de toekomst meer piekregens en vaker periodes van grote droogte verwachten. Reden te meer om het plan tot uitvoering te brengen. In het verleden zijn waterbeheer en ruimtelijke ordening vaak te geschieden aangepakt. Nu is er eindelijk een aanzet tot integrale aanpak. Niets veranderen is een onhoudbare situatie.'

In het Vlaanderen na de beton-

'We hebben nog geen rekening gehouden met de gevolgen van de klimaatverandering, met meer piekregens en vaker droogtes'

PATRICK WILLEMS
Prof. bouwkunde KU Leuven

om de ruimte intensiever te gebruiken, maar tegelijk ook in voldoende groen te voorzien om de situatie leefbaar te houden. In de studie werd bij wijze van oefening gekeken naar Merkssem, een eerder stedelijke gemeente. Zonder betonstop zouden zowat alle open ruimtes overguld worden. Met betonstop komt er alleen nieuw groen op de rand van de gemeente, dicht bij de natuurvoorzieningen. In het eerste geval zouden zich 'sterk verspreide problemen' voordoen: zowat overal kans op wateroverlast. Ook in een tussenscenario, waarbij het beleidsplan halfslachtig wordt on-

Opvallend is dat in de ruilsenario's de kost om een systeem van ruiltransacties op te zetten groter is dan de kost om planschade te betalen. Stec Groep geeft aan dat ruil alleen maar kan werken als de markt in een regio krap genoeg is en marktpartijen voldoende incentives hebben om te ruilen. Het opzetten van een ruilsysteem zoals verhandelbare ontwikkelrechten, vraagt een grote inspanning van overheden. Er is bovendien geen enkele garantie dat transacties effectief zullen plaatsvinden.

Maatschappelijke baten

Deze verkennde kosten-batenanalyse toont het potentieel om ruimtelijke ontwikkelingen en scenario's uit te drukken in geldwaarde. Monetariseringen staan echter niet op zichzelf en worden in de beleidsvoorbereiding best gebruikt in samenhang met andere beleidsontwikkelingen of onderzoek. We mogen ons niet blindstaren op de euro's. Het is daarom een goede zaak dat een kosten-batenanalyse ook kwalitatieve beschouwingen maakt, los van de berekende bedragen.

Het onderzoek focust zich op de impact van het ruimtelijk beleid op het woonaanbod. Financiële effecten werden op basis van andere bronnen doorgerekend. Als het monetaire onderzoekspoor verder wordt gevolgd, is een verbreding van de inhoudelijke scope noodzakelijk. De 'betonstop' heeft immers niet alleen impact op wonen, maar ook op andere vormen van ruimtegebruik. Verder basisonderzoek omtrent extra kengetallen en het correct gebruik van dergelijk onderzoek is dus nodig.

Uit het onderzoek blijkt in ieder geval dat niéts doen in de komende decennia veel duurder kan zijn dan initieel werd

Niéts doen blijkt geen optie

Niet ingrijpen in het huidige beleid - het 'nulscenario' - kost Vlaanderen in de periode 2017-2040 zo'n 33,2 miljard euro. In dat geval komen er tegen 2040 124.000 woningen bij binnen het ruimtebeslag en 203.000 woningen buiten het ruimtebeslag.

Een scenario waarbij 90 procent van het slecht gelegen woonaanbod (circa 20.000 ha) wordt herbestemd, resulteert in een vermeden maatschappelijke kost van circa 12 miljard euro (minimale variant planschade) of circa 5 miljard euro (maximale variant planschade) en zorgt ervoor dat tegen 2040 71 procent van alle bijkomende woningen in het bestaande ruimtebeslag gerealiseerd zal zijn (tegenover 38 procent nu). De kost voor planschade bedraagt 5 of 13 miljard euro, afhankelijk van het vergoedingssysteem. Positief aan dit scenario is dat het overgrote deel van de ontwikkeling plaatsvindt op plekken die goed gelegen zijn. Indien slechts 10 procent van het slecht gelegen aanbod wordt geschrapt, verschillen de kosten en baten nauwelijks van het nulscenario. Als er gronden worden geruild, zijn de baten lager dan in de schrapsenario's. Het ruilen van 90 procent van het slecht gelegen juridisch aanbod levert een winst van 9,3 miljard euro op tegenover het nulscenario en vraagt een investering van 7,7 miljard euro voor de ruiltransacties (hoger dan het schrappen van juridisch aanbod).

