



**Provincie  
Antwerpen**

**RAPPORT**

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

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

## Colofon



### **Opdrachtgever:**

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

### **Opdrachtnemer:**

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

met medewerking van:

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

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

---

## 1 MANAGEMENTSAMENVATTING

### Inleiding

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

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

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

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

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

### Instrumenten voor de bouwshift

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

### **Doelmatigheid**

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

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

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

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

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

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

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

### **Efficiëntie**

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

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

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

### **Financiële haalbaarheid**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Maatschappelijke en politieke haalbaarheid**

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

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

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

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

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

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

## **Besluit**

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

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

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

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

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

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

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

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

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