

Het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden: een
(kritische) reflectie

Peer-reviewed author version

VOORTER, Jonas; VAN ESBROECK, Caroline; Thewis, Laura & VAN DER
AUWERMEULEN, Loth (2023) Het Instrumentendecreet en het Decreet
Woonreservegebieden: een (kritische) reflectie. In: Tijdschrift voor Bouwrecht en
Onroerend Goed, 2023 (03) , p. 89 -103.

Handle: <http://hdl.handle.net/1942/42082>

Het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden: een (kritische) reflectie

Jonas Voorter

Postdoctoraal onderzoeker circulaire economie en bouwrecht Tilburg University & Hasselt University

Caroline Van Esbroeck

Doctoraal onderzoeker administratief recht Universiteit Hasselt, FWO-project InnoFINS

Laura Thewis

Advocaat bij LAND Advocaten

Loth Van der Auwermeulen

Doctoraal onderzoeker administratief recht Universiteit Hasselt

I. Inleiding

1. Vlaanderen vormt een klein en dichtbevolkt gebied waarin verschillende functies en bestemmingen met elkaar (moeten) worden verzoend. Al sinds 2017 is er een grotere aandacht ontstaan voor duurzaamheid en het beschermen van de open ruimte.¹ We kunnen het Vlaams grondgebied immers niet gewoon blijven volbouwen en, waar mogelijk, voorzien van onze karakteristieke lintbebouwing. Volgens het ruimterapport Vlaanderen 2021 neemt het dagelijkse ruimtebeslag toe met ongeveer 5,1 ha per dag.² Wetende dat reeds één derde van ons landsdeel is ingenomen onder de vorm van ruimtebeslag, is dit aanzienlijk. Zeker in vergelijking met het gemiddelde ruimtebeslag in Europa, dat slechts 5% bedraagt.³ Er is dus een ommezwaai nodig om de 12 voetbalvelden aan open ruimte die dagelijks in Vlaanderen verdwijnen te vrijwaren.⁴ Dit heeft geleid tot de idee van een 'betonstop' die later werd omgedoopt tot de vandaag gekende 'bouwshift'.⁵ Deze *bouwshift* heeft tot doel het bijkomende ruimtebeslag te beperken tot drie hectare per dag tegen 2025 en tot nul te reduceren tegen 2040.⁶

2. Het heeft wat voeten in de aarde gehad maar vandaag zijn er dan toch twee wetgevende initiatieven in het kader van deze *bouwshift* definitief aangenomen: het Instrumentendecreet en een decreet rond de woonreservegebieden (hierna: Decreet Woonreservegebieden). Dit is aldus het perfecte moment om deze decretale initiatieven een eerste keer algemeen te bespreken en erover te reflecteren.

¹ DEPARTEMENT RUIMTE VLAANDEREN, *Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*, 2017, 52.

² DEPARTEMENT OMGEVING, *Ruimterapport Vlaanderen 2021*, 30.

³ TASKFORCE BOUWSHIFT, *Deel 1. Beleidsadvies Taskforce Bouwshift*, 2021, 5.

⁴ De Standaard, "12 voetbalvelden open ruimte weg, elke dag opnieuw" (26 oktober 2019), https://www.standaard.be/cnt/dmf20191025_04685072.

⁵ Beleidsnota Omgeving, *Parl. St. VI. Parl. 2019-20*, nr. 135/1, 26; J. BOUCKAERT en H. DUSCHAUCHOIT, "Juridische aspecten van de waardebeoordeling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift" in R. PALMSANS, W. VERRIJDT en J. GHYSELS, *Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Antwerpen, Boom Juridisch, 2023, 222.

⁶ DEPARTEMENT OMGEVING, *Strategische visie beleidsplan Ruimte Vlaanderen (geïllustreerde versie)*, 2018, 36.

3. Deze bijdrage is als volgt opgebouwd: na een bespreking van de grote inhoudelijke lijnen van het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden onderwerpen we deze twee decreten aan een (kritische) reflectie. Deze reflectie gebeurt vanuit drie invalshoeken: een praktijkgerichte blik, de evolutie naar een duurzame en circulaire samenleving en een analyse vanuit het perspectief van de lokale autonomie.

II. De goedgekeurde wettelijke kaders

4. Op 24 mei 2023 keurde het Vlaams Parlement het decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, of kortweg het *Instrumentendecreet*, en het *Decreet Woonreservegebieden*, goed.⁷ Beide decreten vormden de afgelopen vier jaren het voorwerp van heel wat discussie. Na de publicatie in het Belgisch Staatsblad op respectievelijk 3 juli 2023 en 27 juni 2023 is het tijd voor een overzicht van de belangrijkste kernpunten. Het is dus niet de bedoeling om beide decreten *in extenso* te bespreken.

A. Het Instrumentendecreet

1. Opzet en doelstelling

5. De opzet van het Instrumentendecreet bestaat uit het voorzien in een bundeling en afstemming van een aantal omgevingsinstrumenten met het oog op ruimtelijke realisaties op het terrein.⁸ Het bouwt hiermee verder op de instrumentenkoffer uit het decreet betreffende de landinrichting^{9,10} De te harmoniseren en te optimaliseren bestaande realisatiegerichte instrumenten blijven hun grondslag behouden in bestaande decreten.¹¹ Kenmerkend voor het Instrumentendecreet is de zogenaamde '*aanbouwfilosofie*'.¹² Nieuwe en/of later ontwikkelde instrumenten moeten op een later tijdstip in het decreet een plaats kunnen krijgen.¹³ Deze filosofie uit zich ook in de opbouw van het decreet die bestaat uit vijf delen:

- Algemeen luik met basisbegrippen en de doelstelling van het decreet (titel 1);
- Geharmoniseerde instrumenten: compenserende vergoedingen (titel 2) en koopplichten (titel 3);
- Een nieuw instrument: billijke schadevergoeding (titel 4);
- Wijzigingsbepalingen van andere decreten met betrekking tot bestaande grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten (titel 5)

⁷ Tekst aangenomen door de parlementaire vergadering van het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, stuk 194, nr. 18; Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. VI. Parl. 2022-23*, stuk 577, nr. 12.

⁸ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St. VI.Parl. 2019-2020*, stuk 194, nr. 1, 10.

⁹ BS 22 augustus 2014 (hierna: Landinrichtingsdecreet).

¹⁰ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St. VI.Parl. 2019-2020*, stuk 194, nr. 1, 10 en 13.

¹¹ *Ibid*, 10.

¹² *Ibid*, 9.

¹³ *Ibid*, 9.

- Een slotgedeelte: evaluatie en codificatie van het Instrumentendecreet, overgangsbepalingen en inwerkingtredingsbepalingen (titel 6)

6. Het doel van het Instrumentendecreet wordt in artikel 4 omschreven: *"Dit decreet beoogt een afgewogen en gemotiveerde inzet van realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten met het oog op een optimaal gebruik van onroerende goederen binnen de doelstellingen van het omgevingsbeleid, vermeld in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en artikel 1.2.1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid."* Kortweg komt het er dus op neer dat het realiseren van de doelstellingen van het omgevingsbeleid vergemakkelijkt wordt doordat de instrumenten uit het ruimtelijk ordeningsrecht (VCRO¹⁴) en het milieurecht (onder meer het Waterwetboek en het Natuurdecreet) gebundeld en op elkaar afgestemd worden. De decreetgever realiseert op deze manier een verdere integratie van beide rechtsdomeinen. Het gebruik van het woord 'omgevingsinstrumenten' in de parlementaire voorbereiding¹⁵ kan dit bijkomend onderschrijven.

7. De verwijzing naar de term 'gemotiveerde' in artikel 4 Instrumentendecreet sloeg op de *verscherpte* motiveringsplicht die de decreetgever initieel voor ogen had. Deze had tot doel om de initiatiefnemende overheid te wijzen op het belang van een afgewogen instrumentenkeuze en de beginselen die bij zo'n afweging moeten spelen.¹⁶ In de motivering moest dan worden aangetoond dat de gezamenlijke inzet van instrumenten voldoet aan de criteria van legitimiteit, billijkheid, efficiëntie en effectiviteit.¹⁷ Deze verscherpte motiveringsplicht werd uiteindelijk uit het ontwerp geschreven zodat de motiveringsplicht nu inhoudelijk aansluit bij de al bestaande formele en materiële motiveringsplicht.¹⁸

2. Geharmoniseerde instrumenten

8. De geharmoniseerde instrumenten zijn enerzijds te vatten onder compenserende vergoedingen, en anderzijds onder koopplichten.

a) Compenserende vergoedingen

9. Het Instrumentendecreet voert het concept van een 'compenserende vergoeding' in en definieert het als *"een eenmalige vergoeding die een administratieve overheid betaalt om de kapitaalschade bij de zakelijk gerechtigde en het inkomstenverlies bij de gebruiker door gebruiksbeperkingen te vergoeden"*.¹⁹ Het doel is om de bestaande compenserende vergoedingen,

¹⁴ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

¹⁵ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 11-12.

¹⁶ *Ibid*, 14.

¹⁷ Art. 7 Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 362.

¹⁸ Amend. op het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI. Parl. 2020-21, stuk 194, nr. 4, 53.

¹⁹ Art. 3, 4^o Instrumentendecreet.

in totaal acht,²⁰ te herleiden tot één eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en één gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies) en om de procedure en de berekening onderling op elkaar af te stemmen.²¹ De veel besproken planschadevergoeding wordt ondergebracht bij de eigenaarsvergoeding.²²

10. De Vlaamse Landmaatschappij wordt belast met het globale administratieve beheer en de ontwikkeling van een vergoedingsloket en een vergoedingsdatabank.²³ De vijf landcommissies²⁴ zijn belast met het opmaken van een schaderamingsrapport (facultatief)²⁵ en een schaderapport (verplicht),²⁶ de berekening van de compenserende vergoedingen, het nemen van beslissingen over de compenserende vergoedingen en het opmaken van een meerwaarderapport en meerwaaderamingsrapport in het kader van de planbatenheffing.²⁷ De landcommissies voeren de taken uit op basis van inlichtingen die de aanvrager, de heffingsplichtige bij planbaten, de initiatiefnemer²⁸ of de overheid²⁹ verstrekt of op basis van de inlichtingen die ze rechtstreeks inzamelen bij de instantie of persoon die erover beschikt.³⁰ Het is ook mogelijk om de Notariële aktebank te raadplegen.³¹ Alle informatie dient na het onderzoek van de landcommissies meegedeeld te worden aan de betrokkene, de aanvrager, de initiatiefnemer, de adviesverleners, de Vlaamse Landmaatschappij en de Vlaamse Belastingdienst (voor wat betreft de planbatenheffing).³² De Vlaamse Landmaatschappij is nadien belast met de vereffening van de bedragen.³³

11. Procedureel is er een opmerkelijk verschil bij de planschadevergoeding. De initiatiefnemer heeft zelf de beslissingsbevoegdheid over de vergoeding (op basis van het schaderapport van de landcommissie).³⁴ De reden voor het verschil in de toe te passen procedure ligt in het feit dat het gaat om potentieel zeer grote bedragen en omdat de budgettaire impact voor de initiatiefnemer aanzienlijk kan zijn.³⁵ Voor het overige is de administratieve procedure gelijklopend voor alle compenserende vergoedingen. Deze houdt in dat de initiatiefnemer in principe geraadpleegd wordt,

²⁰ Art. 6 Instrumentendecreet: planschadevergoeding, bestemmingswijzigingscompensatie, compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften, gebruikerscompensatie, vergoeding voor de uitvoering van een natuurinrichtingsproject, vergoeding ingevolge actieve inschakeling in de waterbeheersing, vergoeding betreffende de waterkeringen, vergoeding voor waardeverlies van gronden bij landinrichting.

²¹ Art. 5 Instrumentendecreet.

²² Zie voor een uitgebreide toelichting bij de nieuwe regeling rond planschadevergoeding J. BOUCKAERT en H. DUSCHAUCHOIT, "Juridische aspecten van de waardebeoordeling van onroerende goederen in het licht van de bouwshift" in R. PALMANS, W. VERRIJDT en J. GHYSELS, *Klimaatregelen en vergoedingsmodaliteiten*, Antwerpen, Boom Juridisch, 2023, 221-265.

²³ Art. 7, §1-2 Instrumentendecreet.

²⁴ Art. 2.2.1 Landinrichtingsdecreet.

²⁵ Art. 7, §2, tweede lid Instrumentendecreet.

²⁶ Art. 7, §2, derde lid Instrumentendecreet.

²⁷ Art. 7, §3 Instrumentendecreet.

²⁸ Art. 3, 10^o Instrumentendecreet definieert een 'initiatiefnemer' als: de gewestelijke, provinciale of gemeentelijke administratieve overheid die verantwoordelijk is voor het besluit waarin de gebruiksbeperkingen worden opgelegd waardoor het recht op een compenserende vergoeding als vermeld in titel 2, hoofdstuk 1 tot en met 6, of de mogelijkheid om een koopplicht als vermeld in titel 3, hoofdstuk 1 tot en met 6, toe te passen, ontstaat;"

²⁹ De overheden en instanties die informatie mogen verstrekken worden verder bepaald door de Vlaamse Regering.

³⁰ Art. 7, §3, lid 3 en 5 Instrumentendecreet.

³¹ Art. 7, §3, lid 6 Instrumentendecreet.

³² Art. 7, §3, lid 8 Instrumentendecreet.

³³ Art. 7, 62, lid 5 Instrumentendecreet.

³⁴ Art. 8, §1 Instrumentendecreet.

³⁵ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 96.

voor zover hij niet zelf de beslissingsnemer is over de compenserende vergoeding, en dat de aanvrager kan vragen om gehoord te worden voor de ontwerpbeslissing.³⁶ Nadat de ontwerpbeslissing genomen is, kan hiertegen een bezwaar ingediend worden door de aanvrager bij de landcommissie, of in voorkomend geval bij de initiatiefnemer.³⁷ Bij het nemen van de definitieve beslissing, dient er desgevallend rekening te worden gehouden met een bezwaar.³⁸

12. De aanvraag voor een compenserende vergoeding dient op straffe van verval binnen twee jaar na het ontstaan van het recht te worden gedaan.³⁹ Voor de eigenaarsvergoeding ontstaat het recht bij de inwerkingtreding van bindende stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg en van beschermingsmaatregelen.⁴⁰ Bij andere gebruiksbeperkingen ontstaat het recht op het moment dat de gebruiksbeperking effectief ingaat op het perceel in kwestie.⁴¹ Voor de gebruikersvergoeding ontstaat het recht na de inwerkingtreding van de gebruiksbeperking, op het moment dat die effectief ingaat op het perceel in kwestie, waardoor de begunstigde inkomsten dreigt te verliezen.⁴²

13. Naast het procedurele aspect, wordt ook de berekening van de vergoedingen geharmoniseerd. In de toekomst zal de eigenaarsvergoeding worden berekend door het verschil te nemen tussen de eigenaarswaarde van het deel van het perceel waarop de gebruiksbeperking slaat vóór het effectief ingaan van de gebruiksbeperking enerzijds, en de eigenaarswaarde van dit deel ná het effectief ingaan van de gebruiksbeperking anderzijds.⁴³ Die eigenaarswaarde is de venale waarde, die onder meer wordt bepaald aan de hand van een aantal objectieve factoren.⁴⁴ Voor de planschade is dit een aanzienlijke wijziging. Ten eerste werd voordien gewerkt met de historische verwervingswaarde als basis.⁴⁵ Ten tweede worden de bestaande toegangscriteria voor een planschadevergoeding, zoals enkel vergoeding van de eerste 50 meter vanaf de rooilijn indien het perceel ligt aan een voldoende uitgerust weg, nu opgenomen in de objectieve factoren.⁴⁶ De objectieve factoren die bepalend zijn voor de venale waarde zijn o.a., de oppervlakte, de ligging, het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot die uitgerust weg.⁴⁷ Deze wijzigingen maken dat de vergoeding vele malen hoger zal liggen en sneller toegekend zal worden. Voor wat betreft de gebruikersvergoeding geldt een gelijksoortige formule, maar wordt de gebruikswaarde bepaald op basis van het actuele en wettige gebruik.⁴⁸ Vergoedingen onder de 500 euro worden niet toegekend.⁴⁹

³⁶ Art. 8, §1, tweede lid en §2, tweede lid Instrumentendecreet.

³⁷ Art. 8, §1, derde lid en §2, derde lid Instrumentendecreet.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Art. 11 Instrumentendecreet.

⁴⁰ Art. 13, §1 Instrumentendecreet.

⁴¹ Art. 13, §2 Instrumentendecreet.

⁴² Art. 16, §1 Instrumentendecreet.

⁴³ Art. 14, §1 Instrumentendecreet.

⁴⁴ Art. 14, §3 Instrumentendecreet.

⁴⁵ Oud art. 2.6.2 VCRO.

⁴⁶ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 56.

⁴⁷ Art. 14, §3 Instrumentendecreet.

⁴⁸ Art. 17, §1 Instrumentendecreet.

⁴⁹ Art. 14, §4, tweede lid en art. 17, §2 Instrumentendecreet.

14. Tot slot kan nog worden vermeld dat de burgerlijke rechter bevoegd wordt gemaakt voor geschillen over compenserende vergoedingen.⁵⁰ Daarnaast kan ook het overheidsbesluit zelf dat aanleiding geeft tot een compenserende vergoeding worden aangevochten bij de bevoegde bestuursrechter.⁵¹

b) Koopplichten

15. Het Instrumentendecreet harmoniseert zeven koopplichten uit verschillende decreten.⁵² Dit instrument houdt in dat een eigenaar in bepaalde gevallen de aankoop van het goed kan eisen van de overheid. In principe dienen alle aanvragen tot het vervullen van de koopplicht te worden voorgelegd aan de Vlaamse Grondenbank.⁵³ De Vlaamse Grondenbank kan nadien ofwel een aanbod doen om het betreffende onroerend goed te ruilen met een gelijkwaardige grond,⁵⁴ ofwel de grond aan te kopen,⁵⁵ ofwel de aanvraag tot verplichte aankoop aan de tot aankoop verplichte entiteit te bezorgen.⁵⁶ De tot aankoop verplichte entiteit is de initiatiefnemer, of het Vlaams Gewest in het geval van een koopplicht onder artikel 4.4.2, §2 VCRO.⁵⁷ Daarnaast is de Vlaamse Grondenbank in het algemeen belast met het globale administratieve beheer en de ontwikkeling van een koopplichtenloket.⁵⁸ De te volgen procedure en de regeling met betrekking tot het bepalen van de koopprijs is uitgeschreven in de artikelen 23 tot en met 29 van het Instrumentendecreet.

3. *Gewijzigde instrumenten*

a) Natuurinrichting en landinrichting

16. Het Instrumentendecreet stemt de natuurinrichting en de landinrichting op elkaar af doordat ze het mogelijk maakt om de instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet eveneens in te zetten voor natuurinrichtingsprojecten.⁵⁹ Zo kan een herverkaveling op dezelfde wijze uitgevoerd worden en kan een erfdienstbaarheid van openbaar nut volgens dezelfde procedure verlopen. Binnen het Landinrichtingsdecreet wordt er een vierde spoor toegevoegd zodat instrumenten kunnen worden ingezet ter uitvoering van een projectrapport voor de realisatie van een natuurinrichtingsrapport.⁶⁰

b) Planbatenheffing

17. Waar vroeger de VCRO voor de berekening van de planbatenheffing het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel oplijstte in een tabel (aard van de bestemming en kadastrale

⁵⁰ Art. 9 Instrumentendecreet.

⁵¹ Art. 10 Instrumentendecreet.

⁵² Art. 21, §1 Instrumentendecreet: het gaat over koopplichten uit het decreet betreffende de waterkeringen, het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, de VCRO en het landinrichtingsdecreet.

⁵³ Art. 23, §1, tweede lid Instrumentendecreet.

⁵⁴ Art. 28, lid 3 Instrumentendecreet.

⁵⁵ Art. 22 Instrumentendecreet.

⁵⁶ Art. 23, §1, tweede lid Instrumentendecreet.

⁵⁷ Art. 22 Instrumentendecreet.

⁵⁸ Art. 23, §1, eerste lid Instrumentendecreet.

⁵⁹ Art. 36 Instrumentendecreet.

⁶⁰ Art. 85 Instrumentendecreet.

oppervlakte van het perceel)⁶¹, zal bij de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet⁶² de territoriaal bevoegde landcommissie – zoals bij de planschadevergoeding – een meerwaarderapport moeten opmaken met het oog op de vaststelling van de planbatenheffing.⁶³ De vermoede meerwaarde is het verschil tussen de eigenaarswaarde vóór de bestemmingswijziging en ná de bestemmingswijziging.⁶⁴

18. Voor de effectieve berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de meerwaarde van een perceel verdeeld in twee schijven. Een meerwaarde lager dan of gelijk aan 250.000 euro wordt belast tegen 25 procent.⁶⁵ Indien de meerwaarde boven dit bedrag ligt, zal er een belasting zijn tegen 50 procent.⁶⁶ Deze percentages en het totale bedrag van de heffing liggen hierdoor gevoelig hoger. De vroegere regeling in de VCRO voorzag voor meerwaarden onder 250.000 euro een percentage tussen de 1 en 18%.⁶⁷ Voor meerwaarden die dat bedrag overschreden was het percentage beperkt tot 30%.⁶⁸ Er wordt dus op dit punt een verhoging van de potentiële overheidsinkomsten beoogd⁶⁹ alsook gestreefd naar een parallélisme tussen de planbaten en de planschade.⁷⁰ Het is echter niet de doelstelling van de decreetgever om voor een budgettair evenwicht te zorgen met de planschaderegeling. De planschadevergoeding is te beschouwen als een vergoeding voor een effectief geleden kapitaalverlies ten gevolge van een bestemmingswijziging.⁷¹ De planbatenregeling wordt daarentegen benaderd als een (gedeeltelijke) recuperatie van een potentiële waardevermeerdering bij een planinitiatief.⁷²

19. Een tweede belangrijke wijziging rond de planbatenheffing betreft de maximale doorstroming van de geïnde bedragen naar de initiatiefnemende overheden van de betrokken plannen.⁷³ Ook de aanwending van de middelen door de gemeenten en provincies wordt versterkt doordat zij verplicht worden om bij de opmaak van hun begrotingen ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten te bestemmen binnen het lokale ruimtelijke beleid.⁷⁴

c) Stedenbouwkundige lasten

20. Ten derde wijzigt het Instrumentendecreet de regeling omtrent het instrument van de stedenbouwkundige lasten die kunnen worden opgelegd bij het verlenen van een

⁶¹ Art. 2.6.10 VCRO.

⁶² Art. 115 Instrumentendecreet: De datum van inwerkingtreding van de planbatenregeling wordt bepaald door een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering.

⁶³ Art. 71 Instrumentendecreet.

⁶⁴ Art. 71, 1° Instrumentendecreet.

⁶⁵ Art. 72 Instrumentendecreet.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Art. 2.6.11 VCRO.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ook de afschaffing van de vrijstellingsgrond voor bestemmingswijzigingen kleiner dan 25% van de oppervlakte van het perceel draagt hiertoe bij. Zie art. 70 Instrumentendecreet.

⁷⁰ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 58.

⁷¹ *Ibid.*, 60.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Art. 77 Instrumentendecreet.

⁷⁴ *Ibid.*

omgevingsvergunning.⁷⁵ Deze gewijzigde regeling voor de stedenbouwkundige lasten zal in werking treden op 1 januari 2024.⁷⁶ De meest in het oog springende wijziging is de invoeging van een rechtsgrond in het Omgevingsvergunningsdecreet (OVD) voor de financiële last.⁷⁷ Bovendien wordt eraan toegevoegd dat het opleggen van deze soort last enkel mogelijk is in zoverre dat is geregeld in een verordening.⁷⁸ De ontvangen vergoedingen dienen nadien te worden aangewend voor het voeren van een ruimtelijk beleid en kunnen hiervoor worden samengebracht in een fonds. Verder wordt ~~het de~~ nabijheidsvereiste uitdrukkelijk ingeschreven voor lasten in natura.⁷⁹ Deze voorwaarde werd reeds voordien door een aantal auteurs geopperd.⁸⁰ Een laatste opmerkelijke wijziging betreft de invoering van een vervalt termijn van de omgevingsvergunning indien de last niet binnen een bepaalde termijn wordt uitgevoerd.⁸¹

d) Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil

21. Ten vierde herkwalificeert het Instrumentendecreet de 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' naar 'herverkaveling uit kracht van wet met een ruimtelijk uitvoeringsplan'.⁸² Hierdoor moet er geen omwisseling gebeuren van individuele percelen, maar kunnen zowel meerdere bestemmingen als de eigendoms- en geruikssituatie van gronden binnen één ruimtelijk uitvoeringsplan worden gewijzigd door de opmaak van een grondruilplan binnen de opmaakprocedure van het ruimtelijk uitvoeringsplan.⁸³ Op basis van dit grondruilplan wordt dan de notariële herverkavelingsakte opgemaakt. Hiermee beoogt de decreetgever een optimaler en evenwichtiger grondgebruik.⁸⁴ Art. 2.1.61. Landinrichtingsdecreet luidt nu als volgt: "Herverkaveling uit kracht van wet kan gekoppeld worden aan de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan, waarbij de stedenbouwkundige voorschriften die in de ruimtelijke ordening van kracht zijn, en de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden gelijktijdig worden aangepast. Herverkaveling uit kracht van wet die gekoppeld is aan een ruimtelijk uitvoeringsplan, beoogt een optimaler en evenwichtiger grondgebruik. De stedenbouwkundige voorschriften en de eigendoms- en gebruikssituatie van de betrokken gronden kunnen gelijktijdig aangepast worden conform artikel 2.1.63 tot en met 2.1.66."

e) Recht van voorkeur

⁷⁵ Zie voor een uitgebreide toelichting C. VAN ESBROECK, "De rol van de stedenbouwkundige lasten in de zoektocht naar een klimaatrobuuste stad, MER 2023, afl. 2, 77-96.

⁷⁶ Artikel 115 Instrumentendecreet.

⁷⁷ Art. 104 Instrumentendecreet. Voordien was dit vaststaande rechtspraak van de Raad van State. Zie: RvS 26 september 2011, nr. 215.320; P.-J. DEFOORT en H. VANDERMEERSCH, "De stedenbouwkundige last in de omgevingsvergunning", TROS 2018, afl. 91, (207) 216.

⁷⁸ Het opnemen van lasten op algemene wijze in een stedenbouwkundige verordening wordt bovendien verder uitgebreid van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening naar provinciale en gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen.

⁷⁹ Art. 104 Instrumentendecreet.

⁸⁰ B. VANDEKERCKHOVE, A. DE WAELE, R. MEEUS en B. MORISSE, "Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen", 2019, 65, https://archief-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/256341/lasten_omgevingsvergunning.pdf?sequence=1&isAllowed=y (geraadpleegd 5 juli 2023).

⁸¹ Art. 107 Instrumentendecreet.

⁸² Art. 91 Instrumentendecreet.

⁸³ Art. 90 Instrumentendecreet.

⁸⁴ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 55.

22. Het Instrumentendecreet voert naast een generiek recht van voorkeur voor de Vlaamse Grondenbank, ook een projectmatig recht van voorkeur in onder het hoofdstuk 'Verwerving en grondmobiliteit' in het Landinrichtingsdecreet.⁸⁵ Voor de realisatie van landinrichtingsplannen of inrichtingsnota's kan het wenselijk zijn om onroerende goederen te verwerven in andere bestemmingscategorieën dan deze die van toepassing zijn voor het recht van voorkeur in het kader van het decreet Vlaamse Grondenbank.⁸⁶ Artikel 19/2 van dit laatste decreet bepaalt de volgende bestemmingscategorieën: recreatie, landbouw, bos, overig groen, reservaat en natuur, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen of ontginning en waterwinning.⁸⁷ Het Instrumentendecreet voegt hieraan nog toe dat het recht van voorkeur geldt op het volledige onroerend goed zodra het onroerend goed voor meer dan 80% gelegen is in de bestemmingscategorieën⁸⁸.

f) Leegstand en verwaarloosde bedrijfsruimten

23. Omtrent het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimte verandert er uiteindelijk niets.

4. Nieuw(e) instrument(en)

24. Het aantal nieuwe instrumenten bleef beperkt tot slechts één. Van initieel drie nieuwe instrumenten – zijnde de verhandelbare ontwikkelingsrechten, de convenant- en contractbenadering en de billijke schadevergoeding – blijft enkel de laatste over.

25. De billijke schadevergoeding is een vergoeding die de overheid uitbetaalt als een rechtmatig verleende en niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen onuitvoerbaar wordt ten gevolge van een overheidsmaatregel die leidt tot een bouwverbod.⁸⁹ Onder overheidsmaatregel verstaat het decreet een beschermingsmaatregel, een inrichtings- of beheersmaatregel of een erfdienstbaarheid tot openbaar nut. Een beschermingsmaatregel is een maatregel die gericht is op het tegengaan van nadelige invloeden op de fysieke leefomgeving, waaronder het milieu, de natuur en het landschap, maar zonder dat het perceel van de betrokkene fysieke wijzigingen ondergaan.⁹⁰ In tegenstelling tot de compenserende vergoedingen, wordt voor de berekening van die billijke schadevergoeding een apart uitvoeringsbesluit voorzien, doch bepaalt het decreet nu al dat de vergoeding steeds de uitkomst zal zijn van de redelijke verhouding tussen de oorzaak, de overheidsmaatregel en het gevolg, en de schade te gevolge van het bouwverbod.

⁸⁵ Art. 95 Instrumentendecreet.

⁸⁶ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, nr. 1, 63.

⁸⁷ Art. 19/2, lid 1 Decr. VI. 16 juni 2006 betreffende het oprichten van de Vlaamse Grondenbank en houdende wijziging van diverse bepalingen, www.codex.vlaanderen.be.

⁸⁸ Art. 41 Instrumentendecreet.

⁸⁹ Art. 30, eerste tot derde lid Instrumentendecreet.

⁹⁰ Art. 3, 4^o Instrumentendecreet.

B. Het Decreet Woonreservegebieden

1. De (nieuwe) wettelijke ontwikkelingsmogelijkheden

26. Zoals aangegeven wordt, naast het Instrumentendecreet, de *bouwshift* ook verder vormgegeven door het Decreet Woonreservegebieden. Het voorstel voor dit decreet dateert al van 9 december 2020 en werd uiteindelijk, na twee adviezen van de Raad van State en zowat 31 ingediende amendementen⁹¹, toch goedgekeurd.

27. Het begrip 'woonreservegebied' wordt middels het Decreet Woonreservegebieden ingepast in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Artikel 1.1.2. VCRO bepaalt nu in punt 19° dat een woonreservegebied een gebied betreft dat ressorteert onder:

- De gebiedsbestemming woonuitbreidingsgebied, vermeld in artikel 5.1.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen;
- Het bijzondere bestemmingsvoorschrift reservegebied voor woonwijken van een gewestplan;
- Het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonreservegebied van een gewestplan;
- Het bijzonder bestemmingsvoorschrift woonaansnijdingsgebied van een gewestplan.⁹²

28. Woonuitbreidingsgebieden konden oorspronkelijk op verschillende manieren worden ontwikkeld. Er kon een RUP worden opgesteld of er kon rechtstreeks een omgevingsvergunning worden aangevraagd voor 'groepswooningbouw' op basis van artikel 5.1.1. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen [en](#) de gewestplannen. Daarnaast kon men ook gebruikmaken van een principieel akkoord (PRIAK) en bestond er een specifiek regime voor sociale huisvestingsmaatschappijen.⁹³

29. In het licht van het algemeen maatschappelijk streven naar meer duurzaamheid, wordt deze regeling nu herzien voor [en](#) van toepassing verklaard op alle gewestplangebieden met een reservekarakter [voor wonen](#). Het bijkomend ruimtebeslag moet worden teruggedrongen waardoor het ondoordacht aansnijden van woonreservegebieden om aan de stijgende woonvraag te voldoen, moet worden vermeden.⁹⁴ Daarom kiest de Vlaamse decreetgever ervoor om een 'stolp' over de woonreservegebieden te plaatsen.⁹⁵ Artikel 5.6.10 VCRO bepaalt vandaag dat in

⁹¹ Waaronder een amendement die het volledige voorstel vervangt. Een techniek die ook werd gebruikt in het kader van het Instrumentendecreet.

⁹² Artikel 2 Decreet Woonreservegebieden. De gelijkschakeling tussen woonuitbreidingsgebied en woonreservegebied wordt niet door iedereen als terecht beschouwd. Zie bijvoorbeeld: S. VERBIST, "woonreserve of woonuitbreiding. Slagveld van de strijd om de open ruimte", *TBO* 2021, afl. 3, 157 ev.

⁹³ Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. Vl. Parl. 2021 – 2022*, nr. 577/4, 10.

⁹⁴ Voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl. 2020 – 2021*, nr. 577/1, 2.

⁹⁵ Verslag over het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl. 2022 – 2023*, nr. 577/8, 4.

woonreservegebieden stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen of gronden alleen kan worden toegestaan in de volgende gevallen:

- Op grond van een voorafgaande gemeenteraadsbesluit met toepassing van de voorwaarden en eventuele lasten van dat vrijgavebesluit;
- Op grond van de bepalingen vermeld in artikel 5.6.14 VCRO;⁹⁶
- Voor zover ze in overeenstemming zijn met de voorschriften van een algemeen plan van aanleg of bijzonder plan van aanleg, met behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk IV van titel IV (bv. zonevreemde constructies).

Deze mogelijkheden gelden niet als de betrokken gebieden ook zijn aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden.

30. Oorspronkelijk bevatte het voorstel van decreet ook nog een specifieke regeling voor sociale woningbouw, alsook voor gronden waarop een hoofdzakelijk vergunde woning gevestigd is en voor restpercelen.⁹⁷ Deze regelingen werden evenwel geschrapt in het nieuwe volledig geamendeerde voorstel, met uitzondering van een bepaling in artikel 5.6.14 VCRO rond woonreservegebieden die al geheel of gedeeltelijk ontwikkeld zijn. Voor deze gronden gelden de voorschriften van artikel 5.1.0. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (d.i. woongebied).

31. Naast de bovenvermelde opties, bestaat uiteraard ook nog steeds de mogelijkheid om een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op te stellen teneinde de bestemming, de inrichting of het beheer van het woonreservegebied vast te leggen.⁹⁸ Men kan er voor kiezen om het gebied een andere bestemming te geven of om het woonreservegebied te '*ordenen*'. In dat laatste geval gelden de voorschriften van het RUP en is er dus geen vrijgavebesluit meer nodig.⁹⁹

2. Het vrijgavebesluit

32. Met het vrijgavebesluit wordt er in essentie een rem¹⁰⁰ geplaatst op de ontwikkelingsmogelijkheden die de gewestplanbestemming voor woonreservegebieden biedt.¹⁰¹ Lokale besturen krijgen een hoofdrol toebedeeld: zij kunnen immers het best inschatten welke woonreservegebieden nog in aanmerking komen voor ontwikkeling of beter onaangeroerd blijven.¹⁰² Hieronder gaan we kort in op de inhoudelijke en procedurele kant van dit vrijgavebesluit.

⁹⁶ Het gaat om een regeling voor woonreservegebieden die al volledig of gedeeltelijk ontwikkeld zijn (artikel 13 decreet woonreservegebieden).

⁹⁷ Voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl.* 2020 – 2021, nr. 577/1, 7 – 8.

⁹⁸ Artikel 14 Decreet Woonreservegebieden.

⁹⁹ Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl.* 2021 – 2022, nr.577/4, 15.

¹⁰⁰ Geen definitieve onmogelijkheid.

¹⁰¹ Advies van de Raad van State over het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl.* 2020 – 2021, nr. 577/2, 10.

¹⁰² Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl.* 2021 – 2022, nr.577/4, 11; Verslag over het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden betreft, *Parl. St. Vl. Parl.* 2022 – 2023, nr. 577/8, 6.

a) Inhoudelijk

33. Eerst en vooral: het vrijgavebesluit zal bestaan naast de mogelijkheid voor lokale besturen om een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) op te maken.¹⁰³ De memorie van toelichting illustreert het onderscheid tussen beide instrumenten als volgt:

*"Wordt er een (gemeentelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan gemaakt voor een gebied dat in het gewestplan bestemd was als woonreservegebied, dan vervangen de voorschriften van dat RUP de gewestplanbestemming en is het gebied niet langer een woonreservegebied. Dat geldt ongeacht of het RUP het gebied bestemt voor wonen en aanverwante functies, dan wel herbestemt naar open ruimte. Een vrijgavebesluit daarentegen houdt geen herbestemming in. Het vrijgegeven gebied is een geordend woonreservegebied [...]."*¹⁰⁴

34. Het is de gemeenteraad die, op initiatief van het college van burgemeester en schepenen, zal beslissen dat een woonreservegebied geheel of gedeeltelijk kan worden vrijgegeven.¹⁰⁵ De beoordeling gebeurt op basis van de volgende parameters:

- De bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of het gemeentelijk of intergemeentelijk beleidsplan ruimte, of een ontwerp daarvan;
- De bepalingen van het provinciaal beleidsplan ruimte en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, of een ontwerp daarvan;
- De principes en doelstellingen vermeld in artikel 1.1.4 (VCRO);
- De waterhuishouding, in het bijzonder de vrijwaring van het waterbergend vermogen waar dit relevant is;
- Het bindend sociaal objectief van de gemeente zoals bepaald overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel 3 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021, en de voortgang van de realisatie ervan.¹⁰⁶

Een woonbehoeftestudie is in het kader van de eventuele vrijgave van een woonreservegebied niet noodzakelijk.¹⁰⁷

¹⁰³ Artikel 16 Decreet Woonreservegebieden.

¹⁰⁴ Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. VI. Parl. 2021 – 2022, nr.577/4*, 19. De decreetgever geeft hierbij aan dat men bijvoorbeeld beter voor een RUP kiest als men, naast een ontwikkeling van een deel van het woonreservegebied, het resterende deel wil herbestemmen naar open ruimte.

¹⁰⁵ Artikel 10 Decreet woonreservegebieden.

¹⁰⁶ In het oorspronkelijke voorstel was er nog sprake van een 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' die een impact kon hebben op het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied. Dit werd uiteindelijk geschrapt: Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. VI. Parl. 2021 – 2022, nr.577/4*, 13.

¹⁰⁷ Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. VI. Parl. 2021 – 2022, nr.577/4*, 11. Zie kritisch hieromtrent: T. VERELST, "Woonuitbreidingsgebieden – Onderzoek naar het niemandsland tussen bouwgebied en open ruimte", *Jura Falc.* 2022-23, afl. 1, 413.

35. Indien een woonreservegebied geheel of gedeeltelijk wordt vrijgegeven, koppelt de gemeenteraad hier voorwaarden aan die gericht zijn op [een](#) ruimtelijk kwalitatieve ontwikkeling van het vrijgegeven gebied.¹⁰⁸ Dergelijke voorwaarden moeten minstens¹⁰⁹ betrekking hebben op de woningtypologie en -dichtheid, op de vermenging van functies en op de groenvoorzieningen en de waterhuishouding. De voorwaarden moeten een hoog ruimtelijk rendement en een zuinig ruimtegebruik door een minimale groepering van de woningen en door gedeelde voorzieningen garanderen.¹¹⁰

36. Naast voorwaarden bepaalt het Decreet Woonreservegebieden dat het gemeenteraadsbesluit ook lasten *kan* opleggen om de omgevingskwaliteit van een woonreservegebied en zijn omgeving te verhogen (eigen nadruk). Als voorbeeld van mogelijke lasten wijst het decreet op het versterken van a) de groenblauwe dooradering, b) de integrale toegankelijkheid, c) de klimaatbestendigheid; d) energetische optimalisatie of e) een kwaliteitsvolle verweving van functies en zuinig en duurzaam ruimtegebruik.

37. Tot slot dient het vrijgavebesluit de conclusies van de noodzakelijke milieubeoordelingen (planniveau) te bevatten alsook aan te geven hoe die conclusies zijn geïntegreerd in het uiteindelijke besluit.

b) *Procedureel*

38. Het initiatief voor de aanneming van een vrijgavebesluit kan in de eerste plaats uitgaan van het college van burgemeester en schepenen van het betrokken lokale bestuur. Daarnaast kan ook de houder van zakelijke rechten op één of meer gronden in een woonreservegebied aan het college van burgemeester en schepenen verzoeken om het initiatief tot een vrijgavebesluit te nemen door middel van een aanvraag tot overleg.¹¹¹ Bij dit overleg zijn verschillende instanties betrokken.¹¹² Het verslag van dit overleg bevat uiteindelijk het standpunt van het college van burgemeester en schepenen met betrekking tot het al dan niet opstarten van de procedure voor een vrijgavebesluit.

39. Indien er uiteindelijk een initiatief genomen wordt voor een vrijgavebesluit, stelt de gemeenteraad dergelijk besluit voorlopig vast waarna de voorgenomen vrijgave wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek (zestig dagen).¹¹³ Daarnaast wint het college van burgemeester en schepenen ook de nodige adviezen in. De gemeenteraad neemt een definitief besluit binnen een vervaltermijn van negentig (90) dagen na het einde van het openbaar onderzoek of na het einde van de adviesperiode. De meest recente datum telt. Het uiteindelijke besluit is aan een toezichtsregime onderworpen.

¹⁰⁸ Artikel 10 Decreet Woonreservegebieden.

¹⁰⁹ Men kan dus verder gaan.

¹¹⁰ Artikel 10 Decreet Woonreservegebieden.

¹¹¹ Artikel 11 Decreet Woonreservegebieden.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.* In het oorspronkelijke voorstel was er slechts sprake van 30 dagen.

3. Financiële component

40. De nieuwe regeling rond de woonreservegebieden kan leiden tot een meer doordachte vrijgave van woonreservegebieden. Aan de andere kant, kunnen lokale besturen ook beslissen om woonreservegebieden met een minder gunstige ligging een open ruimte bestemming te geven. In zo een geval loert de regeling van de planschadevergoeding om de hoek. De specifieke regeling die in het initiële voorstel van dit decreet werd opgenomen, wordt in de finale versie vervangen door een simpele aanpassing van artikel 2.6.1., §2 VCRO (artikel 3 Decreet Woonreservegebieden).¹¹⁴ Vandaag luidt dit artikel als volgt:

"Planschadevergoeding wordt toegekend wanneer, op basis van een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan, een perceel niet meer in aanmerking komt voor vergunning om te bouwen, vermeld in artikel 4.2.1., 1°, of voor het verkavelen van gronden, terwijl het de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van dat definitieve plan wel in aanmerking kwam voor een vergunning om te bouwen of voor het verkavelen van gronden, of voor een gemeenteraadsbesluit tot gehele of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied als vermeld in artikel 5.6.11." (eigen onderlijning)

41. Lokale besturen kunnen bijgevolg aan de slag. Indien zij op korte of middellange termijn evenwel geen actie ondernemen, zal de Vlaamse Regering zelf de handschoen opnemen. Artikel 16 Decreet Woonreservegebieden voegt een artikel 5.6.15 VCRO toe dat in het tweede lid bepaalt dat de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2043 een ruimtelijk uitvoeringsplan definitief zal vaststellen voor de gebieden waarvoor de lokale besturen geen vrijgavebesluit of RUP hebben aangenomen.¹¹⁵

III. Kritische reflectie

A. Praktijkgerichte analyse

42. De bouwshift omvat in essentie twee componenten: 1) de nodige versterking en activering van ontwikkelingen in de stedelijke gebieden en de kernen enerzijds, en 2) de afremming tot stopzetting van nieuw ruimtebeslag tot vrijwaring van de open ruimte anderzijds. Om de bouwshift succesvol te implementeren zijn er doortastende maatregelen met betrekking tot beide componenten nodig. Beide componenten van de bouwshift moeten met name worden gealigneerd en als zodanig geharmoniseerd. Er is dus nood aan een waar 'push and pull' beleid.¹¹⁶ Dit betekent dat er een radicale wijziging moet komen in de manier waarop we – reeds decennialang – met onze Vlaamse

¹¹⁴ Zie voor een toelichting: Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. VI. Parl. 2021 – 2022, nr.577/4*, 15.

¹¹⁵ De parlementaire voorbereiding bepaalt dat dit planningsproces niet *ipso facto* leidt tot een omzetting naar een open ruimte bestemming: Amendement op het voorstel van decreet tot wijziging van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, wat de woonreservegebieden, *Parl. St. VI. Parl. 2021 – 2022, nr.577/4*, 21 – 22.

¹¹⁶ TASKFORCE BOUWSHIFT, *Deel 2. Rapport penhouders*, 2021, 50.

ruimte omgaan, zowel in stedelijke gebieden als in openruimtegebieden. Van het recent goedgekeurde Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden wordt (vaak verkeerdelijk) verwacht dat zij een hoofdrol zouden spelen in de beoogde *bouwshift*.

De cruciaal ontbrekende factor in uitvoering van de beoogde bouwshift, is nog steeds het finale Beleidsplan Ruimte Vlaanderen en de broodnodige beleidskaders, die daaraan uitvoering geven. Op heden kunnen we immers enkel verwijzen naar de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, die dateert van juli 2018. De provincies – en de provincie Vlaams-Brabant als koploper¹¹⁷ – zijn daarentegen volop bezig met de opmaak van hun provinciale beleidsplannen. Het lijkt er dus op dat de provincies de (zelf) aangewezen instanties worden om de lokale besturen zowel richting als houvast te gaan geven over hoe een dergelijke bouwshift nu daadwerkelijk moeten worden uitvoeren.

Wat daarnaast nog ontbreekt, zijn de besluiten van de Vlaamse Regering die uitvoering geven aan het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden (zie *infra*). Er zal pas een volledige inschatting van de impact van voornoemde decreten kunnen gemaakt worden, wanneer de uitvoeringsbesluiten definitief zijn afgeklopt. Toch voeren we hieronder alvast een eerste (kritische) reflectie uit.

1. Het Instrumentendecreet

43. De hamvraag is of het Instrumentendecreet haar ambitie om nieuwe en betere instrumenten te bieden in de realisatie van de bouwshift, ook effectief zal kunnen waarmaken. Een eerste vaststelling in dat kader is dat het Instrumentendecreet uiteindelijk – na schrapping van de verhandelbare ontwikkelingsrechten en de convenant- en contractbenadering – slechts één nieuw instrument bevat, met name de billijke schadevergoeding.¹¹⁸ Andere bestaande instrumenten werden geharmoniseerd of gewijzigd. In dit deel van de bijdrage zullen we specifiek focussen op de eigenaarsvergoeding, en in het bijzonder de veelbesproken plan(baten en -)schaderegeling. Een tweede vaststelling is dat de Vlaamse Regering een wel zeer belangrijke rol krijgt toebedeeld bij de verdere uitwerking van het Instrumentendecreet: zij beschikt onder meer over een grote vrijheid om de nadere regels te bepalen voor de berekening van de eigenaarsvergoeding met het oog op een gelijkaardige methodiek bij de landcommissies.¹¹⁹ De Vlaamse Regering mag aldus de handen uit de mouwen steken om de nodige uitvoeringsbesluiten uit te vaardigen.

44. Over de gewijzigde planschaderegeling is al heel wat inkt gevloeid: de nieuwe regeling brengt dan ook belangrijke en ingrijpende wijzigingen met zich mee.¹²⁰ Op grond van de oude planschaderegeling ontvingen eigenaars geen riante schadevergoeding, maar wel een objectief vastgestelde en beperkte schadevergoeding.¹²¹ De planschaderegeling gold bovendien niet (zomaar)

¹¹⁷ Op 19 september 2023 keurde de provincieraad het Beleidsplan Ruimte Vlaams-Brabant definitief goed.

¹¹⁸ Zie hiervoor *supra* randnummer 24.

¹¹⁹ Op deze werkwijze had de Raad van State in een eerder stadium van het decreetgevingsproces kritiek.

¹²⁰ *Supra* randnummer 13.

¹²¹ Art. 2.6.1 § 1 lid 1 van de VCRO vermeldt expliciet een “beperkte schadevergoeding”, planschadevergoeding genoemd.

voor alle gronden, maar enkel voor die gronden die voldeden aan de bijkomende criteria zoals opgenomen in artikel 2.6.1 § 3 VCRO. Ook was de loutere inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan onvoldoende om het recht op planschadevergoeding opeisbaar te maken. Het vorderingsrecht ontstond pas nadat er een actieve daad werd gesteld die de minwaarde van het goed tot uiting bracht (d.i. het zogenaamde startfeit).¹²² De planschadevergoeding bedroeg daarenboven slechts 80 procent van de waardevermindering. Voor de berekening van de waardevermindering werd de verwervingswaarde als basis genomen.

45. Bij de opmaak van de gewestplannen in de jaren 1970 werden verschillende gebieden als woon(uitbreidings-)gebied ingekleurd. Uitverkoren grondeigenaars die hun gronden bebouwbaar zagen worden, konden hiervan profiteren. De minder uitverkoren grondeigenaars wiens gronden onbebouwbaar werden door inkleuring als bos- of natuurgebied, bleven zonder enige vergoeding in de kou staan. Om de individuele gevolgen van de bouwshift, en met name de voor de eigenaars ongunstige bestemmingswijzigingen minder pijnlijk te maken, lijkt nu op het eerste gezicht decretaal te zijn voorzien in een enorme toegift met de nieuwe planschadevergoedingsregeling. Vlaanderen sleept immers een historisch passief met zich mee, waardoor het risico op planschade veel hoger ligt dan ~~de~~-in de ons omringende landen.

46. Er wordt middels het Instrumentendecreet een planschaderegeling in het leven geroepen die voorziet in een integrale vergoeding van het waardeverlies, gebaseerd op de venale marktwaarde, als zijnde de actuele marktwaarde van het goed. Het gaat om een integrale vergoeding, of een 100 procent-vergoeding. Deze waarde mag dan wel worden bepaald aan de hand van enkele beoordelingscriteria, doch betreffen deze in geen geval uitsluitingsgronden. Bovendien betreffen het beoordelingscriteria die elke schatter hanteert bij de waardering van onroerende goederen. Het is op heden nog koffiedik kijken welk gewicht deze beoordelingscriteria in de schaal zullen leggen. Wel staat vast dat voortaan dus alle gronden – ook bijvoorbeeld de gronden die niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg – in aanmerking komen voor planschade.

47. De herziene planschaderegeling wordt – op z'n zachtst gesteld – niet warm onthaald.¹²³ Er wordt vanuit verschillende hoeken gesuggereerd, niet onterecht, dat de nieuwe planschaderegeling de bouwshift zou blokkeren. Belangrijk is het kostenplaatje dat terechtkomt bij de lokale besturen: de budgettaire impact van de gewijzigde planschaderegeling wordt ingeschat op minstens 6,8 miljard euro en maximaal 31,5 (!) miljard euro (in plaats van 6,6 euro miljard volgens de bestaande planschaderegeling).¹²⁴

¹²² Het recht op planschadevergoeding ontstaat overeenkomstig artikel 2.6.2 § 1 lid 6 van de VCRO bij overdracht onder bezwarende titel van het goed, bij inbreng van het goed in een vennootschap, bij weigering van een vergunning om te bouwen of te verkavelen of bij het verkrijgen van een negatief stedenbouwkundig attest.

¹²³ Zie o.a. P. LACOERE en G. VAN HOORICK, "Planschade vroeger, nu en straks: een moeilijke evenwichtsoefening", *STORM* 2020, nr. 4, p. 3, H. SCHOUKENS, "De vraag van één miljoen (of vele miljarden): kwalificeren de vergoedingsregels uit het toekomstige Instrumenten decreet als bij de Europese Commissie aan te melden staatssteun?", *STORM* 2021, nr. 1, p. 25; <https://www.vrp.be/post/nieuwe-planschaderegeling-maakt-bouwshift-onbetaalbaar>; <https://www.vrp.be/post/het-instrumentendecreet-is-een-historische-vergissing>.

¹²⁴ Reflectienota die aan het Instrumentendecreet voorafging (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, nr. 194/11, 8); TASKFORCE BOUWSHIFT, Deel 2. Rapport penhouders, 2021, 201-202.

48. Men kan zich de bedenking maken dat er toch ook nog kan worden gerekend op het zogenaamde BRV-fonds of bouwshiftfonds¹²⁵ waarin de nodige middelen zullen worden verzameld voor de tenuitvoerlegging van het gekozen ruimtelijk beleid, en daarmee gepaard gaande de reductie van het ruimtebeslag. Het fonds zou jaarlijks goed zijn voor 100 miljoen euro. Daarmee zal, gelet op de hierboven vermelde cijfers, het fonds slechts (kunnen) bijdragen aan een zeer kleine fractie in de totaalfactuur. De finale conclusie is dan ook bikkelhard: de lokale besturen zullen diep in de buidel moeten tasten om hun open ruimte te beschermen.

49. Doordat de financiële last voor de lokale besturen zo immens groot dreigt te worden, kan alleen maar worden verwacht dat zij niet bereidwillig zullen zijn om effectief over te gaan tot het vrijwaren van open ruimte. Het omzetten van harde bestemmingen naar zachte bestemmingen wordt immers nóg minder haalbaar dan in het verleden reeds het geval was. De kans is bovendien reëel dat lokale besturen – die niet tot herbestemming van gronden (kunnen) toekomen – hun toevlucht zullen zoeken in andere, (juridisch) minder duidelijke instrumenten zoals de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen of de toetsing aan de in een gemeentelijk klimaatactieplan opgenomen klimaatdoelstellingen.

50. Zoals reeds aangehaald in deze bijdrage, voorziet het Instrumentendecreet tevens in een verhoging van de planbatenheffing. Ingevolge het Instrumentendecreet wordt deze belasting aangepast naar 25 procent voor een meerwaarde lager of gelijk aan 250.000 euro en naar 50 procent voor een meerwaarde vanaf 250.000 euro.¹²⁶ Belangrijk is wel dat de inkomsten uit planbaten zullen worden doorgestort naar de initiatiefnemende overheden om, bijvoorbeeld, te worden aangewend voor de betaling van planschadevergoedingen. Het staat evenwel vast dat, indien de bouwshift werkelijk en daadkrachtig wordt uitgevoerd, het aantal herbestemmingen van zacht naar hard in de toekomst veel beperkter zullen zijn dan het aantal herbestemmingen van hard naar zacht. De vergoedingen die toegekend worden op basis van het planschadesysteem liggen beduidend hoger dan de heffingen die particulieren moeten betalen wanneer zij van planbaten genieten. De planschadevergoeding is immers gebaseerd op 100 procent van de venale waarde terwijl de planbatenvergoeding slechts betrekking heeft op een fractie van de meerwaardecreatie. Maatschappelijk gezien lijkt dit niet te verantwoorden.

51. *Last but not least* dient nog in herinnering te worden gebracht dat uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet blijkt dat een integrale schadeloosstelling vereist is voor inmengingen in het eigendomsrecht.¹²⁷ Er mag immers van eenieder worden verwacht dat hij in zekere en redelijke mate de gevolgen draagt van het beleid dat in het algemeen belang wordt gevoerd. Zo niet, wordt het voeren van een beleid *de facto* onmogelijk gemaakt. Het is enkel de disproportionele last die aanleiding kan geven tot een vergoedingsplicht.¹²⁸ Belangrijk daarbij is dat het Grondwettelijk Hof in het verleden reeds geoordeeld heeft dat de

¹²⁵ Mededeling VI.Reg., Conceptnota Bouwshift, Plan van aanpak 22.02.2022, VR. 2022 2302 MED.0069/2, 4/6; Programmadecreet 2023 van 16 december 2022, BS 29 december 2022.

¹²⁶ *Supra* randnummer 18.

¹²⁷ Het volledig ontnemen van eigendomsrecht wordt daarentegen wel altijd vergoed volgens het onteigeningsregime.

¹²⁸ TASKFORCE BOUWSHIFT, *Deel 1. Beleidsadvies Taskforce Bouwshift*, 2021, 8.

bestaande planschadevergoeding – d.i. de 80 procent-vergoeding – niet ongrondwettelijk is in het licht van de eigendomsbescherming. Er kan dan ook besloten worden dat noch artikel 1, eerste protocol EVRM, noch artikel 16 van de Grondwet, noch het GBOL-beginsel¹²⁹ de decreetgever ertoe verplichten te voorzien in een integrale eigenaarsvergoeding. De nieuwe planschaderegeling die echter wel voorziet in een integrale vergoeding zal ertoe leiden dat de vergoeding in sommige gevallen de werkelijk geleden schade overstijgt, zodat er discussie zou kunnen ontstaan over de kwalificatie van het vergoedingsmechanisme als ongeoorloofde staatssteun.¹³⁰

2. Het Decreet Woonreservegebieden

52. Het staat vast dat de aansnijding van woonuitbreidingsgebied en de invulling van restpercelen door de jaren heen talrijke discussies heeft veroorzaakt en pittige rechtspraak heeft opgeleverd. Op heden ligt er in Vlaanderen nog meer dan 40.000 hectare aan onbebouwde percelen die een bebouwbare bestemming hebben. Ongeveer 12.200 hectare daarvan is gelegen in woonuitbreidingsgebied volgens het gewestplan¹³¹ en kon volgens de oude regeling in de VCRO nog steeds worden aangesneden. Met de inwerkingtreding van het Decreet Woonreservegebieden op 7 juli 2023 werd er een decretale bevestiging of 'stolp' over de woonreservegebieden geplaatst:¹³² het uitzonderingskarakter van het aansnijden van woonreservegebieden wordt des te meer bevestigd, althans wat betreft de in de gewestplannen aangeduide woonreservegebieden (zie opsomming artikel 1.1.2, 19° VCRO).¹³³ De woonuitbreidingsgebieden die met een ruimtelijk uitvoeringsplan werden aangeduid en die geen loutere bevestiging zijn van het gewestplan, vallen buiten het toepassingsgebied van het nieuwe Decreet Woonreservegebieden. De decretale bevestiging of 'stolp' lijkt voor deze gebieden niet van toepassing te zijn.

Zeer belangrijk is dat het aansnijden van woonreservegebieden voortaan in ieder geval niet meer kan gebeuren in aangeduide watergevoelige openruimtegebieden.¹³⁴ Op deze manier wordt de realisatie van de bestemming uitdrukkelijk ondergeschikt gemaakt aan de belangen van het watersysteem.¹³⁵

¹²⁹ De afkorting GBOL staat voor 'gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten'. Zie o.m. W. VERRIJDT, "Naar een principieel recht op vergoeding: artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en het beginsel van de gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten" in R. PALMANS, V. SAGAERT en W. VERRIJDT (eds.), *Eigendomsbeperkingen: de erfdiensbaarheid van openbaar nut*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 232 en N. KORTMANN en S. LIERMAN, "Het beginsel van de gelijkheid van burgers voor openbare lasten: een beginsel op de snijlijn van publiek- en privaatrecht", TPR 2014, afl. 2, 701; GwH 19 april 2012, nr. 55/2012; GwH 1 oktober 2015, nr. 132/2015.

¹³⁰ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>; zie onder meer P. DE BANDT en J. DEWISPELAERE, "Een compensatieregeling is in beginsel geen staatssteun. Over de eigenaarsvergoeding uit het toekomstige Instrumentendecreet", 2021/2, bijdrage 4.

¹³¹ Daarvan zou slechts 15 procent bij de stedelijke gebieden aansluiten.

¹³² De Vlaamse Regering keurde op 30 juni 2023 een uitvoeringsbesluit bij dit decreet een eerste maal principieel goed. Dit omvat nadere regels over de samenstelling van een particuliere aanvraag en bepalingen die de communicatie tussen overheidsinstanties over de vrijgave (m.a.w. adviesvragen, notificatie van gemeenteraadsbesluiten, ...) via een digitaal platform laten verlopen. Over dit besluit wordt op het moment van afsluiten van deze bijdrage nog het advies ingewonnen van de Raad van State.

¹³³ *Supra* randnummer 27.

¹³⁴ Op het moment van afsluiten van deze bijdrage is de voorlopige aanduiding van 67 watergevoelige openruimtegebieden gebeurd in de provincies Antwerpen, Vlaams-Brabant, Limburg en West-Vlaanderen; <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/procedure-aanduiding-als-watergevoelig-openruimtegebied>.

¹³⁵ Art. 5.6.8 § 1 VCRO.

53. De aansnijding van de geïsoleerde woonreservegebieden kan, zoals hierboven gesteld, slechts op drie manieren gebeuren.¹³⁶ Een eerste vaststelling is dat met het vrijgavebesluit alweer een nieuw instrument in het leven wordt geroepen dat lokale besturen moeten integreren in hun reeds overbelaste administratie. Daarnaast valt op te merken dat de vaststellingstellingsprocedure van een vrijgavebesluit zeer grote gelijkenissen vertoont met de vaststellingsprocedure van een RUP. Door deze vergelijking komen we bovendien onomstotelijk bij het volgende: wat met de milieueffectrapportage over plannen en programma's? In het Decreet Woonreservegebieden is geen algemene verplichting voorzien met betrekking tot het uitvoeren van milieueffectenrapportage. Het lijkt zo te zijn dat indien een RUP m.e.r.-plichtig is, een vrijgavebesluit (met eenzelfde voorwerp) dat ook is. De toegevoegde waarde van het vrijgavebesluit valt dan ook niet meteen in te zien. Minstens is het nieuwe instrument even tijdrovend en kostelijk.

54. Tot slot toetst de gemeenteraad het vrijgavebesluit in ieder geval aan het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of beleidsplan. Een woonreservegebied kan immers enkel volledig of gedeeltelijk worden vrijgegeven voor zover dat in overeenstemming is met de voornoemde gemeentelijke plannen.¹³⁷ Wil men voldoende kunnen sturen, dienen de lokale besturen dus werk te maken van de opmaak en goedkeuring van hun gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. De overige beoordelingsgronden, opgenomen in artikel 5.6.11 § 2 lid 1, 2° - 5° VCRO, zoals de bepalingen van het provinciaal beleidsplan ruimte en het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, lijken zodoende niet doorslaggevend van aard te zijn. Belangrijk is nog dat er geen toets vereist is aan het geldende provinciaal structuurplan of het Ruimtelijke Structuurplan Vlaanderen.¹³⁸

55. De zogenaamde '*stolp*' heeft verder slechts een bepaalde geldigheidsduur. Het Decreet Woonreservegebieden voorziet namelijk dat voor gronden waarvoor op 1 januari 2040 geen vrijgavebesluit is genomen en die evenmin een herbestemming hebben gekregen via een RUP, de Vlaamse Regering uiterlijk op 31 december 2043 zelf een RUP definitief vaststelt. Hiermee wordt de keuze tussen bebouwen en herbestemmen aldus uitgesteld tot 2040, want in de praktijk zal het voor de lokale besturen vaak te duur zijn om zelf actie te ondernemen en over te gaan tot herbestemming van harde naar zachte bestemmingen (*Supra*). De lokale besturen krijgen volledige autonomie; de deputaties worden buiten spel gezet, en uiteindelijk zal het vaak de Vlaamse Regering zijn die de planschadefactuur krijgt voorgeschoteld (wegens stilzitten van de lokale besturen).

56. Aangezien er decretaal wordt ingegrepen op het niveau van de gewestplannen staat bijna met zekerheid vast dat het Grondwettelijk Hof zich nog mag buigen over het Decreet Woonreservegebieden. De ontwikkelingsmogelijkheid opgenomen in artikel 5.1.1. van het Inrichtingsbesluit¹³⁹ wordt immers buitenspel gezet tot 2040¹⁴⁰, ware het niet dat de zogenaamde

¹³⁶ Zie hiervoor *supra* randnummer 29.

¹³⁷ Art. 5.6.11 § 2 lid 3 VCRO.

¹³⁸ Art. 5.6.11 § 2, 2° VCRO.

¹³⁹ KB 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

¹⁴⁰ Zie onder meer P.-J. DEFOORT, "Een RUP kan een woongebied niet voor onbepaalde tijd 'bevroren'" (noot onder Cass 16 juni 2022, nr. C.21.0319), TROS 2022, 277 e.v.; P.-J.-DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevroren' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", TROS 2015, 239 e.v..

tijdelijke 'stolp' in de tussentijd nog kan worden bestendigd (of opgeheven) door middel van een RUP of vrijgavebesluit. In ieder geval zal de Vlaamse Regering voor eind 2043 zelf voor zulke bestendiging of opheffing moeten zorgen, wil ze haar eigen doelstellingen zoals opgenomen in de Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen behalen.

B. Duurzaamheid en circulariteit

57. Uit artikel 4 van het Instrumentendecreet blijkt dat het decreet een optimaal gebruik van onroerende goederen binnen de doelstellingen van het omgevingsbeleid, vermeld in artikel 1.1.4 VCRO en artikel 1.2.1 DABM, tot doel heeft. De in deze artikelen vervatte doelstellingen focussen sterk op duurzaamheid. Enerzijds, duurzaamheid op vlak van ruimtelijke ontwikkeling en anderzijds, duurzaamheid bij de aanwending van grondstoffen en de natuur. Op vlak van duurzame ruimtelijke ontwikkeling komen de beleidsdoelstellingen tot uiting in beleidsplannen.¹⁴¹ Zoals reeds vermeld, werd de *bouwshift* opgenomen in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) om mee zorg te dragen voor de realisatie van die duurzame ruimtelijke ontwikkeling.¹⁴² Een belangrijke volgende stap is het maken van beleidskaders voor het BRV, aangezien een ruimtelijk beleidsplan naast een strategische visie ook bestaat uit een of meerdere beleidskaders die samen het raamwerk aangeven voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.¹⁴³ Deze beleidskaders bevatten operationele beleidskeuzes voor de middellange termijn en actieprogramma's voor een thema of voor een gebiedsdeel. Beleidskaders beschrijven onder meer hoe en met wie de gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt gerealiseerd. Gelet op artikel 2.1.2 VCRO zijn het dus die beleidskaders die echt gaan zorgen voor de doorwerking op het terrein. Dit artikel bepaalt dat *"Bij het vaststellen of herzien van ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen, bij het nemen van een voorkeursbesluit of projectbesluit als vermeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende complexe projecten, en bij het aanvragen van vergunningen voor eigen projecten mogen de Vlaamse Regering, de provincieraad, de deputatie, de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen en de instellingen die ressorteren onder elk van die organen, niet afwijken van de beleidskaders van het niveau in kwestie, behalve in geval van: 1° onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten; 2° dringende sociale, economische of budgettaire redenen."* De realisatie van de *bouwshift* via ruimtelijke uitvoeringsplannen zal dan pas volledig kunnen gebeuren indien de Vlaamse regering ook actieprogramma's vaststelt of beleidskeuzes in het kader van de *bouwshift*. Echter, gelet op de uitzonderingsbepaling waarbij er een afwijking mogelijk is van het beleidskader om dringende sociale, economische of budgettaire redenen, maakt dat, gelet op de verhoging van de planschadevergoedingen, de gemeenten deze bepaling mogelijks vaak kunnen invoeren waardoor het realiseren van de *bouwshift*, alsook een hoogstnoodzakelijke duurzame ruimtelijke ontwikkeling beperkt blijft en het behalen van Europese doelstellingen, bv. *lulucf*-doelstellingen¹⁴⁴, bemoeilijkt wordt.

¹⁴¹ Art. 2.1.1 VCRO.

¹⁴² DEPARTEMENT OMGEVING, *Strategische visie beleidsplan Ruimte Vlaanderen (geïllustreerde versie)*, 2018, 36.

¹⁴³ Art. 2.1.1 VCRO.

¹⁴⁴ Art. 1 Verord. EP en Raad nr. 2018/841, 30 mei 2018 inzake de opname van broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw in het klimaat- en energiekader 2030, en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 525/2013 en Besluit nr. 529/2013/EU, *Pb.L.* 19 juni 2018, afl. 156, 1.

58. Desalniettemin zit de duurzaamheidsgedachte sterk vervat in de regeling rond het vrijgavebesluit bij het Decreet Woonreservegebieden. Een gemeenteraad die een woonreservegebied volledig of gedeeltelijk vrijgeeft, bepaalt in haar besluit o.a. de voorwaarden voor een ruimtelijk kwalitatieve ontwikkeling van het vrijgegeven gebied. Deze voorwaarden zijn heel duidelijk gericht op een duurzame ontwikkeling zoals de realisatie van de *bouwshift*. Ze moeten immers een hoog ruimtelijk rendement en een zuinig ruimtegebruik garanderen door een minimale groepering van de woningen en door gedeelde voorzieningen'.¹⁴⁵

59. Als een van de mogelijke wegen naar een duurzame samenleving¹⁴⁶, vormt de transitie naar een circulaire economie een interessante en populaire onderzoekspiste. Een circulaire economie kan worden gedefinieerd als "een economisch systeem dat een paradigmashift veronderstelt in de manier waarop onze samenleving (zowel businessmodellen als consumptiegedrag) is geconnecteerd met de natuur en dat het 'end-of-life'-concept wenst te vervangen door het, in volgorde, verminderen, dan wel hergebruiken, recycleren of herwinnen van grondstoffen, energie en materialen op microniveau, mesoniveau en macroniveau met als doel een duurzame ontwikkeling die inspeelt op milieukwaliteit, economische voorspoed en sociale gelijkheid ten voordele van de huidige en toekomstige generaties."¹⁴⁷

60. Circulaire economie richt zich sterk op het materialenvraagstuk. In een lineair economisch systeem ontginnen we te veel natuurlijke (niet-regeneratieve) grondstoffen en doen we te weinig met onze afvalstoffen. In het kader van de in deze bijdrage besproken *bouwshift*, hebben we het evenwel over het concept 'ruimte'. Is een evaluatie van deze *bouwshift* in het licht van de transitie naar een circulaire economie wel opportuun? Naar onze mening wel. De Werkagenda Circulair Bouwen, een rollend actieprogramma van Embuild Vlaanderen, de OVAM en Vlaanderen Circulair, maakt van 'ruimte als grondstof behandelen' één van de focuspunten voor de jaren 2023 - 2024.¹⁴⁸ Dit focuspunt wordt als volgt omschreven: "*Vandaag is er een te grote versnippering van ruimte voor de diverse functies. We willen naar meer verdichting van kernen en meer verwevenheid van functies en een infrastructuur die dat ondersteunt. We brengen wonen/werken/infrastructuur in evenwicht met het groenblauwe netwerk.*"¹⁴⁹

61. Als we ruimte als grondstof moeten behandelen, wordt het mogelijk om de idee van de *bouwshift* te analyseren en evalueren in het licht van de definitie van een circulaire economie die hierboven reeds werd weergegeven. Qua evaluatiecriteria zal de focus liggen op de zogenaamde Ladder van Lansink die een hiërarchie vooropstelt tussen de verschillende gebruiksmogelijkheden voor grondstoffen. Preventie wordt als de beste (lees: meest circulaire) methode beschouwd, terwijl storten als onwenselijk wordt beschouwd. Deze prioriteitsvolgorde is vandaag ook opgenomen in de

¹⁴⁵ Art. 2.1.1 VCRO.

¹⁴⁶ J. VOORTER, "Het concept circulaire economie en de integratie ervan in het Vlaamse omgevingsrecht", *RW* 2021-2022, afl. 27, 1060.

¹⁴⁷ *Ibid.*, 1061.

¹⁴⁸ Zie: https://vlaanderen-circulair.be/src/Frontend/Files/userfiles/files/Focusacties%2020230630_versie%20website_v1_0.pdf.

¹⁴⁹ *Ibid.*

Field Code Changed

Europese en Vlaamse materialenwetgeving.¹⁵⁰ Het voelt een beetje artificieel om alle stappen van die prioriteitsvolgorde in het licht van deze reflectie te behandelen.¹⁵¹ De focus ligt daarom op de twee belangrijkste strategieën: preventie en hergebruik van niet-duurzaam gebruikte ruimte. Wordt het aansnijden van nieuwe ruimte op een niet-duurzame manier¹⁵² daadwerkelijk ontmoedigd (preventie) of wordt er ingezet op het adequaat gebruiken en hergebruiken van vandaag de dag niet-duurzaam gebruikte ruimte?¹⁵³

62. Wanneer we de hierboven beschreven instrumenten en regelgeving in ogenschouw nemen, leidt dit tot de vaststelling dat de *bouwshift* deze circulaire toets soms wel en soms niet doorstaat. Zo lijkt de circulaire insteek rond preventie en hergebruik wel aanwezig te zijn bij het Decreet Woonreservegebieden. Het plaatsen van een '*stolp*' over de (woon-)gebieden met een reservekarakter komt tegemoet aan de doelstelling van preventie (lees: het onnodig aansnijden van bijkomende niet-duurzaam gebruikte ruimte). De gebieden zijn ook niet volledig verloren voor een eventuele (duurzame) ontwikkeling. Middels het vrijgavebesluit wordt het immers mogelijk om deze reservegebieden te ordenen en vrij te geven voor ontwikkeling. De beslissing om een woonreservegebied alsnog vrij te geven, wordt zoals eerder aangegeven onder andere gebaseerd op artikel 1.1.4. VCRO.¹⁵⁴

63. Het Decreet Woonreservegebieden lijkt de circulaire insteek dus weldegelijk te omarmen. Het is evenwel nog maar de vraag hoe dit in de praktijk zal verlopen. Zullen lokale besturen die, zonder erg veel oog te hebben voor duurzaamheidsoverwegingen, worden teruggefloten indien ze ongeremd woonreservegebieden van onder de '*stolp*' halen?¹⁵⁵ Het Decreet Woonreservegebieden bevat zelf enkele richtlijnen hieromtrent, voorziet in een toezichtregime en ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zullen hun rol in dit verhaal ten volle moeten spelen. Daarnaast krijgt een lokaal bestuur ook gewoon de mogelijkheid om stil te blijven zitten tot 2040 waarna de Vlaamse overheid de handschoen verder zal opnemen. In 2040 zijn we echter nog maar tien jaar verwijderd van de ambitieuze circulaire en klimaatdoelstellingen die bijvoorbeeld de Europese Unie heeft vooropgesteld voor 2050. Het beperken van het aansnijden van nieuwe ruimte wordt, in het licht van het Decreet Woonreservegebieden, zeker gefaciliteerd en dit is, gelet op de hierboven vermelde prioriteitsvolgorde, een stap in de goede richting. Door niets te doen, kunnen lokale besturen dus ook een positieve bijdrage leveren. Echter, de mogelijkheid om stil te blijven zitten zorgt er, aan de andere kant, wel voor dat de noodzakelijke denkoefening om een holistisch duurzaam beleid te voeren - waarvoor sommige gebieden net wel moeten worden aangesneden - niet snel genoeg op gang zal komen.

¹⁵⁰ Artikel 4, 1 Richtlijn 2008/98/EG van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (geconsolideerde versie); Artikel 4, §3 Decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen (het Materialendecreet).

¹⁵¹ Ruimte 'storten' lijkt ons geen optie.

¹⁵² I.e.: in strijd met de doelstellingen van de bouwshift.

¹⁵³ Er zijn immers ook nog andere behoeften dan natuurbehoud. Er is bijvoorbeeld ook een enorme vraag naar kwalitatieve en betaalbare woningen. Zie bijvoorbeeld: S. MEYS, "Premies en tegemoetkomingen voor kwalitatief, betaalbaar en woonzeker wonen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME, *25 jaar Vlaamse Wooncode – 1 jaar Vlaamse Codex Wonen van 2021*, Brugge, die Keure, 2022, 55; EMBUILD VLAANDEREN, "Woningnood bij kwetsbare huishoudens vergt aanpak zonder taboes"; 27 oktober 2022, <https://www.embuildvlaanderen.be/press-room/woningnood-kwetsbare-huishoudens/>.

¹⁵⁴ Artikel 10 Decreet Woonreservegebieden.

¹⁵⁵ Er hoeft bijvoorbeeld geen woonbehoeftestudie te worden uitgevoerd.

64. Ook in het Instrumentendecreet worden enkele bestaande instrumenten in een nieuw jasje gestoken op een manier die tegemoet kan komen aan de verzuchting om meer circulariteit te integreren in ons ruimtegebruik. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan de 'herverkaveling uit kracht van wet met een ruimtelijk uitvoeringsplan'. De parlementaire voorbereiding stelt omtrent dit instrument immers:

*"Dit instrument biedt enorme mogelijkheden om op lokaal schaalniveau tot een ruil van gebruik, eigendom en gebiedsbestemmingen te komen. [...]. Diverse soorten planningsprocessen lenen zich tot een onderzoek naar toepasbaarheid van dit instrument. Niet enkel in een openruimtecontext, maar bijvoorbeeld ook bij de activering van 'onbenutte' gebieden in bedrijventerreinen."*¹⁵⁶

Het is een instrument dat bijgevolg het potentieel heeft om te worden ingezet, zowel om open ruimte te vrijwaren (preventie) als om vandaag niet-duurzaam gebruikte ruimte beter te benutten (hergebruik).

65. Het merendeel van het Instrumentendecreet focust zich evenwel op het hertekenen en harmoniseren van compenserende vergoedingen en koopplichten. Dat de ruimhartige vergoeding die bijvoorbeeld voor planschade in het vooruitzicht wordt gesteld een rem zou kunnen vormen op de ambities rond duurzaam ruimtegebruik heeft al veelvuldig het voorwerp uitgemaakt van bijdragen in de rechtsleer, alsook van deze bijdrage.¹⁵⁷ Bovendien vormen naast de vergoedingsregeling voor bv. planschade ook het nieuw instrument van de 'billijke schadevergoeding'¹⁵⁸ en het GBOL-beginsel (gelijkheidsbeginsel van de burgers voor openbare lasten)¹⁵⁹ een mogelijke vergoedingsgrond voor burgers die worden getroffen door (rechtmatige) eigendomsbeperkende maatregelen. Er kan inderdaad niet worden ontkend dat financiële repercussies een rem kunnen zetten op het gebruik van de instrumenten uit het Instrumentendecreet of het Decreet Woonreservegebieden. Toch maakt dit een verduurzaming van het ruimtelijk beleid niet onmogelijk. Zo zien we dat lokale besturen o.a. aan de slag gaan met klimaatplannen, groen- en waterplannen.¹⁶⁰

66. Verder is het, voor wat betreft het Instrumentendecreet, nog vermeldenswaardig dat bepaalde instrumenten het uiteindelijk niet hebben gehaald, met name de verhandelbare

¹⁵⁶ Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl. St.* VI. Parl. 2019 – 2020, nr. 194/1, 55.

¹⁵⁷ Zie bijvoorbeeld: G. VAN HOORICK, "Bouwshift, planschaderegeling en bescherming eigendomsrecht", *NjW* 2022, afl. 473, 912 – 922; T. COPPENS, "Het krokusakkoord en de taskforce bouwshift: doorbraak in de bouwshift?", *TOO* 2022, afl. 1, 5 – 9; J. VOORTER, "Grondwettelijke eigendomsbescherming en de bouwshift: *Show me the money!*" in X, *Themis* 116 – *Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2021, 83 – 111.

¹⁵⁸ *Supra* randnummer 25.

¹⁵⁹ Zie omtrent dit beginsel: P-J. DEFOORT, "Kan het GBOL-beginsel dienen als aanvullende of vervangende rechtsgrond voor een te lage of onbestaande planschadevergoeding?" (noot onder Cass. 20 februari 2020), *TROS* 2020, afl. 97, 54 – 61; J. VOORTER, J. THEUNIS en B. VANHEUSDEN, "Het GBOL-beginsel verder afgelijnd?!" (noot onder Cass. 20 februari 2020), *TMR* 2020, afl. 4, 455 – 459.

¹⁶⁰ STAD GENK, "Klimaatplan 2030, <https://www.genk.be/klimaatplan>

ontwikkelingsrechten¹⁶¹ en de convenant- en contractbenadering.¹⁶² Het Instrumentendecreet wordt evenwel bestempeld als een aanbouwdecreet waardoor het perfect mogelijk is dat deze instrumenten, in een gewijzigde vorm, uiteindelijk toch deel zullen uitmaken van het Instrumentendecreet en, bijgevolg, de *bouwshift*. Er zijn dus mogelijkheden voorhanden om, op basis van nieuwe inzichten en nieuw onderzoek, verder te werken aan het instrumentarium voor een duurzaam ruimtelijk beleid in Vlaanderen.

C. Decentralisatie van bevoegdheid maar ook verhoging van de lokale autonomie?

67. Het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden dienen bij te dragen tot de ruimteneutraliteit die de Vlaamse regering beoogt.¹⁶³ De decreetgever legt de verantwoordelijkheid om middels het ruimtelijk beleid harde bestemmingen om te zetten in zachte bestemmingen in de eerste plaats in lokale handen. Pas vanaf 1 januari 2040 zal de Vlaamse Regering zelf overgaan tot het herbestemmen in functie van de reductie van het ruimtebeslag tot 0.¹⁶⁴ Dat de Vlaamse Regering hiervoor naar het lokale bestuursniveau kijkt is niet opmerkelijk.

68. Autonome lokale besturen zijn namelijk een van de speerpunten van de huidige Vlaamse regering. Het Vlaams Regeerakkoord 2019-24 stelt hieromtrent:

*"Als voorgedijverheid stelt de Vlaamse overheid zich op als kennispartner die vertrouwen schenkt aan zijn lokale besturen. De Vlaamse overheid concentreert zich op het definiëren van strategische beleidsambities en de algemene spelregels. Dit betekent dat de lokale besturen meer autonomie krijgen en bevoegdheden om aan deze beleidsambities invulling te geven, waar mogelijk conform het subsidiariteitsprincipe, worden overgeheveld naar het lokaal niveau."*¹⁶⁵

69. Dat de verantwoordelijkheid voor de beheersing van de strategische stulp over de woonreservegebieden tot 2040 in lokale handen ligt, komt in beginsel de lokale autonomie ten goede. Op die manier kunnen de lokale besturen namelijk in functie van het gemeentelijke belang zelf bepalen welke woonreservegebieden in aanmerking komen voor de transitie naar een zachte bestemming. Wanneer de Vlaamse Overheid in 2040 zelf zal overgaan tot het herbestemmen, zien de lokale besturen hun lokale autonomie sterk beperkt. Toch lijkt de decreetgever met het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden deze bevoegdheid eenvoudigweg te decentraliseren de doelstelling om lokale besturen meer autonomie te geven niet meteen te bereiken. Lokale autonomie heeft namelijk niet alleen betrekking op het recht, maar ook op de mogelijkheid om binnen het juridisch kader, onder eigen verantwoordelijkheid, de gemeente te besturen.¹⁶⁶

¹⁶¹ De memorie van toelichting geeft aan dat het gebrek aan instrument rond verhandelbare ontwikkelingsrechten wordt ondervangen door het instrument van de 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil': Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl. St.* VI. Parl. 2019 – 2020, nr. 194/1, 55.

¹⁶² Zie omtrent deze instrumenten: Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl. St.* VI. Parl. 2019 – 2020, nr. 194/1, 29 ev.

¹⁶³ *Supra* randnummer 1.

¹⁶⁴ *Supra* randnummer 55.

¹⁶⁵ Vlaams Regeerakkoord 2019-24, 188.

¹⁶⁶ S. KEUNEN, *Gemeentelijke autonomie en bestuurlijk toezicht*, Brugge, die Keure, 2022, 3.

70. Een belangrijke keerzijde voor de lokale herbestemmingsvrijheid betreft immers de kostprijs van de herbestemming van harde naar zachte bestemmingen. Sedert de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden compenseert de herbestemmer de eigenaar immers op integrale wijze voor het geleden schadeverlies.¹⁶⁷ Tot 2040 rust de kost van de herbestemming met andere woorden op de lokale schouders. De toenemende druk op de lokale bestuurskracht doet echter vermoeden dat deze financiële last op de lokale schouders er toe zal leiden dat lokale besturen nauwelijks of misschien zelfs helemaal niet zullen bijdragen tot de ruimteneutraliteit¹⁶⁸ waarvan de decreetgever nochtans reeds vanaf de inwerkingtreding een graduele verwezenlijking beoogt. De Vlaamse regering stelt namelijk slechts een beperkte financiering tegenover deze nochtans belangrijke taak om ruimteneutraliteit na te streven. De lokale bestuurskracht staat vandaag echter reeds zwaar onder hoogspanning.¹⁶⁹ De integrale vergoeding van eigenaars met lokale middelen is hierdoor geen evidentie. Vanuit het perspectief van de lokale autonomie is bijgevolg een verhoging van de beschikbare middelen in het bouwshiftfonds dan ook essentieel.

71. Bovendien is het een gemiste kans dat de decreetgever niet voorziet in een evenredige verdeling van de middelen die het bouwshiftfonds ter beschikking zou kunnen stellen. Uit een gebrek aan een verdeelmodel volgt immers ontegensprekelijk een onevenredige verdeling van de beschikbare middelen die resulteert in een ongelijke autonomie bij de uitvoering van het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden. Vanuit het perspectief van de lokale autonomie zou een bovenlokaal verdeelmodel de meest interessante manier zijn. Door de beschikbare middelen te trancheren op basis van een bovenlokaal bereik, zouden lokale besturen gemakkelijker met elkaar kunnen afstemmen welke herbestemming in eenieders gemeentelijk belang wenselijk is en op basis hiervan op een algemeen gedragen wijze de middelen van het bouwshiftfonds aanspreken. Op die manier kunnen lokale besturen zelf in onderling overleg in een evenredige spreiding van de beschikbare middelen voorzien binnen een bepaald bovenlokaal bereik. Hierbij valt de denken aan een verdeling op het niveau van de provincies of zelfs op het niveau van de recent geïnstalleerde referentieregio's¹⁷⁰ waarbinnen lokale besturen met de ruimteneutraliteit als doel zouden kunnen samenwerken met gebruik van de – schaarse – middelen van het bouwshiftfonds.

72. Hoewel het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden de verantwoordelijkheid voor het verwezenlijken van de ruimteneutraliteit in lokale handen leggen, resulteren zij vandaag met andere woorden niet in een – gelijkmatige – verhoging van de lokale autonomie.

¹⁶⁷ *Supra* randnummer 46.

¹⁶⁸ Hiermee wordt een 'standstill' vooropgesteld van het verdere ruimtebeslag.

¹⁶⁹ Zie bijvoorbeeld F. DE RYNCK, *De kunst van het twijfelen: Op verkenning tussen wetenschap en praktijk*, Brugge, Vanden Broele, 2020, 57-58; B. VAN HAELTER en J. VOETS, *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen: reflectienota 2017-2021*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2021, 37p.

¹⁷⁰ Ingevolge het Decreet over regiovorming en tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 9 maart 2023 is Vlaanderen sinds 19 maart 2023 ingedeeld in 16 referentieregio's.

IV. Concluderende beschouwingen

73. Deze bijdrage vormde een reflectie op het recent goedgekeurde Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden. Het thema werd vanuit drie invalshoeken benaderd: 1) praktijkgericht; 2) duurzaamheid en circulariteit en 3) (boven)lokale autonomie. Het eindoordeel is genuanceerd. Soms oogt het resultaat positief, dan weer is er ruimte voor kritiek.

74. Wanneer we bijvoorbeeld kijken naar de link tussen de geanalyseerde wetgevende initiatieven en de transitie naar een meer duurzame en circulaire maatschappij en gebouwde omgeving, dan zien we dat beide wettelijke instrumenten daadwerkelijk tools (bv. de 'stolp' over woonreservegebieden) pogen aan te bieden om het ruimtebeslag terug te dringen en in te zetten op een adequaat en duurzaam ruimtegebruik. Toch wringt het schoentje op een aantal punten. Lokale besturen – de motoren van de *bouwshift* – worden immers niet aangemoedigd om op korte termijn met die tools aan de slag te gaan.

75. Een eerste grote boosdoener betreft de timing die werd opgenomen in het Decreet Woonreservegebieden. Lokale besturen kunnen in principe blijven stilzitten tot 2040 waarna de hete (financiële) aardappel wordt doorgeschoven naar het Vlaamse niveau. Dat stilzitten hoeft vanuit een duurzaamheidsoogpunt niet slecht te zijn. De 'stolp' voor woonreservegebieden blijft immers intact maar de regelgeving moedigt lokale besturen ook niet aan om, eventueel samen met elkaar, de noodzakelijke en holistische denkoefening op te starten die nodig is om op korte, middellange en lange termijn werk te maken van een duurzaam ruimtegebruik in Vlaanderen. Het is ook niet onrealistisch dat lokale besturen een eerder afwachtende houding zullen aannemen. Het Instrumentendecreet wijzigt immers de planschadevergoeding waardoor de compensatie die hiervoor in het vooruitzicht wordt gesteld hoger zal uitvallen dan vroeger het geval was. Dit prijskaartje schrikt af. Het bouwshiftfonds verandert hier weinig tot niets aan.

76. Verder zien we ook dat verschillende tools die oorspronkelijk in het Instrumentendecreet waren opgenomen *en cours de route* zijn gesneuveld en de eindmeet dus niet hebben gehaald. Hierdoor oogt de instrumentenkoffer die vandaag de dag ter beschikking is, en waarover jarenlang gediscussieerd is, vrij mager. Aan de andere kant, kunnen we ook stellen dat we de instrumentenkoffer niet onmiddellijk te groot moeten maken voor lokale besturen. Anders ontstaat het risico dat ze het overzicht verliezen en helemaal niet meer weten welk instrument nu best kan worden gebruikt voor welke beleidsambitie. Er wordt door lokale besturen nu vaak al kritisch gekeken naar de instrumenten die voorhanden zijn. In ieder geval hanteert het Instrumentendecreet nog steeds een *aanbouwfilosofie* waardoor nieuwe - meer innovatieve - instrumenten later alsnog zouden kunnen worden toegevoegd.

77. Tot slot zinspeelde deze bijdrage op enkele plaatsen naar de afwezigheid van concrete beleidskaders bij het beleidsplan die nodig zijn om de *bouwshift* daadwerkelijk in de praktijk om te zetten. Het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden zijn wel degelijk stappen in een transitie naar meer duurzaam ruimtegebruik maar Vlaamse beleidskaders zijn absoluut nodig om daadwerkelijk aan de slag te gaan en een versnelling hoger te kunnen schakelen.

78. Een afwachtende houding door mogelijk zware financiële repercussies, het wachten op de impact van de gepresenteerde instrumenten op de evolutie naar een meer duurzaam ruimtegebruik, de afwezigheid van concrete beleidskaders,... Ons geduld werd – gelet op de lange voorbereidingsperiode van deze decreten - en wordt op dit moment nog erg op de proef gesteld. Toch is er geen tijd meer te verliezen. De verduurzaming van ons ruimtegebruik moet nu worden ingezet. De tools uit het Instrumentendecreet en het Decreet Woonreservegebieden zijn alvast eerste stappen in de juiste duurzame richting al kijken we ook uit naar het vervolg.