

Rapport 3. Planschade Strategische neutralisatie

PWO project Ruimtelijke en financiële simulatie Betonstop
2020-2040

Februari 2022

Projectteam
Pepijn Viaene
Mieke Paelinck
Peter Lacoere
Oscar Zurita Hurtado
Guy Engelen

Onderzoekscentrum DRUM

**HO
GENT**

Woord vooraf

Vanaf 2018 wordt het wetenschappelijk onderzoek aan de Hogeschool Gent (HOGENT) uitgevoerd door diverse onderzoekscentra en worden de onderzoeksmiddelen voor het praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (PWO) ingezet op projecten die passen binnen de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de VN ('Future Proof' Strategisch Plan 2017-2022).

Het onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit (DRUM) verricht praktijkgericht onderzoek naar duurzame ruimte en mobiliteit in steden en gemeenten. DRUM concentreert zich op vier kerndomeinen: (her)gebruik van ruimte, kwaliteitsvol wonen, duurzame mobiliteit, en, het ruimtelijk instrumentarium.

Eind 2019 kende HOGENT een projectbudget voor 3 jaar toe aan het PWO-focusproject 'Ruimtelijke en financiële simulatie van de Betonstop 2020-2040'. Op deze manier kan het projectteam, bestaande uit stedenbouwkundigen, vastgoedexperten en GIS-analisten op een onafhankelijke en kritische manier onderzoek verrichten naar het belangrijke maatschappelijke thema van de zogenaamde 'Betonstop' of 'Bouwshift' zoals de Vlaamse overheid het noemt. Daarbij wordt er breed samengewerkt met experts van diverse Vlaamse agentschappen, onderwijs- en onderzoeksinstituten (m.n. departement Omgeving, VITO, INBO, departement Landbouw, ILVO, VLM, Vastgoedtransacties, UGent, KULeuven, enz.). Onze dank gaat dan ook uit naar de experts die hun medewerking verlenen aan dit PWO-project.

De centrale onderzoeksvragen van het project luiden: waar in Vlaanderen staat hoeveel ruimte onder bebouwingsdruk? Hoeveel kost de Bouwshift als we focussen op het behoud van de meest waardevolle delen van de open ruimte? Is een meer pragmatische Bouwshift haalbaar en betaalbaar? Welke instrumenten zouden daartoe ingezet kunnen worden?

De doelstelling van het onderzoek is om op basis van GIS-analyse, toekomstsimulatie en vastgoedwaardering een concreter beeld te krijgen van de problematiek van de Bouwshift. Daarbij worden 3 tijdsdimensies gehanteerd; de historische achtergrond van de ruimtelijke en financiële ontwikkeling, de analyse van de actuele situatie, en, de simulatie van toekomstige ontwikkeling en waarde-evolutie worden onder de loep genomen.

Het projectteam publiceert de onderzoeksresultaten in opeenvolgende thematische rapporten. In het eerste onderzoeksrapport (april 2021) wordt een kwantitatieve analyse van het ruimtebeslag en het ruimtebeslagrisico van Vlaanderen becijferd en gekarteerd. Het tweede rapport (februari 2022) handelt over de waarde van gronden die deel uitmaken van het ruimtebeslagrisico; meer specifiek hun Bodemwaarde, Open ruimte-waarde en Kernwaarde. Ze vormen de basis van verschillende mogelijkheden om tot een neutralisatie van ruimtebeslagrisico over te gaan. Dit rapport is het derde in de reeks. Het richt zich specifiek op een eerste instrument om de Bouwshift te realiseren, namelijk de planschade. Het betreft specifiek de financiële compensatie aan grondeigenaars bij toepassing van de referentie-neutralisatie zoals gedefinieerd in Rapport 2.

Op vraag van minister Demir ondersteunden Mieke Paelinck en Peter Lacoere van het onderzoekscentrum DRUM de uitwerking van het beleidsadvies van de Taskforce Bouwshift (juni-november 2021). Zo werden bestaande en aanvullende onderzoeksresultaten uit het PWO-project al concreet aangewend. Het eindrapport van de Taskforce is sinds december 2021 publiek beschikbaar:

<https://omgeving.vlaanderen.be/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>
<https://www.hogent.be/projecten/betonstop/>

De wetenschappelijke achtergrond, onderzoeksmethodologie en volledige beschrijving van de onderzoeksresultaten kregen geen plaats in het eindrapport van de Taskforce. Onderhavig rapport vult het dienaangaande aan.

CONTACTGEVENS

Mieke Paelinck

Departement Omgeving, Onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit

Valentin Vaerwyckweg 1 - 9000 Gent

lokaal P1.124

E mieke.paelinck@hogent.be

W www.hogent.be/onderzoekscentra/duurzaam-ruimtegebruik-en-mobiliteit/

Inhoud

1	Neutralisatie-opgave en verkoopprijzen gronden.....	7
1.1	De neutralisatie-opgave.....	7
1.1.1	Kwantitatieve neutralisatie-opgave.....	8
1.1.2	Kwalitatieve neutralisatie-samenstelling	9
1.2	Verkoopprijzen gronden: Dataset Vlaamse Belastingdienst.....	10
1.2.1	Methodologie.....	11
1.2.2	Uitrustingsniveau	12
1.2.3	Koppeling met de Ruimteboekhouding 2020.....	14
1.2.4	Selectie gronden uit de dataset	15
1.3	Koppeling tussen neutralisatie-opgave en verkoopprijzen grond	16
1.3.1	Mediaan transactieprizen gekoppeld aan de kwantitatieve analyse	16
1.3.2	Mediaan transactieprizen gekoppeld aan de kwalitatieve analyse	18
2	Verwervingswaarde en indexering: het huidig planschadesysteem	20
2.1	Planschadevergoeding volgens het VCRO (art 2.6.1-2.6.3).....	20
2.2	Raming huidig planschadesysteem: oorspronkelijke verwervingswaarde van de gronden en index.....	21
2.3	Variant van de residentiële vastgoedindex	24
3	Voorstel Instrumentendecreet planschadesysteem: Actuele marktwaarde van de gronden.....	26
3.1	Beschrijving van de eigenaarsvergoeding volgens het ontwerp-Instrumentendecreet (art.17).....	26
3.2	Niet-gelocaliseerde raming van het waardeverschil	26
3.3	Gelocaliseerde raming van het waardeverschil	28
3.4	Toepassing van alle factoren uit het ontwerp Instrumentendecreet.....	29
3.4.1	Factor Ontwikkelkans (ontwikkelingsperspectief, vergunbaarheid en gebruiksbeperkingen).....	31
3.4.2	Factor Inactiviteit eigenaar (verwervingsmoment en waarde)	32
3.4.3	Synthese-raming volgens de waardebepalende factoren uit het ontwerp-Instrumentendecreet	33
3.4.4	Factor normale last (vergoedingsratio)	33
4	Conclusies en aanbevelingen.....	36
5	Referenties.....	39

Tabel van Figuren

<i>Figuur 3.1: Geleidelijke afbouw van het bijkomend ruimtebeslag (RB) in ha/dag volgens het BRV-scenario, 2020-2040.</i>	9
Figuur 3.2 Samenstelling neutralisatie-opgave	10
Figuur 3.3: Overzicht databankstructuur.	12
Figuur 3.4: Percelen (grijs, wit omljnd), wegbaan (WBN, groen) en percelen voor meer dan 75% ingenomen door wegbaan (roze).....	13
Figuur 3.5: Voorbeeld van het verschil tussen wegbaan (groen) en wegruimte (blauw).....	14
Figuur 3.6: Historisch beschikbare oppervlakte aan onbebouwde grond met bestemmingsklasse wonen vóór (blauw) en na (oranje) correctie met behulp van historische ruimtebeslagkaarten.	22
Figuur 3.7: Verkoopritme voor gronden met bestemmingsklasse Wonen.....	23

Tabel van tabellen

Tabel 3.1: Ruimtebeslagrisico (RBR), ruimtebeslag (RB) en neutralisatie-opgave Vlaanderen, 2020-2040.....	8
Tabel 3.2: Aantal transacties per bestemming in databank.	16
Tabel 3.3: Overzicht mediaan transactie-eenheidsprijzen voor Vlaanderen.....	17
Tabel 3.4: Overzicht mediaan transactie-eenheidsprijzen per RBR-neutralisatie-deelgroep.	19
Tabel 3.5: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde.....	23
Tabel 3.6: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde met aanname WUG.....	24
Tabel 3.7: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde met aanname bebouwbaarheid.	24
Tabel 3.8: Financiële impact planschade o.b.v. verwervingswaarde geïndexeerd met vastgoedindex.....	25
Tabel 3.9: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde zonder ruimtelijke differentiatie.....	27
Tabel 3.10: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde zonder ruimtelijke differentiatie.....	27
Tabel 3.11: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde gegroepeerd per neutralisatie-deelgroep.	28
Tabel 3.12: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde met verrekening van de ontwikkelkans.	32
Tabel 3.13: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde met verrekening factor inactiviteit van de eigenaar.	33
Tabel 3.14: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde in diverse combinaties.....	33
Tabel 3.15: Financiële impact eigenaarsvergoeding in euro o.b.v. marktwaarde in diverse combinaties met toevoeging van een vergoedingsratio.....	35

1 Neutralisatie-opgave en verkoopprijzen gronden

Vlaanderen wordt gekenmerkt door een hoog en ruimtelijk sterk verspreid ruimtebeslag (Lacoere et al., 2021). De afname en versnippering van de open ruimte brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee (bv. ontsluiting openbaar vervoer) en heeft een negatieve impact op de biodiversiteit in Vlaanderen (Geuting et al., 2017). Mede omwille van deze redenen stelt het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) een daling van het gemiddelde dagelijkse ruimtebeslag (RB) voorop. De actuele waarde van ongeveer zes ha/dag zou daarbij moeten afnemen tot drie en nul in respectievelijk 2025 en 2040 (Departement Ruimte Vlaanderen, 2016). Op deze manier wordt een definitieve bovengrens gesteld aan het ruimtebeslag in Vlaanderen. Dit wordt ook omschreven als de Bouwshift. Ze kan bewerkstelligd worden door het verwijderen van verharde oppervlakte en gebouwen in de zachte bestemmingen, maar vooral, door het herbestemmen van gronden met een harde bestemming (m.n. wonen, industrie, recreatie) naar een zachte bestemming (m.n. landbouw, natuur, bos).

Een hindernis tot realisatie van deze beleidsambitie ligt bij de planschadevergoeding, de financiële impact ervan en hoe die precies wordt berekend. Deze dient immers zowel billijk te zijn voor grondeigenaars als financieel haalbaar voor de overheden. De kostprijs van de neutralisatie-opgave is in eerste instantie afhankelijk van *wat en waar* men zal neutraliseren (zie Rapport 2), *wanneer* men zal neutraliseren (prijsolutie) en volgens *welke ratio* van compensatie men wil vergoeden (waardebegrip, keuze van correctiefactoren, ...). De ratio van compensatie is een politiek-normatief gegeven, ze is bijgevolg in de Europese lidstaten zeer verschillend, gaande van geen compensatie tot hoge compensatie (Alterman, 2010). Welke waarde (beoordeling) als billijk beschouwd wordt, kan in de berekening van de financiële impact van de Bouwshift zeer verschillende vormen aannemen.

Met dit derde onderzoeksrapport wil het onderzoekscentrum DRUM de beleidsambitie van de Bouwshift mee ondersteunen, door verschillende scenario's te verkennen en te becijferen die voor het beleid relevant kunnen zijn. De analyse vertrekt daarbij logischerwijs van de omvang van de neutralisatie-opgave, namelijk de oppervlakte aan harde bestemmingsklassen die omgezet moet worden naar zachte bestemmingsklassen (zie Rapport 2). Scenario's worden vervolgens doorgerekend, op basis van:

- 1) de geïndexeerde verwervingswaarde, zijnde de basis van de huidige wetgeving; en
- 2) de marktwaarde, zoals ook opgenomen in het voorstel van Instrumentendecreet.

Voor de berekening van verschillende mogelijke planschadescenario's dient er een uniforme aanname gehanteerd te worden voor:

- 1) de kwantitatieve omvang van de neutralisatie-opgave;
- 2) de kwalitatieve samenstelling van de neutralisatie-opgave (deel 1.1);
- 3) de actuele verkoopwaarde van gronden in de corresponderende bestemmingsklassen (deel 1.2); en
- 4) de oorspronkelijke verwervingswaarde van gronden in de corresponderende harde bestemmingsklassen (deel 2.2).

1.1 De neutralisatie-opgave

De doelstelling van de Bouwshift is om bijkomend ruimtebeslag (RB) een halt toe te roepen. Wat de harde bestemmingen betreft gaat het om de gronden die nu nog in landbouwgebruik of natuurlijke staat zijn en die nog niet ingenomen worden door RB. Deze gronden lopen met andere woorden een ruimtebeslagrisico (RBR) omwille van hun planologische bestemming. Vertrekkende vanuit dit RBR kan de neutralisatie-opgave op twee wijzen benaderd worden:

- Kwantitatief a.d.h.v. een koppeling met het BRV-scenario: “hoeveel hectare aan RBR-oppervlakte dient er geneutraliseerd te worden?” (zie Rapport 1 – Lacoere et al., 2021);
- Kwalitatief a.d.h.v. een ruimtelijke beoordeling o.b.v. drie kwalitatieve waarden, namelijk Bodemwaarde, Open ruimte-waarde en Kernwaarde: “wat is de ligging, de omvang en de ruimtelijke waarde van de RBR-oppervlakte?” (zie Rapport 2).

1.1.1 Kwantitatieve neutralisatie-opgave

Allereerst is er de omvang van het ruimtebeslagrisico (RBR) in Vlaanderen. Deze wordt per bestemmingsklasse voor 2020 weergegeven in Tabel 3.1 en bedraagt 60.211 ha. Het werd in het Rapport 1 gedefinieerd en berekend op basis van een uitgebreide GIS-analyse. Het RBR wordt geactualiseerd van 2020 naar 2022 op basis van de extrapolatie van de groei van het RB per dag tussen 2013 en 2019 zoals gemeten door VITO (Poelmans et al., 2021)¹. Er wordt een gelijk groei van het RB voor de periode 2020-2022 aangenomen. Het bijkomend RB blijft immers al 10 à 15 jaar redelijk constant, zijnde 5 à 6 ha/dag. Hier wordt dezelfde grootteorde gehanteerd, nl. 5,1 ha/dag, zoals gemeten door VITO in de periode 2013-2019. Merk op dat de trend waarmee RB groeit specifiek is per bestemmingsklasse. Dit resulteert in een geschatte RBR van 58.604 ha in 2022 (zie Tabel 3.1, 4^{de} kolom).

Bestemmingsklasse	RBR 2020 [ha]	RB 2020-2022 [ha]	RBR 2022 [ha]	BRV 2020-2040 [ha]	BRV 2022-2040 [ha]	BRV Neutralisatie 2022-2040 [ha]
<i>Omschrijving (code RBH)</i>						
Wonen (h_01)	22.752	948	21.804	6.164	5.216	16.588
Recreatie (h_02)	6.756	80	6.676	520	440	500
Bedrijvzones en havens (h_07 + h_7p)	10.868	439	10.429	2.852	2.413	8.016
Overige groen (h_04)	14.103	41	14.062	267	226	0
Overige (h_08 + h_09)	5.732	99	5.633	642	543	5.090
Natuur en reservaat (z_03)	N/A	56	N/A	56	0	N/A
Bos (z_05)	N/A	2	N/A	2	0	N/A
Landbouwzones (z_06)	N/A	2.030	N/A	5.884	3.854	N/A
Totaal	60.211	3.695	58.604	16.386	12.692	30.195

Tabel 3.1: Ruimtebeslagrisico (RBR), ruimtebeslag (RB) en neutralisatie-opgave Vlaanderen, 2020-2040.

Daarnaast is er het BRV-scenario dat in een geleidelijk afbouw van het RB per dag voorziet (zie Figuur 3.1). Aangezien het BRV geen onmiddellijke stopzetting inhoudt, zal een deel van de 58.604 ha RBR nog verder ontwikkeld worden tussen 2022 en 2040.

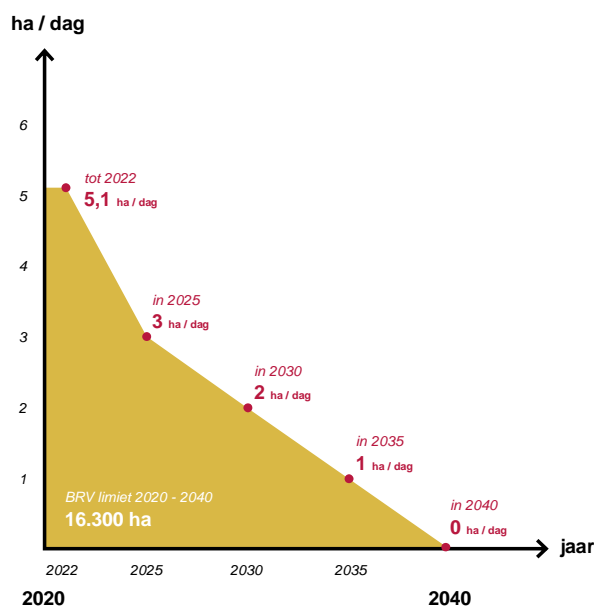
De sommatie over de periode 2022 tot 2040 van de gemiddelde groei aan RB per dag volgens het BRV-scenario² (zie Figuur 3.1) resulteert in 16.386 ha nog ontwikkelbare ruimte (2020-2040, zie Tabel 3.1, 5^{de} kolom). Zoals aangehaald in het rapport Taskforce Bouwshift (vanaf p. 42) vindt een significant aandeel van dit RB zijn plek in landbouwgebied. Om te berekenen hoe groot dit aandeel is, wordt op analoge wijze het gemiddelde RB per dag gesommeerd volgens een BRV-landbouwscenario³. Het wordt begroot op 5.883 ha nog ontwikkelbaar RB in de zachte bestemmingsklassen, voornamelijk in landbouwgebied. Dit, mits er doortastende maatregelen genomen worden om de zonevreemde uitbreidingen tegen 2025 volledig stop te zetten. De afbouw van het bijkomend ruimtebeslag van de agrarische sector en weginfrastructuur in de landbouwbestemming kan vanaf 2025

¹ Het rapport “Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2019” bevat algemene cijfers m.b.t. het ruimtebeslag tussen 2013 en 2019 over alle bestemmingen heen. De toe- of afname van ruimtebeslag per bestemmingsklasse werden opgevraagd bij het VITO.

² BRV-scenario: gemiddelde ruimte-inname van 5,1 ha/dag voor de periode 1/01/2020-1/01/2022, een lineaire afbouw tot 3 ha/dag op 1/01/2025 en een verdere lineaire afbouw tot 0 ha/dag op 1/01/2040.

³ Gemiddeld ruimte-inname van 2,8 ha/dag voor 1/01/2020-1/01/2022, lineaire afbouw tot 0,7 ha/dag op 1/1/2025 door einde van zonevreemde uitbreidingen en verdere lineaire afbouw tot 0 ha/dag op 1/01/2040 door een gelijkmatige en geleidelijke afbouw van het zone-eigen ruimtebeslag in de zachte bestemmingen.

hetzelfde afbouwschema volgen als de andere sectoren (proportionele verdeling van de afbouw).



Figuur 3.1: Geleidelijke afbouw van het bijkomend ruimtebeslag (RB) in ha/dag volgens het BRV-scenario, 2020-2040.

Dit betekent dat nog maximaal 10.503 ha (= 16.386 ha – 5.883 ha) aan ruimte kan ontwikkeld worden binnen de harde bestemmingsklassen. De te ontwikkelen oppervlaktes worden opnieuw proportioneel verdeeld over de verschillende harde bestemmingsklassen op basis van de eerder vermelde metingen van verschillen in RB tussen 2013 en 2019. Het actualiseren van deze cijfers van 2020 naar 2022 gebeurt op basis van de vermindering van het bijkomend RB voor diezelfde periode (zie Tabel 3.1, 6^{de} kolom).

Op basis van het verschil tussen het RBR in 2022 en het maximaal, bijkomend RB per (harde) bestemmingsklasse tijdens de periode 2022-2040, kan een inschatting gemaakt worden van de neutralisatie-opgave. Dit is, anders gesteld, het *planologisch overaanbod* dat dient geneutraliseerd te worden om te voorkomen dat er meer RB bijkomt dan voorzien en/of langer dan voorzien in het BRV (= 2040). Merk op dat voor recreatie (h_02) en overige groene harde bestemmingen (h_04) een lager ruimtebeslagrisico (L-RBR) verondersteld wordt. Om die reden wordt een neutralisatie-opgave van 500 ha aangenomen voor bepaalde recreatiegebieden en 0 ha voor overige groene harde bestemmingen (waarvoor al beperkende voorschriften gelden). Alles samen resulteert dit in een neutralisatie-opgave van 30.195 ha (zie Tabel 3.1, 7^{de} kolom).

1.1.2 Kwalitatieve neutralisatie-samenstelling

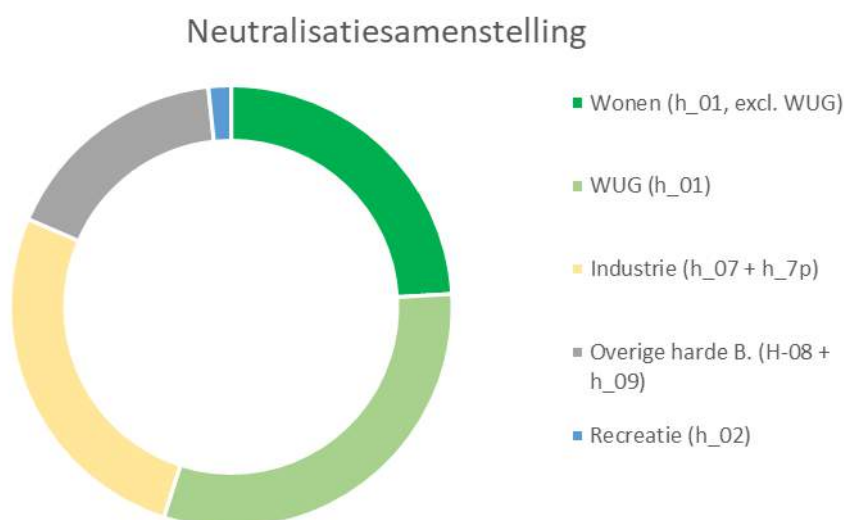
Om een inschatting te maken van een zinvolle en strategische neutralisatie, wordt er verder gebouwd op Rapport 2. Daarin werd een kwalitatieve analyse van het RBR uitgevoerd op basis van drie syntheseswaarden, namelijk de Bodemwaarde, Open ruimte-waarde en Kernwaarde van percelen. Dit liet toe meerdere neutralisatie-mogelijkheden te onderscheiden waarmee de kwantitatieve neutralisatie-opgave van 30.195 ha kan bereikt worden.

Voor de verdere financiële simulaties van planschade, wordt hier de proportionele referentie-samenstelling gekozen zoals beschreven in Rapport 2. Een proportioneel aangehouden verdeling tussen de bestemmingsgroepen, resulteert in een neutralisatie-samenstelling van 16.588 ha wonen (h_01), 8.016 ha industrie en zeehaven (h_07 + h_7p) en 5.090 ha overige harde bestemmingen (h_08 + h_09). Het grootste deel van de neutralisatie-

opgave kan concreet geselecteerd worden uit de terreinen die gedetecteerd werden in de kwalitatieve GIS-analyse van Rapport 2.

In lijn met de beleidsintenties is de tweede aanname dat de woonreservegebieden zonder RBR volledig worden opgenomen in het aandeel van de woonbestemmingen (h_01). Dit heeft voor gevolg dat er minder oppervlakte aan andere wooncategorieën (m.n. woongebied, woongebied met landelijk karakter, woonpark) moet geneutraliseerd worden om de minimale neutralisatie-opgave te halen. Ook minder industrie- en zeehaven-oppervlakte en overige harde bestemmingen dan gedetecteerd in de GIS-analyse van Rapport 2 zijn te neutraliseren. De onduidelijke reserve-klassen verdwijnen in dit scenario tegen 2040 door planneutralisatie (reservegebieden voor woonwijken (0180), woonaansnijdings-gebieden (0183), woonreservegebieden (0181) en woonuitbreidings-gebieden (0105)). Dit betekent dat alle oppervlakte aan woonreservegebied zonder RB (9.319 ha) in de rekenaanninge wordt meegenomen, niet enkel de oppervlakte die gedetecteerd werd omwille van zijn Bodem- of Open ruimte-waarde (7.133 ha).

De kwalitatieve samenstelling van de neutralisatie wordt daarnaast aangevuld met 500 ha recreatie (h_02). Samen resulteert dit, voor de verdere berekeningen, in een referentie-neutralisatie-samenstelling van 16.588 ha wonen (h_01), waarvan 9.319 ha bestaat uit woonreservegebieden (WUG), 8.016 ha industrie en zeehaven (h_07 + h_7p), 5.090 ha overige harde bestemmingen (h_08 + h_09) en 500 ha recreatie (h_02) (zie Figuur 3.2).



Figuur 3.2 Samenstelling neutralisatie-opgave

1.2 Verkooprijzen gronden: Dataset Vlaamse Belastingdienst

De financiële impact kan berekend worden aan de hand van actuele of geactualiseerde verkoopprijzen per bestemmingsklasse. Om deze verkoopprijzen te bepalen, wordt beroep gedaan op de gegevens van de Vlaamse Belastingdienst (VlaBel), afdeling vastgoedtransacties⁴. Deze bron bevat de meest actuele transactiegegevens in Vlaanderen en is ook volledig over alle bestemmingsklassen heen. Andere bronnen zoals deze van immo- en vastgoedkantoren, Immoweb, ed. geven vaak meer gedetailleerde informatie over het goed (prijskenmerken zoals transactiekennmerken, intrinsieke kenmerken en locatiekenmerken), maar vermelden vaak de vraagprijs en niet altijd de verkoopprijs.

⁴ HOGENT heeft een gebruiksovereenkomst in kader van wetenschappelijk onderzoek heeft met VlaBel. VlaBel beschikt over de transactiegegevens van een perceel een of meerdere goederen waaronder percelen (met FOD Financiën als authentieke bron). In het kader van het onderzoek en mits de voorwaarde geen perceelsgebonden informatie weer te geven, dan wel op een zeker geaggregeerd niveau, kan HOGENT hierop beroep doen.

Bovendien zijn deze bronnen te onvolledig om zicht te krijgen op alle transacties in Vlaanderen, over alle bestemmingsklassen heen. In Vlaanderen beschikken we niet over een open database waarin verkoopprijzen van vastgoedobjecten inzichtelijk zijn gemaakt.⁵

De dataset van VlaBel bevat 3.222.200 records over vastgoedtransacties vanaf 2014 (d.d. 1/09/2021). Elke record heeft betrekking op een perceel gelegen in Vlaanderen en bevat de structurele eigenschappen van het onroerend goed (vb. type bebouwing, aantal badkamers, ligging) en een code waaruit de CaPaKey⁶ opgebouwd kan worden. Ieder perceel is onderdeel van een vastgoedtransactie die werd geregistreerd tussen 2014 en augustus 2021⁷.

Er bestaat een meervoudige relatie tussen percelen en transacties. Enerzijds kan één transactie betrekking hebben op één of meerdere percelen, die al dan niet ruimtelijk aan elkaar grenzen. Anderzijds kan een perceel onderdeel zijn van meerdere transacties, aangezien de VlaBel-dataset een periode van meerdere jaren omvat en percelen dus ook meerdere keren verkocht kunnen worden binnen deze periode. Deze percelen kunnen dus ook meerdere keren onderdeel zijn van verdere analyses en/of berekeningen op transactieniveau.

De VlaBel-dataset heeft betrekking op 2.028.337 transacties. Per transactie kennen we de transactiekenmerken (verkoopprijs, datum, oppervlakte, ...) maar ook mogelijk andere eigendomskenmerken (type overdracht, zakelijke rechten, ...).

Het opschonen en verwerken van deze ruwe VlaBel-dataset heeft tot doel om alle transacties waarvan de transactieprijs gekend is en die betrekking hebben op onbebouwde percelen, te filteren. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden per bestemmingsklasse conform de bestemmingen van de Ruimteboekhouding 2020 (RBH). Na deze verwerking is het mogelijk om mediaan transactiepreisen per bestemmingsklasse te achterhalen. De verwerking bestaat uit de volgende stappen:

- Het opbouwen van een (bruikbare) databankstructuur o.b.v. percelen, *plots* en transacties;
- Het toekennen van uitrustingsniveaus aan *plots*;
- Het toekennen van een RBH-bestemmingsklasse aan *plots*;
- Het selecteren van onbebouwde gronden (per bestemmingsklasse).

1.2.1 Methodologie

In een eerste stap wordt de geometrie opgehaald aan de hand van de CaPaKey en (historische) Geopunt-datasets met betrekking tot administratieve (fiscale) percelen. Enkel de transacties waarvan de volledige geometrie van alle percelen opgehaald kan worden, worden verder behandeld. Bij 1.883.699 transacties is een volledige geometrie beschikbaar (92,8%). De overige transacties worden verder niet gebruikt in het kader van deze studie.

De geometrie laat toe om vervolgens de ruimtelijke samenhang tussen de percelen binnen iedere transactie te beoordelen. Deze samenhang is belangrijk bij het evalueren of een

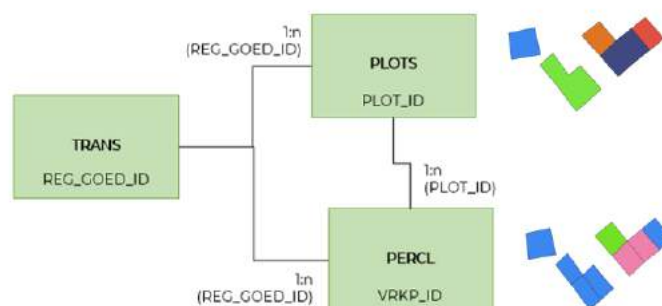
⁵ Paelinck, M. (2022), "Waarderen van vastgoed, een complex verhaal", *Ruimte*, 52, p 32- 35

⁶ Capakey is de unieke (kadastrale) perceelsidentificatie die de Algemene Administratie van de Patrimonium-documentatie (AAPD) toekent aan elk perceel in België.
<https://vlok.vlaanderen.be/handleiding/Content/capakeys.htm>

⁷ In realiteit bevat de dataset ook transacties vanaf 2001. Echter, het jaarlijks aantal transacties voor de periode vóór 2006 beperkt zich tot maximaal 144 transacties. Voor de periode 2006 t.e.m. 2013 bevat de VlaBel-dataset ongeveer 4.000 transacties per jaar, gemiddeld gezien. Dit in tegenstelling tot het jaarlijks gemiddelde van ongeveer 250.000 transacties voor de periode 2014-2021. Dit geeft aan dat enkel de laatstgenoemde periode een volledig beeld geeft.

perceel gelegen is aan de uitgeruste weg. Dit is een belangrijke factor voor de bepaling van de planschadevergoeding (zie verder).

Specifiek wordt hierbij gedacht aan aaneengrenzende percelen behorende tot éénzelfde transactie (bv. zelfde eigenaar). In de praktijk kan aangenomen worden dat als één perceel grenst aan de weg, dan hebben alle aangrenzende percelen van dezelfde eigenaar ook toegang tot de uitgeruste weg. Deze perceelclusters worden gegroepeerd tot *plots*. Het onderscheid tussen transacties, *plots* en percelen vormt ook de basis van de databankstructuur. (zie Figuur 3.3).



Figuur 3.3: Overzicht databankstructuur.

1.2.2 Uitrustingsniveau

In een volgende stap worden de *plots* onderverdeeld in vier 'uitrustingsniveaus'. Deze niveaus hebben betrekking tot de ruimtelijke relatie die een *plot* heeft ten opzichte van de uitgeruste weg:

- Niveau 1: Gelegen aan uitgeruste weg én volledig binnen zone van 50 meter rond wegbaan;
- Niveau 2: Gelegen aan uitgeruste weg en deels gelegen binnen zone van 50 meter rond wegbaan;
- Niveau 3: Niet gelegen aan uitgeruste weg, maar geheel of deels binnen zone van 50 meter rond wegbaan;
- Niveau 4: Niet gelegen aan uitgeruste weg en volledig buiten zone van 50 meter rond wegbaan.

De 50-metergrens speelt een belangrijke rol bij het bepalen en/of toekennen van planschadevergoedingen. Volgens de bestaande planschaderegeling heeft een eigenaar enkel recht op planschadevergoeding (bij wijziging van bestemmingsklasse wonen) voor "de eerste 50 meter van het perceel, grenzend aan de weg" (Omgeving Vlaanderen, z.d.). Bovendien moeten deze percelen grenzen aan een uitgeruste weg.

"Een omgevingsvergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie 'wonen', 'verblijfsrecreatie', dagrecreatie, met inbegrip van sport, detailhandel, dancing, restaurant en café, kantoorfunctie, dienstverlening, vrije beroepen, industrie, bedrijvigheid, 'gemeenschapsvoorzieningen' of 'openbare nutsvoorzieningen', kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat." (art. 4.3.5. van de VCRO)

Als referentiedataset voor de 'uitgeruste weg' wordt de GRB-laag wegbaan (WBN) gebruikt. Deze benadering van de wegbaan "wordt begrensd door de fysische aanwezigheid van actieve en historische voorzieningen met het oog op het mogelijk maken of indijken van wegverkeer" (GRB-basiskaart Vlaanderen). Dit kunnen gebouwen, muren, afsluitingen, historische bomenrijen en hagen zijn. Deze dataset omvat ook buurtwegen.

Om te bepalen of een *plot* al dan niet grenst aan een uitgeruste weg worden twee belangrijke bewerkingen uitgevoerd op de WBN-laag:

- Autosnelwegen en hun op- en afritten worden verwijderd uit de data laag (d.m.v. de koppeling met het wegenregister). Een *plot* grenzend aan een snelweg wordt niet gezien als grenzend aan een uitgeruste weg.
- Eventuele *gaps* tussen wegbaan en *plots* worden geïdentificeerd en toegevoegd aan de wegbaan om zo een duidelijke raaklijn tussen wegbaan en *plot* te kunnen bepalen. Een *gap* is een stuk grond dat niet toegekend is aan een GRB-laag, maar in de praktijk onderdeel is van de wegbaan. Het geheel van wegbaan en *gaps* wordt hieronder omschreven als 'wegruimte'.

Volgens het GRB is er geen topologisch verband tussen de administratieve percelen en hun grenzen enerzijds en de wegbaan anderzijds. De wegbaan sluit dus niet altijd aan op de grenzen van een perceel/*plot*. Met andere woorden, er zitten gaten tussen wegbaan en *plot* (of perceel). Concreet resulteren deze *gaps* in het probleem dat op basis van de data een groot aandeel van de *plots* niet aan een uitgeruste weg grenzen, terwijl ze het wel doen in de realiteit. Merk op dat deze *gaps* geen fouten zijn, maar het gevolg van het verschil in wijze van kartering (Digitaal Vlaanderen, z.d.).

De wegruimte wordt als volgt opgebouwd. In een eerste stap worden de administratieve percelen geïdentificeerd die, bijvoorbeeld omwille van recente verkavelingen, niet meer beschikbaar zijn als particuliere eigendom. Er wordt aangenomen dat dit het geval is als een perceel voor meer dan 75% bedekt wordt door de wegbaan (GRB WBN-laag). Enerzijds worden deze percelen voor minstens 75% ingenomen door wegbaan. Anderzijds wordt het overige deel in vele gevallen ingevuld als openbare ruimte. Het identificeren van dergelijke percelen wordt geïllustreerd in Figuur 3.4.



Figuur 3.4: Percelen (grijs, wit omlijnd), wegbaan (WBN, groen) en percelen voor meer dan 75% ingenomen door wegbaan (roze).

In een tweede stap wordt rondom de WBN-laag een buffer genomen van 10 meter. Dit is de potentiële wegruimte. Dit betekent dus dat enkel eventuele *gaps* binnen deze marge van 10 meter 'opgelost' worden. De marge van 10 meter werd pragmatisch gekozen. Enerzijds is een voldoende grote marge aangewezen om zo zoveel mogelijk aan de uitgeruste weg grenzende plots te identificeren. Anderzijds zou een te grote buffer onder

meer spoor- en waterwegzones (kunnen) overlappen. Zo zouden zones, die een duidelijke grens vormen tussen wegbaan en *plot*, overbrugd worden. Daarom werd op basis van een aantal steekproeven een (beperkte) marge van 10 meter gekozen.

Vervolgens wordt deze potentiële wegruimte verminderd met de ruimte die al is toegekend aan administratieve percelen met uitzondering van de percelen uit stap 1. Wat overblijft, bestaat uit wegbaan en *gaps* (zie Figuur 3.5).



Figuur 3.5: Voorbeeld van het verschil tussen wegbaan (groen) en wegruimte (blauw).

Tenslotte wordt de 'bruikbaarheid' van deze wegruimte gecontroleerd. De wegruimte wordt hier en daar gekenmerkt door 'uitstulpingen' in bijvoorbeeld grachten (bv. ruimte binnen de 10 meter marge die niet behoort tot een administratief perceel). Deze worden geweerd door enkel wegruimte te behouden met een minimale breedte van 3 meter. De keuze van 3 meter is verantwoord omdat het 'grenzen aan uitgeruste weg' ook gebaseerd is op het minstens voor 3 meter grenzen aan de wegruimte.

Merk op dat een recente aangelegde wegbaan, bijvoorbeeld in recente verkavelingen, vaak overlapt met administratieve percelen. Hier kan enkel de wegbaan behouden worden aangezien er geen *gaps* zijn als gevolg van deze overlap.

Op basis van deze wegruimte (wegbaan + *gaps* binnen 10 meter van wegbaan) wordt de raaklijn of raaklijnen tussen ieder *plot* en de wegruimte berekend. Indien de langste raaklijn per *plot* minstens drie meter lang is, wordt een *plot* beschouwd als "grenzend aan uitgeruste weg". De minimale afstand van drie meter is gekozen in lijn met de minimale verhardingsbreedtes op gewestwegen om volledige toegankelijkheid tot een *plot* of perceel toe te laten (Agentschap Wegen en Verkeer, 2012).

1.2.3 Koppeling met de Ruimteboekhouding 2020

In een volgende stap worden de *plots* ruimtelijk gekoppeld aan één of meerdere bestemmingsklassen binnen de Ruimteboekhouding Vlaanderen 2020 (RBH). Indien een *plot* overlapt met meerdere bestemmingsklassen wordt het *plot* opgesplitst per bestemmingsklasse. Er worden hierbij nieuwe geometrieën bepaald en de verhouding van de totale *plot*oppervlakte die behoort tot een bepaalde bestemmingsklasse wordt berekend. Merk op dat op basis van de voorschriftcodes 0180 (reservegebieden voor woonwijken), 0181 (woonreservegebieden), 0183 (woonaansnijdingsgebied) en 0105 (woonuitbreidingsgebied) een onderscheid gemaakt wordt tussen woongebied en woonuitbreidingsgebied (WUG) als bestemming binnen de bestemmingsklasse

woongebied (h_01). In totaal zijn er 2.010.173 *plots* opgenomen in de analyse. Van deze *plots* liggen er 80,5% (= 1.617.917) volledig binnen één specifiek bestemmingsgebied.

In een volgende stap wordt gecontroleerd of *plots* met meerdere bestemmingsklassen op basis van eenduidige regels aan één bestemmingsklasse toegewezen kunnen worden. Het valt immers niet te achterhalen wat de deelwaarden zijn van de gemengde *plots*. Hierbij wordt gepoogd te achterhalen voor welke specifieke bestemming ze aangekocht werden. Een eerste regel wordt als volgt geformuleerd: “Indien een *plot* voor meer dan 75% binnen woongebied (bv. h_01_excl. WUG) ligt, én, het gedeelte woongebied ligt nabij de wegruimte, én, het gedeelte woongebied is groot genoeg voor een woning, dan wordt het volledige *plot* aanzien als woongebied (h_01_excl. WUG)”. Praktisch werd deze regel als volgt uitgewerkt.

- *Plots* die voor minstens 75% in een zone met bestemming h_01_excl. WUG liggen worden geselecteerd.
- Vervolgens wordt voor deze *plots* de raaklijn met de wegruimte (zie eerder) bepaald.
- Daarna wordt op een afstand van respectievelijk 5 en 10 meter parallel aan de raaklijn gemeten hoe breed het *plot* met bestemming h_01_excl. WUG is. Enkel als de breedte op beide afstanden minstens zes meter is, wordt het *plot* aanzien als bebouwbaar woongebied. Een oppervlak wordt dus als ‘groot genoeg voor een woning’ beschouwd als dit oppervlak minstens zes meter breed en twintig meter diep is.

Op deze manier worden 136.399 extra *plots* (6,7%) aan de bestemming h_01_excl. WUG toegeschreven.

Een tweede regel richt zich op te verwaarlozen percentages. Indien een *plot* voor minstens 90% ligt in een specifieke bestemmingsklasse, dan wordt het volledige *plot* beschouwd als liggend in die bestemmingsklasse. Zo krijgen 69.662 extra *plots* (3,5%) een éénduidige bestemmingsklasse. In totaal kon geen eenduidige bestemmingsklasse bepaald worden voor 186.195 *plots* (9,3%). Deze *plots* worden niet meegenomen in de verdere verwerking zodat transactieprijsen éénduidig aan een bestemmingsklasse gekoppeld kunnen worden.

1.2.4 Selectie gronden uit de dataset

In totaal bevat de verwerkte VlaBel-dataset 1.069.422 transacties waarvoor een transactieprijs en een éénduidige bestemmingsklasse gekend is. Anders gesteld: alle *plots* onderdeel van de transactie hebben dezelfde bestemmingsklasse. In een laatste stap wordt hieruit een selectie gemaakt van transacties die exclusief betrekking hebben op onbebouwde gronden.

Onbebouwde gronden worden gescheiden van bebouwde *plots* op basis van het attribuut “kadt_inkm_aard_fs”. Als deze code begint met ‘1’, ‘3’ of ‘5’ dan is het perceel volgens kadastrale informatie onbebouwd. Aanvullend wordt gefilterd op de omschrijving van het perceel (attribuut: ‘reg_pecl_aard_cd’)⁸.

Finaal worden 181.533 grondtransacties geselecteerd. Op basis hiervan worden mediaanprijzen berekend. Over het algemeen wordt de mediaanprijs in een vastgoedmarkt beschouwd als een meer betrouwbare indicator voor actuele waarde van een goed dan de gemiddelde prijs. Het is de centrummaat die minder gevoelig is aan uitschieters (zowel in het lage als hoge segment). Indien er bijvoorbeeld een aantal bouwgronden in het extreem hoge segment verkocht worden, dan levert de gemiddelde prijs al snel een vertekend beeld. Werken met mediaanprijzen is de gangbare maatstaf om dergelijke analyses in de

⁸ Geweerd worden: 'ADMIN.GEB.', 'BERGPLAATS', 'BIBLIOTH.', 'BUILDING', 'ELEK.CABIN', 'GARAGE', 'GR.WARENH.', 'HAND/HUIS', 'HOEVE', 'HUIS', 'KAAI', 'LANDGEBOUW', 'MAGAZIJN', 'NIJV/GEB.', 'NOODWONING', 'RESTAURANT', 'SCHOOLGEB.', 'SERRE', 'SPORTGEB.', 'SPORTTERR.', 'WEG', 'WERKPLAATS', 'ZWEMBAD', 'GRACHT'

vastgoedmarkt te meten. Hoe lokaler deze mediaanprijzen worden meegegeven, hoe accurater het beeld.

Een opsplitsing van het aantal transacties per bestemmingsklasse wordt weergegeven in Tabel 3.2.

Bestemmingsklasse	Aantal transacties
Wonen (excl. WUG) (h_01)	88.775
WUG (h_01)	10.740
Recreatie (h_02)	1.561
Industrie en zeehavens (h_07 + h_7p)	4.268
Overige harde bestemmingen (h_08, h_09)	570
Natuur (z_03)	5.719
Overig groen (z_04)	326
Bos (z_05)	1.716
Landbouwgebied (z_06)	66.264
Overige zachte bestemmingen (z_08)	319
Totaal	181.533

Tabel 3.2: Aantal transacties per bestemming in databank.

1.3 Koppeling tussen neutralisatie-opgave en verkoopprijzen grond

Voortbouwend op de dataset van de Vlaamse Belastingdienst maken we vervolgens een koppeling met de referentie-neutralisatie-samenstelling. Door middel van de mediaan transactieprizen, die als input worden gebruikt om financiële impact op Vlaams niveau te berekenen, kan een prijsvork berekend worden als raming van de actuele waarde.

1.3.1 Mediaan transactieprizen gekoppeld aan de kwantitatieve analyse

Analoog aan de studie "Actualisatie van de vermoede meerwaarde per m² van bestemmingswijzigingen die planbaten genereren" (Janssens & De Wael, 2014) wordt de volgende filtering toegepast om de extreme vastgoedwaarden te weren die de resultaten statistisch nefast beïnvloeden:

- Oppervlakte van $plot \leq 200$ ha (2.000.000 m²)
(Geen transacties hebben betrekking op onbebouwde gronden met een oppervlakte groter dan 200 ha)
- Oppervlakte van $plot > 1$ m²
(53 transacties hebben betrekking op onbebouwde gronden met een totale oppervlakte van één vierkante meter of minder)
- Transactieprijs $> \text{€}1$
(1.440 transacties hebben een transactieprijs van één euro of minder)

In de Stadim-studie worden eenheidsprijzen groter dan 1.500 €/m² geweerd uit de resultaten. Daarnaast worden ook de 25% goedkoopste en 25% duurste verkopen geëlimineerd. In deze analyse worden deze laatste twee regels niet toegepast omdat een zeer groot aantal transacties zou genegeerd worden terwijl het aangewezen lijkt om de geactualiseerde verkoopprijzen te baseren op een zo breed mogelijke basis aan transactieprizen. Het is echter belangrijk om de impact van prijs-uitschieters te beperken. Analoog aan de werkwijze van Statbel wordt hier eveneens geopteerd om de mediaanprijs te gebruiken als referentiewaarde.

Een tweede ingreep om tot een zo breed mogelijke basis voor elke bestemmingsklasse te komen, is het indexeren van alle transactieprizen naar het niveau van 2021 met behulp van de consumentenprijsindex (CPI) (Statbel, 2021). Hiervoor wordt de gemiddelde CPI per jaar gebruikt ten opzichte van referentiejaar 2013. Zoals eerder vermeld bevat enkel de periode 2014 t.e.m. 2021 voldoende transacties om representatief te zijn. Ook zijn de historische

Geopunt-datasets, waarmee de geometrie werd opgehaald, slechts beschikbaar vanaf 2014. Daarom worden enkel transacties vanaf 2014 opgenomen in de verdere verwerking. De indexering wordt dus enkel toegepast op transacties met een aktedatum in 2014 of later. Dit levert volgende resultaten op (zie Tabel 3.3).

Mediaan transactie-eenheidsprijzen o.b.v. geïndexeerde transactie-prijzen 2021		Vlaanderen	
Bestemmingsklasse	Uitrustingsniveau	Aantal	Mediaan [€]
Wonen (h_01_excl. WUG)	1 + 2 + 3 + 4	87823	240,95
Wonen (h_01_excl. WUG) <50m	1	58386	281,06
	2	15986	167
	3	11934	162,51
Wonen (h_01_excl. WUG) >50m	4	584	73,29
Woonuitbreidingsgebied (h_01_WUG)	1 + 2 + 3 + 4	10654	243,06
	1	7143	294,66
	2	1319	93,21
Woonuitbreidingsgebied <50m	3	1589	171,29
	4	466	11,97
	2 + 3 + 4	3374	93,59
Industrie (h_07) en Zeehavens (h-7p)	n.v.t.	4172	87,52
Overige Harde bestemmingen (h_08) en (h_09)	n.v.t.	536	12,71
Natuur (z_03) en bos (z_05) - eenheidsprijs (€/m ²)	n.v.t.	7412	2,31
Landbouwgebied (z_06) - eenheidsprijs (€/m ²)	n.v.t.	66129	4,46
Recreatie	n.v.t.	1543	27,75

Tabel 3.3: Overzicht mediaan transactie-eenheidsprijzen voor Vlaanderen.

Bovenstaande mediaanprijzen kunnen, voor wat betreft de kwantitatieve analyse, de basis vormen om een inschatting te geven van de financiële impact van de neutralisatie-opgave omdat ze alle bestemmingsklassen bevatten en gebaseerd zijn op de hoofdbron m.b.t. transacties in Vlaanderen.

Ter vergelijking, Statistiek Vlaanderen (2014) publiceerde 177 €/m² als gemiddelde eenheidsprijs voor bouwgronden in Vlaanderen in 2014. Volgens Statbel (2018) bedroeg de mediaanprijs voor bouwgrond in datzelfde jaar 206,86 €/m². Volgens Trends (2018) steeg de mediaanprijs naar 224 €/m² in 2018. Hieruit blijkt dus een sterke stijging van de bouwgrondprijzen in Vlaanderen. De geobserveerde mediaan transactie-prijs voor Wonen (excl. WUG) ligt in lijn met deze publicaties.

Bijzonder op te merken bij bovenstaande tabel is de hogere mediaanprijs voor de bestemmingsklasse woonuitbreidingsgebieden (met inbegrip van de bestemmingen woonreservegebied, woonreservegebied voor woonwijken, woonaansnijdingsgebied en woonuitbreidingsgebied). In totaal worden voor Vlaanderen 10.654 WUG-transacties in rekening gebracht. Hiervan hebben 8.355 transacties een oppervlakte die kleiner is dan 1.000 m². Daarenboven worden 6.582 transacties gekenmerkt met uitrustingsniveau 1 (bv. gelegen aan een uitgeruste weg en volledig gelegen binnen de eerste 50 meter ten opzichte van die weg). Daarentegen zijn er slechts 333 transacties die betrekking hebben op WUG-percelen groter dan 1.000 m² en verder dan 50 meter gelegen van de wegbaan. Slechts 108 transacties hebben betrekking op WUG die groter zijn dan twee hectare.

De mediaan transactie-prijzen van WUG binnen de verwerkte VlaBel-dataset hebben met andere woorden hoofdzakelijk het profiel van standaard bouwgronden aan wegen. Bijgevolg is het aantal referenties/transacties van grotere woonuitbreidingsgebieden te klein als representatieve basis voor verdere berekeningen (108 transacties > 2 ha op meer dan 9.000 ha WUG, en 282 transactie voor gebieden groter dan 1 ha). Verder onderzoek aangaande de prijsvorming bij grotere oppervlakttes WUG is dus aangewezen. Eveneens strekt het tot

aanbeveling om verfijnde prijsanalyses door te voeren voor de bestemmingen h_08 en h_09, waarover eveneens minder gekend is.

1.3.2 Mediaan transactiepreizen gekoppeld aan de kwalitatieve analyse

Eenzelfde oefening kan gemaakt worden voor de vijf neutralisatie-deelgroepen uit de kwalitatieve analyse van Rapport 2 met als doel de bepaling van een set van mediaan transactiepreizen per ruimtelijk gedetecteerde RBR-deelgroep. Hiervoor wordt per deelgroep van gronden nagegaan welke transacties, of specifiek welke plots die onderdeel zijn van deze transacties uit de VlaBel-dataset, voor minstens 75% overlappen met de percelen van de deelgroep. Op basis hiervan kan per deelgroep een set van mediaan transactiepreizen bepaald worden. Merk op dat de deelgroepen 'RBR-UO met Open ruimte-waarden, zonder Bodemwaarde, en zonder Kernwaarde' en 'RBR-UO zonder Bodem- en Open ruimte-waarde, en zonder Kernwaarde' als één geheel beschouwd worden gezien de grote gelijkheid tussen beide groepen. Op basis van de transacties die met geen enkele deelgroep overlappen wordt ook een set mediaan transactiepreizen berekend (zijnde 'Overige')(zie Tabel 3.4).

Analoog aan de mediaan transactiepreizen gekoppeld aan de *kwantitatieve* analyse, wordt enkel rekening gehouden met transacties die plaatsvonden tussen 2014 en 2021, van onbebouwde gronden met een oppervlak tussen 1 m² en 200 ha en een totale prijs groter dan één euro.

Uit onderstaande tabel blijkt het prijsverhogend effect van de gronden met Kernwaarde, en eveneens het prijsverlagend effect van Bodemwaarde en Open ruimte Waarde. Toegepast op bijvoorbeeld de woonbestemming bedraagt de mediaan transactieprijs van een perceel grond, gelegen binnen de 50m langs uitgeruste weg, met open ruimte-waarde buiten een kern, 180,62 €/m² ten opzichte van 230,75 €/m² binnen een kern. De impact van locatie op de waarde wordt hiermee duidelijk geïllustreerd op Vlaams niveau.

Mediaan transactie-eenheidsprijzen o.b.v. geïndexeerde transactieprijsen 2021		H_RBR_UO met Bodemwaarde zonder Kernwaarde		H_RBR_UO zonder Bodemwaarde zonder Kernwaarde ¹		H_RBR_UO met Bodemwaarde en en met Open ruimte-waarde met Kernwaarde		H_RBR_UO met Bodemwaarde of met Open ruimte-waarde met Kernwaarde		Overige	
Bestemmingsklasse	uitrustingsniveau	aantal	mediaan [€]	aantal	mediaan [€]	aantal	mediaan [€]	aantal	mediaan [€]	aantal	mediaan [€]
Wonen (h_01_excl. WUG)	1 +2 + 3 + 4	1123	153,09	2990	187,56	300	164,43	1589	198,47	81821	247,06
Wonen (h_01_excl. WUG) < 50m	1	553	180,62	1772	208,44	115	183,46	834	230,75	55112	287,61
	2	428	123,86	832	154,5	105	116,04	426	143,03	14195	170,59
	3	121	130,86	348	158,26	61	464,56	249	218,66	11155	161,38
Wonen (h_01_excl. WUG) > 50m	4	17	12,05	20	55,81	18	148,37	64	66,03	465	76,25
Woonuitbreidingsgebied (h_01_WUG)	1 +2 + 3 + 4	216	25,28	779	119,91	85	106,72	585	162,98	8989	262,06
Woonuitbreidingsgebied <50m	1	62	179,58	347	245,76	27	176,2	235	233,8	6472	306,48
	2	65	23,43	169	16,43	25	37,51	131	39,63	929	129,12
	3	44	10,67	129	59,01	25	170,63	129	124,5	1262	189,39
Woonuitbreidingsgebied >50m	4	44	5,39	124	8,31	8	7,34	86	37,37	204	15,97
	2+3+4	153	9,22	422	14,62	58	55,45	346	47,08	2395	135,93
Industrie (h_07) en Zeehavens (h-7p)	n.v.t.	191	52,05	578	35,8	9	83,03	151	47,16	3243	97,88
Overige Harde bestemmingen (h_08) en (h_09)	n.v.t.	126	3,18	52	8,75	2	22,33	52	5,82	304	36,4
Natuur (z_03) en bos (z_05) eenheidsprijs (€/m ²)	n.v.t.	0		0		0		0		7412	2,31
Landbouwgebied (z_06) eenheidsprijs (€/m ²)	n.v.t.	0		0		0		0		66129	4,46
Recreatie	n.v.t.	0		0		0		0		1543	27,75

Opmerking. ¹ H-RBR-UO met Open ruimte-waarde, zonder Bodemwaarde, zonder Kernwaarde + H-RBR-UO zonder Bodemwaarde, zonder Open ruimte-waarde, zonder Kernwaarde

Tabel 3.4: Overzicht mediaan transactie-eenheidsprijzen per RBR-neutralisatie-deelgroep.

2 Verwervingswaarde en indexering: het huidig planschadesysteem

De compensatie voor het verlies aan (bouw)rechten bij herbestemming kan gebaseerd zijn op de oorspronkelijke verwervingswaarde waarvoor het onroerend goed verworven werd. Het huidig planschadesysteem is gebaseerd op het indexeren van de verwervingswaarde. De wijze waarop geïndexeerd wordt, bepaalt mee de financiële impact van een planschaderegeling.

2.1 Planschadevergoeding volgens het VCRO (art 2.6.1-2.6.3)

De planschaderegeling is in de Belgische wetgeving ouder dan de invoering van de gewestplannen. Al in de wet van 1962 werd een vergoeding voorzien in geval van de invoering van een bouwverbod door bestemmingswijziging. De vergoeding werd in de praktijk bepaald als het verschil in actuele en speculatieve vastgoedwaarde voor en na de herbestemming, met aftrek van 20% die de eigenaar zelf als normale last moest dragen.

In 1977 paste de wetgever de planschaderegeling aan. De voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vergoeding werden strikter en de berekening van de vergoeding werd verduidelijkt en aangepast. De planschadevergoeding werd pas vorderbaar naar aanleiding van een vergunningsaanvraag of een verkoop. Verder is niet langer de actuele vastgoedwaarde, maar de werkelijke aankoopprijs die de eigenaars betaald hebben (plus index), de nieuwe berekeningsbasis. Op deze manier evolueerde de compensatie meer tot een schadevergoeding dan bij de wet van 1962 het geval was.

In 1999 volgt een tweede, belangrijke aanpassing van de compensatieregeling. Op basis van de rechtspraak wordt besloten dat enkel de eerste 50 meter-zone vanaf de weg, kan beschouwd worden als 'bouwgrond' en dat bijgevolg enkel deze zones in aanmerking komen voor compensatie. Dieperliggende oppervlaktes van woonbestemmingen komen niet meer in aanmerking voor compensatie bij een herbestemming. Zo evolueerde de planschaderegeling in een aantal stappen tot de huidige formule:

$$\frac{\text{(Deeloppervlakte eerste 50 meter vanaf uitgeruste weg)}}{\text{(oorspronkelijke aankoopwaarde} \times \text{index} - \text{actuele vastgoedwaarde nieuwe bestemming)}} \times 0,8 \text{ (+/- kosten of baten)}$$

Tussen 1980 en 2020 betaalde de Vlaamse overheid naar schatting meer dan 21 miljoen euro aan planschadecompensatie (exclusief inflatie en andere vergoedingen aan eigenaars). Daarbij gaat het zowel om schadeclaims gebaseerd op de invoering van de gewestplannen, als vergoedingen na latere, gedeeltelijke herzieningen van het bindende plan. Regelmatig werd de schaderegeling voor het Grondwettelijk Hof aangevochten, maar de regeling werd telkens grondwettelijk bevonden.

De componenten van de huidige planschadeberekening (VCR art.2.6.1-2.6.3) zijn:

- deelopervlakte 50m vanaf uitgeruste weg;
- oorspronkelijke verwervingswaarde van de bronbestemming;
- de consumptie-index;
- actuele vastgoedwaarde van de doelbestemming;
- kosten en baten: toevoeging van kosten en aftrek van (plan)baten op een ander terrein door het bestemmingsplan.

2.2 Raming huidig planschadesysteem: oorspronkelijke verwervingswaarde van de gronden en index

De vergoeding bij herbestemming van harde naar zachte bestemmingsklasse vertrekt binnen het huidig planschadesysteem vanuit de oorspronkelijke verwervingswaarde van het perceel en de indexatie hiervan. Hierbij bedraagt de planschadevergoeding 80% van de waardevermindering van een perceel als gevolg van de bestemmingswijziging. Deze waardevermindering is het verschil tussen enerzijds de geïndexeerde verwervingsprijs en anderzijds de actuele waarde van het perceel na wijziging van bestemming (Vlaamse Overheid, 2009).

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de woonbestemmingen (h_01) en andere, harde bestemmingsklassen. Voor woongebied wordt enkel de eerste 50 meter van het perceel grenzend aan de weg in rekening gebracht (Vlaamse Overheid, 2017). Hiervoor wordt in deze studie aan de hand van een GIS-analyse nagegaan welke van de eerder ruimtelijk geïdentificeerde 60.211 ha RBR binnen, dan wel buiten een buffer van 50 meter rondom de uitgeruste weg (GRB WBN-laag), gelegen zijn. De resulterende verdeling wordt proportioneel toegepast op de 16.588 ha te neutraliseren woonbestemmingen. Daaruit volgt dat 8.315 ha aan woonbestemmingen verder dan 50 meter van de weg gelegen zijn. Deze oppervlakte wordt in het *huidig* planschadesysteem niet vergoed omdat ze niet onder de huidige, juridische kwalificatie van bouwgrond valt.

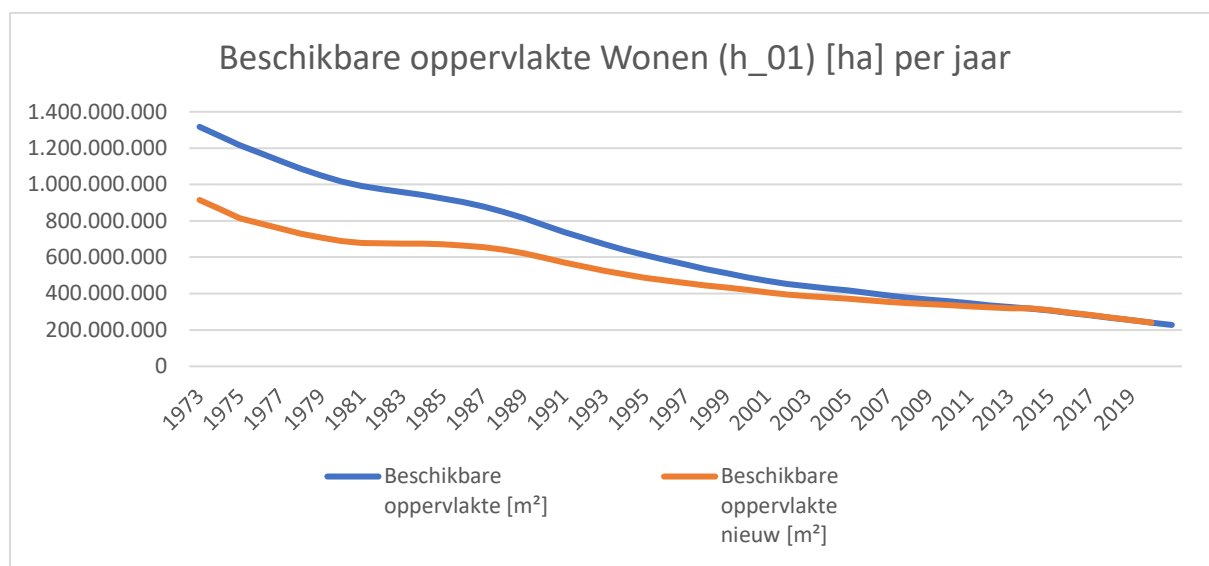
Voor de overige, harde bestemmingsklassen is er geen onderscheid m.b.t. afstand tot de weg en wordt de volledige oppervlakte vergoed bij herbestemming⁹: 8.016 ha industrie (h_07 + h_7p), 5.090 ha overige harde bestemmingen (h_08 + h_09) en 500 ha recreatie (h_02) (zie eerder). Bijgevolg wordt in het huidig planschadesysteem in totaal 21.879 ha van de 30.195 ha neutralisatie-opgave vergoed.

Vervolgens moet per bestemmingsklasse een inschatting gemaakt worden van de verwervingswaarde van de te neutraliseren oppervlaktes. De inschatting is mogelijk op basis van historische data m.b.t. vastgoedprijzen voor de periode 1973 tot 2004. Deze werden opgevraagd bij het Belgische statistiekbureau Statbel. De dataset bevat per jaar en per vastgoedtype (bv. woonhuis, teelgrond, bouwgrond) het aantal transacties, de totale oppervlakte waarop deze transacties betrekking hebben en de eenheidsprijs (€/m²). De periode 2015-2020 wordt aangevuld op basis van de VlaBel-databank. De tussenliggende, ontbrekende jaren (2005-2014) worden berekend aan de hand van lineaire interpolatie.

Voor bestemmingsklasse wonen (h_01) wordt gebruik gemaakt van de brongegevens m.b.t. het vastgoedtype 'bouwgrond'. Voor industrie worden de gegevens m.b.t. 'industrie en zeehavens' gebruikt. De historische datasets bevatten geen overeenkomstige vastgoedtypes voor de overige harde bestemmingsklassen (recreatie (h_02) en overige harde bestemmingen (h_08 + h_09)). Voor deze bestemmingsklassen worden de jaarlijkse eenheidsprijzen berekend op basis van de VlaBel-dataset voor de periode 2015 t.e.m. 2020. Voor deze periode wordt de verhouding berekend van deze eenheidsprijzen ten opzichte van wonen ('bouwgrond') en industrie ('industrie en zeehavens'). Zo is bijvoorbeeld de jaarlijkse eenheidsprijs voor recreatie voor de periode 2015 t.e.m. 2020 gemiddeld 12,6% van de eenheidsprijs voor wonen en 35,3% van de eenheidsprijs voor industrie. Aan de hand van deze verhouding(en) worden de overige jaren (1973-2014) aangevuld. Dus wordt voor recreatie per jaar enerzijds 12,6% van de eenheidsprijs voor wonen en anderzijds 35,3% van de eenheidsprijs voor industrie van het overeenkomstige jaar toegepast. Het gemiddelde van beide wordt beschouwd als de jaarlijkse eenheidsprijs voor recreatie.

⁹ Zie Grondwettelijk Hof 10 november 2016, nr. 140/2016

Uitgaande van de huidig oppervlakte per bestemmingsklasse zonder RB, kan op basis van de verhandelde oppervlakte per jaar in de tijd teruggerekend worden hoeveel oppervlakte in een specifiek jaar 'beschikbaar' was om te verhandelen (zie Figuur 3.6 blauwe lijn). Echter, deze totale beschikbare oppervlakte per jaar dient gecorrigeerd te worden (zie Figuur 3.6 oranje lijn). Er is namelijk een overschatting omdat gronden meermaals meegerekend worden als ze meerdere keren verkocht werden in de periode 1973-2020. Deze correctie gebeurt aan de hand van metingen van het historisch RB per bestemmingsklasse. Het RB werd gekarteerd op basis van historische kaarten voor de jaren 1975, 1990, 2000 en 2014 (VITO). Deze meetpunten van 1975 en 1990 werden afgezet ten opzichte van de ruimteboekhouding van 1994. Voor de meetpunten 2000 en 2014 werd de ruimteboekhouding 1998 en 2000 gebruikt. Op basis van deze vier ijkpunten in de tijd kan de totale beschikbare oppervlakte per jaar bijgesteld worden. Merk op dat deze oefening niet mogelijk is voor bestemmingsklassen recreatie (h_04) en overige harde bestemmingen (h_08 + h_09) aangezien geen overeenkomstige vastgoedtypes voorhanden zijn (zie eerder). Voor deze bestemmingsklassen wordt lineair geïnterpoleerd tussen de vier ijkpunten en de gekende oppervlakte in 2020.



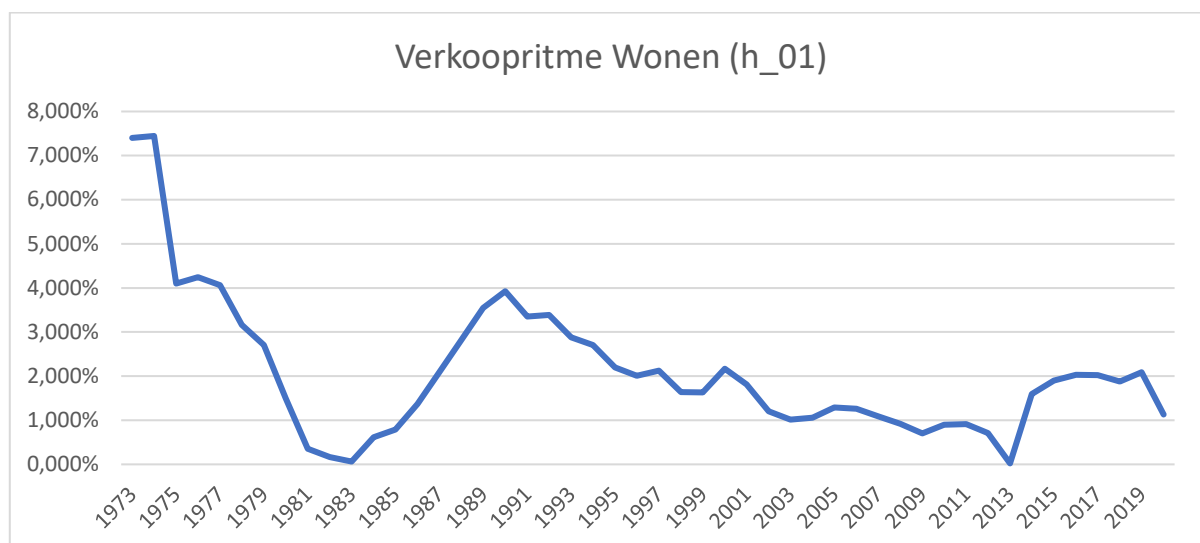
Figuur 3.6: Historisch beschikbare oppervlakte aan onbebouwde grond met bestemmingsklasse wonen vóór (blauw) en na (oranje) correctie met behulp van historische ruimtebeslagkaarten.

Op basis van de gecorrigeerde beschikbare oppervlakte per jaar wordt het verschil, zijnde het verhandeld aantal m² tussen opeenvolgende jaren, berekend. De verhouding van dit oppervlak ten opzichte van het totale verschil van beschikbare oppervlakte tussen 1973 en 2020 is een benadering van het aandeel dat in dat jaar verkocht/verworven is. Het geheel van deze percentages over alle jaren heen vertegenwoordigt het verkoopritme van de respectievelijke bestemmingsklasse. Het aandeel wordt per jaar en per bestemmingsklasse vermenigvuldigd met het te neutraliseren oppervlak van de respectievelijke bestemmingsklasse om zo in te schatten hoeveel hectare van bijvoorbeeld de 8.273 ha woongebied in een specifiek jaar werd aangekocht (zie Figuur 3.7).

Tenslotte wordt het jaarlijks verhandeld aantal hectare vermenigvuldigd met de geïndexeerde eenheidsprijs van datzelfde jaar. De indexatie gebeurt a.d.h.v. de consumentenprijsindex (gemiddelde index per jaar). De som over alle jaren heen vormt de totale verwervingswaarde voor een bestemmingsklasse.

Als inschatting van de actuele, nieuwe waarde na herbestemming van harde naar zachte bestemmingsklasse, wordt het gemiddelde genomen van de mediaanprijzen voor

landbouw (z_06), natuur en bos (z_03 + z_05). Deze mediaan transactiepreizen worden berekend op basis van de VlaBel-dataset. Dit komt neer op 3,385 €/m² (zie Tabel 3.3).



Figuur 3.7: Verkoopritme voor gronden met bestemmingsklasse Wonen.

Het verschil tussen historische verwervingswaarde en actuele waarde (per bestemmingsklasse) laat toe om de planschade op basis van verwervingswaarde, zoals voorzien in het huidig planschadesysteem, te berekenen. De budgettaire impact wordt in eerste instantie geraamd op 8 miljard euro (zie Tabel 3.5).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50 m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	8.273	8.016	5.090	500
Verwervingswaarde [€]	6.808.706.347	3.542.351.461	249.833.968	119.090.207
Nieuwe waarde [€]	280.027.662	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Vershil [€]	6.528.678.685	3.271.009.861	77.537.468	102.165.207
80% vergoeding [€]	5.222.942.948	2.616.807.889	62.029.974	81.732.166
Totaal	€ 7.983.512.977			

Tabel 3.5: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde.

Echter, in deze raming wordt eenzelfde verwervingswaarde voor planologisch 'beschikbaar' woongebied en woonuitbreidingsgebied (WUG) verondersteld. Deze kunnen in realiteit significant verschillen. Om een onderscheid te maken tussen woongebied (excl. WUG) en woonreservegebieden (WUG e.a.) wordt een ruimtelijke koppeling gemaakt tussen enerzijds de ruimtelijk gelokaliseerde RBR-percelen en anderzijds de ruimteboekhouding 2020. Zoals eerder worden alle woonreservegebieden (waaronder WUG) geïdentificeerd aan de hand van voorschriftcodes 0180, 0181, 0183 en 0105. In het kader van de neutralisatie-opgave wordt maximaal ingezet op het neutraliseren van de woonreservegebieden. Er kan 9.319 ha aan WUG geïdentificeerd worden die geen ruimtebeslag hebben. Gebruikmakend van de eerder beschreven procedure wordt ook het aandeel WUG gelegen binnen 50m ten opzichte van de uitgeruste weg ingeschat. Zo wordt de 16.588 ha aan woonbestemmingen opgedeeld in 7.269 ha woonbestemmingen (excl. WUG e.a.) en 9.319 ha WUG en andere woonreservegebieden, waarvan respectievelijk 2.134 ha en 6.182 ha verder gelegen zijn dan 50 meter van de weg.

De historische Statbel-datasets maken geen onderscheid tussen de woonbestemmingen (excl. WUG) en de woonreservegebieden (WUG e.a.). Enkel het vastgoedtype 'bouwgrond' komt in de dataset voor. Om beter de historische eenheidsprijs voor enerzijds woonbestemmingen (excl. WUG) en anderzijds WUG te kunnen onderscheiden, wordt nagegaan hoe de eenheidsprijs van wonen én WUG samen zich verhoudt ten opzichte van de

eenheidsprijzen van woonbestemmingen (excl. WUG) en WUG afzonderlijk. Dit kan met behulp van de VlaBel-dataset. Gemiddeld gezien over de periode 2015-2020 bedraagt de eenheidsprijs van wonen (excl. WUG) 100,9% van de eenheidsprijs van wonen (inclusief WUG). Analoog bedraagt de eenheidsprijs van WUG 35,6% van het geheel van wonen en WUG samen. Daarom wordt als jaarlijkse eenheidsprijs voor woonbestemmingen (excl. WUG) 100,9% van de historische eenheidsprijs voor vastgoedtype 'bouwgrond' gebruikt. Voor woonreservegebieden (WUG e.a.) wordt 35,6% van deze historische eenheidsprijs gehanteerd. Merk op dat voor wonen (excl. WUG) en WUG eenzelfde verkoopritme op basis van de brongegevens voor vastgoedtype 'bouwgrond' wordt aangenomen. Zo kan de eerste raming bijgesteld worden tot 6,6 miljard euro (zie Tabel 3.6).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50 m)	WUG (< 50m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	5.135	3.137	8.016	5.090	500
Verwervingswaarde [€]	4.230.385.849	909.289.556	3.542.351.461	249.833.968	119.090.207
Nieuwe waarde [€]	173.831.919	106.195.743	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Vershil [€]	4.056.553.930	803.093.813	3.271.009.861	77.537.468	102.165.207
80% vergoeding [€]	3.245.243.144	642.475.051	2.616.807.889	62.029.974	81.732.166
Totaal	€ 6.648.288.223				

Tabel 3.6: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde met aanname WUG.

Bovenstaande berekening gaat uit van de aanname dat *alle* gronden in de referentie-neutralisatie (= 30.195 ha) technisch en stedenbouwkundig bebouwbaar zijn. De technische en stedenbouwkundige bebouwbaarheid is een *uitsluitend* criterium in de huidige planschadeberekening, hetgeen betekent dat bij onbebouwbare gronden geen planschadevergoeding tot compensatie van een bouwverbod verschuldigd is. Het aandeel aan gronden dat dergelijke beperking heeft, kon niet in een GIS-analyse afgeleid worden. In een vorige studie in opdracht van departement Omgeving (Geuting et al, 2017) wordt de bebouwbaarheid van woonbestemmingen (excl. WUG) op 4/5^{de} geraamd, en van woonreservegebieden (WUG e.a.) op 2/5^{de}. Als we deze aannames analoog verrekenen in deze analyse, dan leidt dit tot een raming van 5,5 miljard euro planschadekost (zie Tabel 3.7).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50 m)	WUG (< 50m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	4.108	1.255	8.016	5.090	500
Verwervingswaarde [€]	3.265.323.894	363.715.823	3.542.351.461	249.833.968	119.090.207
Nieuwe waarde [€]	139.065.535	42.478.297	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Vershil [€]	3.126.258.358	321.237.525	3.271.009.861	77.537.468	102.165.207
80% vergoeding [€]	2.501.006.687	256.990.020	2.616.807.889	62.029.974	81.732.166
Totaal	€ 5.518.566.736				

Tabel 3.7: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. verwervingswaarde met aanname bebouwbaarheid.

2.3 Variant van de residentiële vastgoedindex

Er kan voor geopteerd worden om in de berekening een vastgoedprijsindex¹⁰ toe te passen, in plaats van de consumentenprijsindex¹¹, omdat de laatste de waardestijging van vastgoed niet volgt. Echter, de enige vergelijkbare, beschikbare index is de "residentiële vastgoedprijsindex". Deze index geeft de prijsevolutie weer voor residentiële woningen (bv. appartementen, rijhuizen, villa's), maar niet van residentiële gronden, noch van niet-residentiële gronden. Bovendien is deze index pas beschikbaar vanaf 2005.

Bij toepassing van een vastgoedprijsindex zouden alle jaarlijkse eenheidsprijzen naar het niveau van het gewenste referentiejaar kunnen verrekend worden (bv. 2021). Om dit te benaderen is het mogelijk om de mediaan transactiepreisen voor 2021 (berekend op basis van de VlaBel-dataset) voor de respectievelijke bestemmingsklassen te gebruiken als

¹⁰ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bouwen-wonen/residentiele-vastgoedprijsindex>

¹¹ <https://statbel.fgov.be/nl/themas/consumptieprijsindex/consumptieprijsindex>

algemene eenheidsprijs. Vermenigvuldigd met de te neutraliseren oppervlakte per bestemmingsklasse leiden deze tot de verwervingswaarde. De actuele, nieuwe waarde wordt op eenzelfde wijze als voorheen berekend. Analooq aan de bestaande planschade-regeling wordt ook de verhouding van 80% toegepast. Dit resulteert in een hoge financiële impact van € 19,5 miljard euro (zie Tabel 3.8) of meer dan een verdubbeling ten opzichte van het bestaande stelsel gebaseerd op de consumptie-index.

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50 m)	WUG (< 50m)	Industrie en zeehavens	Overige harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	5.135	3.137	8.016	5.090	500
Eenheidsprijs [€]	281,06	93,59	87,52	12,71	27,75
Verwervingswaarde [€]	14.433.441.428	2.936.147.592	7.015.603.200	646.939.000	138.750.000
Nieuwe waarde [€]	173.831.919	106.195.743	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Verschiil [€]	14.259.609.508	2.829.951.849	6.744.261.600	474.642.500	121.825.000
80% vergoeding [€]	11.407.687.607	2.263.961.479	5.395.409.280	379.714.000	97.460.000
Totaal	€ 19.544.232.366				

Tabel 3.8: Financiële impact planschade o.b.v. verwervingswaarde geïndexeerd met vastgoedindex.

3 Voorstel Instrumentendecreet planschadesysteem: Actuele marktwaarde van de gronden

3.1 Beschrijving van de eigenaarsvergoeding volgens het ontwerp-Instrumentendecreet (art.17)

Na decennia aan continuïteit in de wetgeving en rechtspraak over het huidige planschadesysteem, besluit de Vlaamse regering in 2018 om de planschaderegeling volledig te herzien. De Vlaamse regering legt in 2020 een ontwerp-decreet voor met een nieuwe berekeningsformule (art. 17 ontwerp Instrumentendecreet):

$$\frac{\text{(actuele vastgoedwaarde oude bestemmingsklasse)} \times \text{(Oppervlakte terrein)}}{\text{actuele vastgoedwaarde nieuwe bestemmingsklasse} \times 1}$$

In dit decreetsvoorstel komt de volledige oppervlakte in aanmerking, te vermenigvuldigen met de actuele vastgoedwaarde. De eigenaar dient geen normale last van 20% meer te dragen, hij moet niet meer aantonen dat de grond bebouwbaar is, en, de uitbetaling is onmiddellijk administratief mogelijk. De actuele vastgoedwaarde moet volgens art. 17 van het ontwerp Instrumentendecreet bepaald worden a.d.h.v. 13 factoren:

- 1° de oppervlakte;
- 2° de ligging;
- 3° het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, inzonderheid de ligging binnen een woonreservegebied en het ontwikkelingsperspectief voor dit woonreservegebied;
- 4° het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot deze uitgeruste weg;
- 5° de aanwezige constructies en opstanden;
- 6° de cultuurwaarde;
- 7° het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden;
- 8° de verwervingswaarde indien deze gekend is;
- 9° het tijdstip van verwerving en de bestemming op moment van verwerving;
- 10° de watertoets zoals bedoeld in artikel 1.3.1.1 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018, het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwikkelingsperspectief indien het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied;
- 11° de aard en de impact van de gebruiksbepijking;
- 12° de technische bebouwbaarheid.
- 13° het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing.

3.2 Niet-gelocaliseerde raming van het waardeverschil

Uitgaande van de doelstelling(en) opgenomen in het voorstel van Instrumentendecreet, wordt de eigenaarsvergoeding bepaald door het verschil tussen de eigenaarswaarde van de bronbestemmingsklasse en de eigenaarswaarde van de doelbestemmingsklasse. In eerste instantie kunnen de eigenaarswaarden voor bron- en doelbestemmingsklasse berekend worden op basis van de mediaan transactieprizen voor Vlaanderen per bestemmingsklasse (zie Tabel 3.3). Deze mediaan transactieprizen worden vermenigvuldigd met de te neutraliseren oppervlakte per bestemmingsklasse (zie Tabel 3.1). Dit resulteert in een niet-gelocaliseerde raming van 31,5 miljard euro (zie Tabel 3.9).

In deze berekening wordt een onderscheid gemaakt tussen woonbestemmingen (h_01 excl. WUG) binnen en buiten 50m langs de uitgeruste weg. Dit, omdat de waarde van percelen gerelateerd is aan de diepte van de percelen (Avondstondt, Zakboek schatten van onroerende goederen). Dit onderscheid komt overeen met de eerder gehanteerde uitrustingsniveaus 1 en 4. Aanvullend kan eenzelfde berekening van mediaanprijzen uitgevoerd worden met een onderscheid tussen woonzones gelegen binnen 50m, tussen 50 en 100m, en, verder dan 100m van de wegbaan. De mediaanprijzen zijn dan respectievelijk 281,06 €/m², 75,98 €/m² en 72,04 €/m². Een verder onderscheid (bv. op basis van 100m grens) is dus verwaarloosbaar (in tegenstelling tot de aannahme van Avondstondt).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50m)	Wonen (> 50m)	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	5.135,00	2.134,00	9.319,00	8.016,00	5.090,00	500,00
Marktwaaarde bronbestemming [€]	281,06	73,29	93,59	87,52	12,71	27,75
Eigenaarswaarde [€]	14.432.431.000	1.564.008.600	8.721.652.100	7.015.603.200	646.939.000	138.750.000
Marktwaaarde doelbestemming [€]	3,39	3,39	3,39	3,39	3,39	3,39
Eigenaarswaarde [€]	173.819.750	72.235.900	315.448.150	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Verschil [€]	14.258.611.250	1.491.772.700	8.406.203.950	6.744.261.600	474.642.500	121.825.000
Totaal	€ 31.497.317.000					

Tabel 3.9: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaaarde zonder ruimtelijke differentiatie.

Omdat het grootste deel aan te neutraliseren WUG-oppervlakte voorbij het uitrustingsniveau ligt, wordt als mediaanprijs voor WUG de mediaan transactieprijs voor percelen met uitrustingsniveaus 2, 3 en 4 genomen, namelijk 93,59 €/m². Het prijsverschil van uitrustingsniveau 1 wordt uit de berekening geweerd omdat het in de Vlabel-data gaat over transacties van gronden die hoofdzakelijk gelegen zijn langs uitgeruste weg, en, oppervlakte kleiner dan 1000m² behelzen, dus bouwloten zijn. De neutralisatie-oppervlakte is grotendeels van een andere aard, namelijk grotere aaneengesloten oppervlakken (in landbouwgebruik), op meer dan 50m van de wegbaan.

Bij voorgaande ramingen (Stadim, 2014 en Geuting et al., 2017) werd gewerkt met een gemiddelde van 70€/m² eenheidsprijs voor de WUG oppervlakte. Wanneer we dezelfde aannahme hanteren voor de WUG oppervlakte (binnen 50 meter) in onze berekening, dan resulteert dit in een totale planschadekostprijs van 29,3 miljard euro (zie Tabel 3.10).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50m)	Wonen (> 50m)	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Oppervlakte [ha]	5.135,00	2.134,00	9.319,00	8.016,00	5.090,00	500,00
Marktwaaarde bronbestemming [€]	281,06	73,29	70,00	87,52	12,71	27,75
Eigenaarswaarde [€]	14.432.431.000	1.564.008.600	6.523.300.00	7.015.603.200	646.939.000	138.750.000
Marktwaaarde doelbestemming [€]	3,39	3,39	3,39	3,39	3,39	3,39
Eigenaarswaarde [€]	173.819.750	72.235.900	315.448.150	271.341.600	172.296.500	16.925.000
Verschil [€]	14.258.611.250	1.491.772.700	6.207.851.850	6.744.261.600	474.642.500	121.825.000
Totaal	€ 29.298.964.900					

Tabel 3.10: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaaarde zonder ruimtelijke differentiatie.

Verder wordt hier voor de doelbestemmingen, zoals in eerdere berekeningen, het gemiddelde genomen van de mediaanprijzen voor landbouwgebied (z_06), natuur en bos (z_03 + z_05).

3.3 Gelokaliseerde raming van het waardeverschil

Een belangrijke kanttekening is dat de gronden, waarvoor planschade betaald moet worden, in realiteit niet evenredig met de transacties verdeeld zijn over Vlaanderen. Dit blijkt uit de ruimtelijke spreiding van RBR-percelen (zie Rapport 1); in bepaalde regio's is er meer neutralisatie nodig dan in anderen (bv. Limburg versus West-Vlaanderen). Bovendien is het de BRV-visie om eerst gronden met Open ruimte- en Natuurwaarde te neutraliseren. Op basis van de neutralisatie-deelgroepen van de kwalitatieve analyse (zie Rapport 2) blijkt dat deze vaak gelegen zijn in, voor ontwikkeling, minder aantrekkelijk gebied (bv. lager voorzieningenniveau, overstromingsrisico) of er beperkingen vanuit sectoraal beleid op zullen van toepassing zijn. In deze gebieden worden lagere mediaan transactiepreizen waargenomen (zie categorie 'Overige' versus mediaan transactiepreizen van neutralisatie-deelgroepen in Tabel 3.4). Anderzijds hebben stedelijke kerngebieden, waar prijzen gemiddeld gezien het hoogst zijn, relatief gezien een minder groot aanbod aan onbebouwde gronden met een harde bestemmingsklasse. Een globale mediaanprijs voor Vlaanderen staat dus niet in verhouding met de ruimtelijke verdeling van de concrete gronden die geneutraliseerd moeten worden bij uitvoering van de Bouwshift.

Een correctie is mogelijk met behulp van een differentiatie van de mediaanpreizen op basis van een gerichte neutralisatie die samenvalt met het omgevingsbeleid en de basisprincipes van het BRV. Met andere woorden, het totaaloppervlak van 30.195 ha kan onderverdeeld worden in specifieke gebieden vanuit de doelstelling om het verlies aan waardevolle open ruimte minimaal te houden. Vervolgens kan per gebied (en per bestemmingsklasse) een eenheidsprijs berekend worden. Ten opzichte van een globale mediaanprijs (per bestemmingsklasse) voor geheel Vlaanderen, laat dit een meer nauwkeurige berekening van de budgettaire impact toe (zoals weergegeven in Tabel 3.3).

Een meer accurate benadering is dus mogelijk door een ruimtelijk *gelokaliseerde* raming te maken op basis van de vijf deelgroepen uit de kwalitatieve analyse van Rapport 2 en de eraan verbonden mediaan transactiepreizen (zie Tabel 3.4). Analoog aan eerdere berekeningen kunnen deze eenheidsprijzen toegepast worden op de oppervlaktes van de respectievelijke RBR-deelgroepen.

Voor het beperkte deel aan gronden, dat naast de 5 deelgroepen nodig is om tot de minimale referentie-neutralisatie te komen, wordt een set mediaan transactiepreizen berekend op basis van alle VlaBel-percelen die niet of onvoldoende overlap hebben met de percelen uit de 5 deelgroepen (zie Tabel 3.4, deel 'Overige'). Deze set wordt gekoppeld aan de niet gelokaliseerde oppervlaktes die het sluitstuk vormen tussen de gedetecteerde terreinen uit de kwalitatieve analyse en de kwantitatieve neutralisatie-opgave (2.186 ha WUG en 500 ha recreatie) (zie Rapport 2).

De ruimtelijk gelokaliseerde raming levert een geraamde financiële impact op van 19,4 miljard euro (zie Tabel 3.11).

Planschade	Wonen excl. WUG (< 50m)	Wonen excl. WUG (> 50m)	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Prioritaire neutralisatie zonder Kernwaarde [€]	2.217.263.021	50.210.209	89.924.352	1.948.736.394	0	0
Regionale neutralisatie [€]	8.130.129.478	1.093.726.599	4.276.553.419	1.372.611.113	89.320.185	0
Neutralisatie L-RBR [€]	0	0	0	0	0	121.825.000
Totaal per bestemming [€]	10.347.392.498	1.143.936.808	4.366.477.771	3.321.347.506	89.320.185	121.825.000
Totaal	€ 19.390.299.768					

Tabel 3.11: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde gegroepeerd per neutralisatie-deelgroep.

In deze benadering bedraagt de planschadekost van de woonreservegebieden 4,4 miljard euro of 47€/m². Deze mediaan eenheidsprijs is op basis van de ruimtelijk gelokaliseerde percelen en dus nauwkeuriger dan een globale aanname van bijvoorbeeld 70€/m² (wat de planschadekost op de WUG overigens zou verhogen tot 6,2 miljard euro).

Wanneer er abstractie gemaakt wordt van de bestemmingsklassen en deze waarden teruggebracht worden tot mediaan eenheidsprijzen *per neutralisatie-deelgroep*, bekomen we 39€/m² voor gronden van de prioritaire neutralisatie, 80€/m² voor gronden van de regionale neutralisatie en 24€/m² voor de neutralisatie van gronden met lager ruimtebeslagrisico (L-RBR) (vooral recreatiegebieden).

De aanname om (vaak duurdere) RBR-invuloppervlakte (RBR-IO) niet te betrekken in de neutralisatie-opgave (zie Rapport 2), maar rekening te houden met percelen die deel zijn van grotere ruimtelijke open gehelen (RBR-UO) levert een positief effect op voor de planschadekost. Ter vergelijking rekenen we voor het RBR-IO een globale Vlaamse mediaan transactieprijs van 138€/m². Bij meting van 5.643 m² aan RBR-IO (Rapport 2, excl. WUG), zou het betrekken van deze deelgroep in de neutralisatie een bijkomende, geschatte financiële impact van 7,7 miljard euro hebben.

3.4 Toepassing van alle factoren uit het ontwerp Instrumentendecreet

De eigenaarswaarde uit het ontwerp Instrumentendecreet, vernoemd als de venale waarde of synoniem de marktwaarde, wordt bepaald aan de hand van 13 factoren (artikel 17). Deze factoren kunnen we opsplitsen in 3 groepen, met name de feitelijke locatiegebonden kenmerken, de groep van mogelijke beperkingen (al dan niet locatiegebonden) die een impact kunnen hebben op de waarde, en de historiek van de transactie.

In de voorgaande analyse werd de invloed van de locatie verrekend op basis van de Bodemwaarde, Open ruimte-waarde en Kernwaarde (zie Rapport 2). Daarmee is een eerste groep van factoren uit het decreetsvoorstel al ingecalculleerd:

- 1° de oppervlakte (*toepassing GIS-analyse RBR*);
- 2° de ligging (*toepassing Open ruimte-waarde en Kernwaarde RBR*);
- 3° het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, inzonderheid de ligging binnen een woonreservegebied en ... (*toepassing Ruimteboekhouding 2020*);
- 4° het al dan niet gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg en de afstand tot deze uitgeruste weg (*toepassing 50m onderscheid*);
- 6° de cultuurwaarde (*toepassing Open ruimte-waarde*);
- 10° de watertoets zoals bedoeld in artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid, het door de Vlaamse Regering goedgekeurde ontwikkelingsperspectief indien het een signaalgebied betreft, de aanduiding als watergevoelig open ruimtegebied (*toepassing watergevoeligheid in de Bodemwaarde*).

Voor de toepassing van een tweede groep van waardebepalende factoren uit het decreetsvoorstel zijn nog een aantal andere factoren te verrekenen, met name 'beperkingen' die gekoppeld zijn aan de feitelijke factoren van de eerste groep: met name:

- 3° ...en het ontwikkelingsperspectief voor dit woonreservegebied (*ontwikkelingsperspectief*);
- 5° de aanwezige constructies en opstanden (*gebruiksbeperking*);
- 7° het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden (*gebruiksbeperking*);
- 11° de aard en de impact van de gebruiksbeperking (*gebruiksbeperking*);
- 12° de technische bebouwbaarheid (*gebruiksbeperking*);

- 13° het stedenbouwkundig in aanmerking komen voor bebouwing (*stedenbouwkundige vergunbaarheid*).

De factoren rond *gebruiksbeperkingen* leiden in de vastgoedwaardering tot een absolute of relatieve correctie, als het verschil tussen de waarde van een standardsituatie van een grond die geen terreinrisico, geen slooprisko, geen risico heeft m.b.t. zakelijke rechten en geen (technisch) vergunningsrisico heeft ten opzichte van een terrein die dat wel heeft. De realiteit van de te neutraliseren gronden is vaak dit laatste.

De factor van de *stedenbouwkundige vergunbaarheid* is onlosmakelijk verbonden aan de bestemming van het gebied. De vraag naar haalbaarheid en wenselijkheid van de geplande ontwikkeling worden hieraan gekoppeld. Op een perceel van 1000m² kan 1 woning, of kunnen bijvoorbeeld 16 woningen gerealiseerd worden. De vraag stelt zich hier wat wenselijk en vergunbaar is vanuit de ruimtelijke context?

Adviserend aan de opsomming van de factoren in het voorstel van decreet, merken we op dat het *ontwikkelingsperspectief* eigenlijk als factor voor *alle* bestemmingstypes kan toegevoegd worden. Nu wordt deze factor enkel gekoppeld aan de bestemming woonreservegebied, toegepast volgens de woningbehoefte om deze aan te snijden. Is er vraag naar dergelijke ontwikkeling? Wat is de beste invulling van de grond? Wat is maatschappelijk en financieel haalbaar? De venale waarde of marktwaarde van een goed is dan ook afhankelijk van de meest doelmatige en doeltreffende aanwending (de '*highest and best use*'¹²) en dient dus ook verrekend te worden.

Bovenstaande factoren van vergunbaarheid, bebouwbaarheid, ontwikkelbaarheid en verkoopbaarheid kunnen we samenvatten als de *ontwikkelkans* dat de bestemming gerealiseerd komt. In berekeningen spreken we over negatieve opties (in functie van beperkingen) als inherent onderdeel van de benadering van het meest doelmatig en doeltreffend gebruik¹³. Hiervoor kan een correctie bepaald worden ten opzichte van een standardsituatie van grond waarop geen ontwikkelingsrisico, geen (stedenbouwkundig) vergunningsrisico en geen verkoopsrisico rust.

Ook dient nog rekening gehouden te worden met de laatste groep van twee factoren die los staan van een venale waardebepaling en beperkingen, maar wel voorkomen in het decreetsvoorstel en verband houden met de historiek van de transactie:

- 8° de verwervingswaarde indien deze gekend is;
- 9° het tijdstip van verwerving en de bestemming op moment van verwerving.

In het volgende deel worden de factoren van het ontwikkelperspectief, de vergunbaarheid, de gebruiksbeperkingen, en, het tijdstip van verwerving volgens een paar mogelijkheden verwerkt die de financiële impact van de planschadeberekening op Vlaams niveau vervolledigen tot alle waardebepalende criteria uit het decreetsvoorstel.

¹² Highest and best use is de optimale aanwending: 'the use of an asset that maximizes its potential and that is possible, legally permissible and financially feasible. The highest and best use may be for continuation of an assets existing use or for some alternative use' (IVS, RICS, 2020).

¹³ Blonk, C. Van der , Post , W.J. Van der (2021), De waarde van functieflexibiliteit van de stedelijke plint, *RERQ*, 5, p.27-34

3.4.1 Factor Ontwikkelkans (ontwikkelingsperspectief, vergunbaarheid en gebruiksbeperkingen)

Bovenstaande opsomming van beperkingen worden vervat in de factor 'ontwikkelkans', gekoppeld aan de vraag wat het meest doelmatig en doeltreffend gebruik is van de grond. Hiermee duiden we het ontwikkelingsperspectief, de mogelijke risico's bij vergunbaarheid en het inschatten van de impact van gebruiksbeperking op de eigenaarswaarde. Is er behoefte aan deze gronden in de specifieke regio? Is een ontwikkeling er verkoopbaar? Zo ja, voor welk ontwikkelingspotentieel is dit mogelijk? Niet alle gronden zijn voor het lenigen van demografische of economische noden noodzakelijk én goed gelegen.

Verder zijn er ook, vaak onbekende, beperkingen op het vlak van vergunbaarheid. Niet op elk perceel zou een omgevingsvergunning afgeleverd worden mocht de eigenaar reëel overgaan tot een aanvraag voor ontwikkeling. Een deel van het RBR behoort tot de slechtst gelegen locaties uit het bestemmingsareaal, waardoor ze na 40 jaar onveranderde bestemming nog steeds niet ontwikkeld zijn en in de toekomst ook niet zouden ontwikkeld worden.

Tenslotte zal op een deel van het RBR ook terrein- en gebruiksbeperkingen rusten die de ontwikkeling niet of maar ten dele mogelijk maken. Het kan daarbij gaan om oorzaken van de bodem en watergesteldheid, erfdiensbaarheden, beschermingsmaatregelen van natuur en erfgoed, enz.

Dergelijke beperkingen van ontwikkeling kunnen moeilijk gemeten worden. Een inschatting van de ontwikkelkans is bijgevolg aangewezen. Bij voorgaande ramingen (Stadim, 2014 en Geuting et al., 2017) werd de technische en stedenbouwkundige bebouwbaarheid voor (enkel) de bestemming wonen op 4/5 'aansnijdbaar' in woongebied en op 2/5 'aansnijdbaar' in woonreservegebied ingeschat. De onderbouwing van deze aannames is slechts gebeurd op basis van 13 gewestelijke casussen wegens het ontbreken van gemeentelijke dossiers rond planschade voor wonen.¹⁴

In deze studie wordt geopteerd om de factor ontwikkelkans in te schatten als een combinatie van de factoren gebruiksbeperking, vergunbaarheid en ontwikkelingsperspectief. Om de ontwikkelkans op Vlaams niveau in te schatten, wordt de huidige groeitrend van het ruimtebeslag geëxtrapoléerd tot 2040. Dit levert een procentuele verhouding van inname tegenover het RBR op. De extrapolatie toont aan dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat de referentie-samenstelling van 30.195 ha te neutraliseren gronden, tegen 2040 ontwikkeld zou worden bij een ongewijzigd beleid, dus, een beleid zonder Bouwshift.

De geschatte ontwikkelkans is voor wonen 39%, voor industrie 38% en voor andere bestemmingsklassen 16% van de bestemde oppervlakte zonder ruimtebeslag. Zonder BRV-beleid en zonder wijziging van de RB-groeitrend wordt dus maar een relatief beperkt deel van het planologisch overaanbod van de harde bestemmingen verder ontwikkeld tegen 2040. Niet elke ha van het RBR heeft met andere woorden dezelfde ontwikkelkans, een groot deel ervan heeft zelfs geen ontwikkelkans.

Twee mogelijke benaderingen zijn hier verder mogelijk: ofwel worden enkel de gronden die ontwikkelkans hebben vergoed volgens het verschil in marktwaarde, en, de gronden zonder ontwikkelkans worden niet vergoed, ofwel wordt de ontwikkelkans gesolidariseerd

¹⁴ Bevraging bij gemeenten (Stec studie 2017) toonden aan dat in 145 op 308 (toen nog) gemeenten in de laatste 10 jaar géén enkele veroordeling was geweest tot het betalen van planschade in woongebied en woonreservegebied.

onder de grondeigenaars en ontvangen alle grondeigenaars eenzelfde vergoedingswaarde (gedifferentieerd naar bestemmingsgroep).

Het in rekening brengen van de ontwikkelkansen leidt tot een verder verfijnd bedrag van 6,8 miljard euro (zie Tabel 3.12). Hierbij moet benadrukt worden dat dit begroot is op basis van eenveralgemeende aanname van de ontwikkelkansen (en waarbij aangenomen wordt dat geen planschade na 2040 wordt toegekend).

Bestemmingsklasse	Wonen (< 50m)	Wonen (> 50m)	WUG	Industrie en Zeehavens	Overige Harde b.	Recreatie
Totaal per bestemming [€]	10.347.392.498	1.143.936.808	4.366.477.771	3.321.347.506	89.320.185	121.825.000
GAU verhoudingsgetal (aanwending / totaal)	0,39	0,39	0,20	0,38	0,16	1,00
Totaal per bestemming [€]	4.035.483.074	446.135.355	873.295.554	1.262.112.052	14.291.230	121.825.000
Totaal	€ 6.753.142.265					

Tabel 3.12: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde met verrekening van de ontwikkelkansen.

3.4.2 Factor Inactiviteit eigenaar (verwervingsmoment en waarde)

In de ons omringende landen Nederland en Duitsland wordt de inactiviteit van de eigenaar in de tijd verrekend in de planschadevergoeding. In Frankrijk wordt er geen planschade toegekend bij herbesteding. Een achterliggende gedachte bij het niet vergoeden van planschade kan zijn dat er geen schade verschuldigd is indien de eigenaar nooit de intentie had tot ontwikkelen (bv. bebouwen) van het perceel en/of de eigenaar ruim de gelegenheid kreeg om de bestemming te realiseren maar daar aan voorbij ging. In Nederland wordt dit 'passieve risicoaanvaarding' genoemd. Dit kan geconcretiseerd worden als de tijd die een eigenaar heeft 'stilgezeten' (en de bestemming niet heeft gerealiseerd). Met andere woorden, hoe langer een eigenaar al in de mogelijkheid was om de bestemming te realiseren, maar, dit niet tot uitvoering heeft gebracht, des te lager zal de vergoeding zijn (bv. in Duitsland beperkt tot 7 jaar, daarna is er geen vergoeding meer).

Rekening houdende met de circa 40 jaar oude gewestplannen, zou een ondergrens van vergoeding kunnen bepaald worden. Bijvoorbeeld indien men 40 jaar geleden eigenaar werd van een stuk grond, maar nooit een initiatief tot ontwikkelen heeft genomen (bv. vergunningsaanvraag), is het maatschappelijk aanvaardbaar dat men geen aanspraak kan maken op een compenserende vergoeding. Dit is geheel anders vergeleken met iemand die 2 jaar geleden eigenaar werd van een grond en wiens ontwikkeling ervan door een latere bestemmingswijziging onmogelijk wordt gemaakt. Tot verrekening van de factor 'inactiviteit van de eigenaar', kan een degressieve vergoedingstabel worden opgesteld. De vergoeding is maximaal (100%) bij recent aangekochte percelen (2022) en minimaal (0%) vanaf 1980 of eerder. Daartussen kent de vergoeding een lineair verloop. Deze tabel kan vervolgens gekoppeld worden aan het verkoopritme per bestemmingsklasse van 1973 tot nu (zie Figuur 3.7). Het verkoopritme bepaalt het aandeel van de te herbesteden oppervlakte dat in een specifiek jaar (vermoedelijk) verworven werd. Dit aandeel wordt vermenigvuldigd met de respectievelijke vergoedingspercentage uit de eerder vermelde vergoedingstabel. Dit geeft per jaar het aandeel van de oppervlakte weer waarvoor een vergoeding betaald zou moeten worden. De som over alle jaren heen geeft per bestemmingsklasse een totale vergoedingsratio weer. Deze verhouding wordt voor woongebied, industrie, recreatie en overige harde bestemmingen bepaald en gebruikt als correctiefactor (zie Tabel 3.13).

Bestemmingsklasse	Wonen	Industrie	Overig harde bestemmingen	Recreatie
Zonder correctie [€]	5.354.913.983	1.262.112.052	14.291.230	121.825.000
Correctie	0,30	0,49	0,41	0,69

Met correctie [€]	1.633.204.141	614.220.653	5.873.243	84.519.052
Totaal	€ 2.337.817.089			

Tabel 3.13: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde met verrekening factor inactiviteit van de eigenaar.

In de berekening wordt het criterium verwervingsmoment verrekend en indirect ook de verwervingswaarde. Een vergelijkbare benadering (maar dubbel met de voorgaande) zou het verschil in verwervingswaarde en actuele waarde kunnen zijn, waarbij de ontstane grondwinst deels, maar dus niet volledig, wordt vergoed (de zogenaamde ‘*unearned increment*’ op grond, ontstaan door inactiviteit van de eigenaar en het niet realiseren van de voorziene bestemming).

3.4.3 Synthese-raming volgens de waardebepalende factoren uit het ontwerp-Instrumentendecreet

De twee laatste types waardebepalende factoren –de ontwikkelkans en de inactiviteit van de eigenaar– kunnen in verschillende combinaties al dan niet toegepast worden in een planschadesysteem. Bij toepassing van één van deze factoren, met name de ontwikkelkans of inactiviteit daalt de financiële impact van de planschaderegeling significant tot ca. 6,6 à 6,7 miljard euro, bij toepassing van *beide* factoren (ontwikkelkans en inactiviteit), zoals voorzien in het ontwerp Instrumentendecreet, kan de financiële impact van een planschaderegeling op 2,3 miljard euro geraamd worden (zie Tabel 3.14).

Synthese		
Ontwikkelkans	Inactiviteit	Planschade [€]
Nee	Nee	19.390.299.768
	Ja	6.574.095.970
Ja	Nee	6.753.142.265
	Ja	2.337.817.089

Tabel 3.14: Financiële impact planschadevergoeding o.b.v. marktwaarde in diverse combinaties.

De raming van 2,3 miljard euro benadert met andere woorden het best de lijst van de waardebepalende factoren van artikel 17 van het ontwerp-Instrumentendecreet. Er zijn uiteraard nog andere benaderingen mogelijk om de factoren te verrekenen, en, ook andere factoren kunnen in overweging genomen worden.

3.4.4 Factor normale last (vergoedingsratio)

In het ontwerp van instrumentendecreet wordt het waardeverlies aan 100% vergoed. In de bestaande regelgeving is dat niet het geval. Een bijkomende factor, die niet in de criteria-lijst van het decreetsvoorstel voorkomt, is de notie van ‘normale last’ die de burger dient te dragen bij stedenbouwkundige voorschriften (en andere erfdiensbaarheden van algemeen belang). De bestaande wetgeving inzake planschadevergoeding voorziet een vergoeding van 80% van het waardeverlies. Het wordt gezien als het aandeel ‘abnormale last’. Sinds 1962 wordt 20% gezien als het aandeel dat de burger als ‘normale last’ zelf dient te dragen.

Het aandeel normale last is in de diverse Europese lidstaten anders bepaald. Het deel van de last (bv. het niet kunnen ontwikkelen van de bestemming) dat buiten de normale maatschappelijke risico's valt is met andere woorden een politiek-normatieve keuze. In de vergoedingsratio is het dus ook een optie om de 80% vergoeding te behouden, waardoor de eigenaar –net zoals bij andere stedenbouwkundige beperkingen– een normale last blijft dragen van de beleidsbeslissingen. Aangezien dit een politiek-normatieve keuze is, zijn er ook andere verdelingen van de normale/abnormale last denkbaar. Tabel 3.15 geeft een overzicht van financiële impact van de vergoedingsratio van 50% (de eigenaar en overheid

dragen evenveel) tot 100% (de overheid draagt het volledige waardeverschil). Bij behoud van de 80% vergoeding uit het bestaande planschadesysteem en bij het aanhouden van alle waardebepalende factoren, daalt de financiële impact van de planschade verder tot 1,9 miljard euro.

Ontwikkelkans	Inactiviteit	Vergoedingsratio					
		100%	90%	80%	70%	60%	50%
Nee	Nee	19.390.299.768	17.451.269.791	15.512.239.814	13.573.209.837	11.634.179.861	9.695.149.884
	Ja	6.574.095.970	5.916.686.373	5.259.276.776	4.601.867.179	3.944.457.582	3.287.047.985
Ja	Nee	6.753.142.265	6.077.828.039	5.402.513.812	4.727.199.586	4.051.885.359	3.376.571.133
	Ja	2.337.817.089	2.104.035.380	1.870.253.671	1.636.471.962	1.402.690.254	1.168.908.545

Tabel 3.15: Financiële impact eigenaarsvergoeding in euro o.b.v. marktwaarde in diverse combinaties met toevoeging van een vergoedingsratio.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoeksrapport wordt voor het eerst de financiële impact van de planschadeprijs geraamd op basis van de concrete, te neutraliseren terreinen in Vlaanderen en op basis van de VlaBel-databank, de meest volledige dataset van de vastgoedprijzen in Vlaanderen. Hierbij werd de VlaBel-databank gekoppeld aan de strategische neutralisatie van gronden uit Rapport 2. De financiële impact werd gesimuleerd volgens de huidige planschaderegeling, en volgens de principes van het voorontwerp van instrumentendecreet.

Volgens de huidige planschaderegeling, gebaseerd op de oorspronkelijke verwervingswaarde en consumentenprijsindex, bedraagt de financiële impact van de neutralisatie-opgave 7,9 miljard euro. Bij toepassing van dezelfde aanname van vastgoedwaarde voor de woonreservegebieden als in twee voorgaande studies (opgemaakt in opdracht van departement Omgeving) daalt de financiële impact tot 6,6 miljard euro. Indien daarenboven dezelfde aanname over de bebouwbaarheid van woonbestemmingen uit een vorige studie wordt gehanteerd daalt de raming verder tot een impact van 5,5 miljard euro. In de huidige regeling komt ca. 22.000 ha van de 30.000 ha neutralisatie-opgave in aanmerking voor vergoeding.

Volgens het ontwerp van Instrumentendecreet wordt de marktwaarde als basis van de eigenaarsvergoeding gehanteerd en komt alle te neutraliseren oppervlakte in aanmerking voor vergoeding. Mocht de beleidskeuze genomen worden om de marktwaarde op de volledige oppervlakte in rekening te brengen (ca 30.000 ha), dan kan de financiële impact van de Bouwshift heel wat groter zijn door een combinatie van hogere eenheidswaarden en een groter toepassingsgebied. Ook het verlaten van de 20% normale last voor de eigenaar en het schrappen van het uitsluitingscriterium van technische en stedenbouwkundige bebouwbaarheid kan verstrekkende gevolgen hebben op de kostprijs van de Bouwshift. Anderzijds, *kunnen* de nieuwe factoren vermeld in het ontwerp Instrumentendecreet, sterk corrigerend werken op de planschadeprijs *indien* ze effectief worden toegepast.

De uitgevoerde berekeningen geven een inschatting van de mogelijke, financiële impact van de neutralisatie-opgave, waarbij in hoofdzaak rekening is gehouden met de opgesomde waardebepalende factoren uit het ontwerp Instrumentendecreet. De waardebepalende factoren werden op een getrapte wijze toegepast en becijferd.

Een niet-gelocaliseerde raming van de eigenaarsvergoeding, waarbij de mediaanprijzen van de VlaBel-databank aan de bron- en doelbestemmingen worden gekoppeld, resulteert in een raming van 31 miljard euro. Bij eenzelfde aanname van vastgoedwaarde voor de woonreserve-gebieden als in twee voorgaande studies, daalt de financiële impact tot 29 miljard euro. Echter, de concreet te neutraliseren gronden liggen ruimtelijk anders gespreid dan de gronden uit de VlaBel-databank die de basis zijn van de mediaanprijzen. Een ruimtelijk gelocaliseerde raming aan de hand van de referentie-neutralisatie uit Rapport 2 is bijgevolg meer nauwkeurig. Deze resulteert in een raming van 19,4 miljard euro. Wanneer we in een volgende stap ook de factoren ontwikkelingsperspectief, gebruiksbeperkingen en verwervingsmoment cumulatief in rekening brengen, dan kan de financiële impact van de regeling in het ontwerp Instrumentendecreet significant dalen tot 2,3 miljard euro.

De uiteenlopende wijze waarop de 13 waardebepalende factoren uit het ontwerp-Instrumentendecreet, gedefinieerd en toegepast kunnen worden, resulteert in een grote variatiebreedte voor het kostenplaatje van de neutralisatie-opgave. Het kan een nieuwe planschaderegeling (veel) duurder maken, eenzelfde kostprijs opleveren of goedkoper

maken dan de bestaande regeling. De nieuwe regeling kan financieel dus nog alle kanten uit door een gebrek aan een uitwerking van de waardebepalende factoren. Bijgevolg zijn in dit onderzoek een aantal aannames voorgesteld en toegepast om een meer praktische invulling te geven aan de waardebepalende factoren uit het decreetsvoorstel.

De huidige planschaderegeling is daarentegen minder complex en meer voorspelbaar aangezien ze gebaseerd is op het vast en verifieerbaar bedrag in de akte. Het is dus aan te bevelen om vooraf financiële simulaties van het gekozen vergoedingsstelsel te verrichten zodat de Vlaamse regering de budgettaire gevolgen van haar keuzes kent. De grote breedte van de mogelijke financiële impact is immers het gevolg van het beleidsvoornemen om 'de marktwaarde' als basis te nemen.

De definitie van marktwaarde is het hypothetisch bedrag dat op een bepaalde datum het resultaat is van het hypothetisch proces tussen vraag en aanbod (IVS, 2020). Wat is echter de waarde van gronden die niet verhandeld worden of ontwikkeld zullen worden? Hebben deze dezelfde waarde als gronden die wel verhandeld en ontwikkeld werden? De praktijk toont aan dat de kwaliteit van de schatting samenhangt met de referenties (voldoende, vergelijkbare transactie-prijzen), een gedegen analyse van het ontwikkelingsperspectief (ontwikkelkans, rendement) en de ervaring/kennis van de schatter. Dergelijk taxatie-proces leidt tot onzekerheid bij de betrokken actoren en bijgevolg tot weinig initiatief tot herbestemming van terreinen. Bovendien kan de keuze voor een evolutieve marktwaarde als referentiewaarde het perverse gevolg hebben dat de overheid steeds hogere prijzen moet betalen naarmate de neutralisatie vordert en het planologisch overaanbod kleiner wordt. Op de schaal van de Bouwshift is de individuele schatting van duizenden percelen bovendien geen efficiënte noch haalbare werkwijze.

Indien er gekozen wordt voor een eigenaarsvergoeding, conform het ontwerp van instrumentendecreet, dan kan een forfaitair systeem overwogen worden dat gebaseerd is op een benadering van de marktwaarde. Dit zou analoog zijn aan het spiegelbeeld van de planschade, de planbatenregeling. In het beleidsadvies van de Taskforce Bouwshift wordt gesteld dat een planschadevergoeding forfaitair en beperkend kan opgemaakt worden, zonder in te druisen tegen enig wettelijk of grondwettelijk voorschrift. Op basis van analyses, zoals in het rapport beschreven, kan voor elke bestemmingsverschuiving een forfaitair bedrag bepaald worden op Vlaams niveau. Met deze aanpak kunnen ook verdere waarderingsproblemen ten gevolge van het gebrek aan marktreferenties over de grotere woonreservegebieden en de 'overige' bestemmingen (h_08 en h_09), vermeden worden. Een forfaitair systeem kan ook meer snelheid en duidelijkheid bieden aan de betrokken partijen.

Indien er toch gekozen wordt voor een aanpak van (duizenden) individuele schattingen, dan strekt het tot aanbeveling om tot een duidelijke methodologische nota te komen over de bepaling van 'de marktwaarde'. Dit dient echter gekoppeld te worden aan een overkoepelend kader of register dat de kwaliteit van taxaties reguleert en valideert. Dit in tegenstelling tot onze noorderburen, waar een kwaliteitsregister (NRVT – Nederlandse Raad voor Registertaxateurs) het publieke belang van vastgoedwaarderingen bewaakt en bevordert. Op die manier beogen we het gevolgde waarderingsproces te onderbouwen en te uniformiseren (cfr. kwaliteitscharter zoals bij de erfbelasting), met minder juridische betwistingen tot gevolg. Naast het inzetten op de kwaliteit van de taxaties, is er ook nog een nood om een oplossing te bieden op het gebrek aan transparantie van de vastgoedmarkt. Een open Vlaamse database van vastgoedgegevens, zoals de NVM database in Nederland, met gedetailleerde referentiekenmerken, komt de kwaliteit van het taxatieproces ten goede.

Op basis van de uitgevoerde financiële simulaties, kunnen we vanuit financieel oogpunt concluderen dat het aangewezen is om in de Bouwshift:

- Prioritair werk te maken van de neutralisatie van de prioritaire gebieden die omwille van de Bodem- en Open ruimtewaarde een lagere marktwaarde voor ontwikkeling hebben;
- Werk te maken van de woonreservegebieden (WUG), met focus op de grotere terreinen;
- Verfijnde prijsanalyses uit te voeren tijdens de afwegingen van een regionale neutralisatie van specifieke bestemmingsklassen (m.n. industriegebieden, zeehavens, 'overige');
- Minder RBR-IO-percelen te betrekken in de neutralisatie gezien ze een hoge financiële impact hebben van 7,7 miljard euro en eerder te focussen op de grotere terreinen die deel uitmaken van de open ruimte (RBR-UO).

Deze financiële simulatie waarbij de ruimtelijke neutralisatie gekoppeld is aan de unieke VlaBel-databank biedt de basis voor eventuele verdere financiële simulaties, voor deelgebieden of voor specifieke bestemmingen, op regionale/lokale schaal, die kunnen meegenomen worden in de besluitvorming.

Tenslotte moet nog opgemerkt worden dat er naast het instrument van de planschadevergoeding, ook nog andere instrumenten kunnen ingezet worden die zo mogelijk een lagere financiële impact hebben of budgetneutraal zijn. In een volgende onderzoeksstap van het onderhavige project zullen deze alternatieve instrumenten op hun effectiviteit verkend en gesimuleerd worden.

5 Referenties

- Agentschap Wegen en Verkeer, 2012. Richtlijnen m.b.t. verhardingsbreedtes op gewestwegen. Dienstorder MOW/AWV/2012/4. Geraadpleegd op 1/02/2022 op: <https://wegenenverkeer.be/sites/default/files/uploads/documenten/MOW-AWV-2012-4.pdf>
- Alterman, R. et al, 2010. Takings International. A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights.
- Avondstondt, J., 2004. Zakboek schatten van onroerende goederen
- Blonk, C. Van der, Post, W.J. Van der, 2021. De waarde van functieflexibiliteit van de stedelijke plint, *RERQ*, 5, p.27-34.
- Departement Omgeving (z.d.) Planschade. Enkel voor direct bebouwbare bouwgrond. Portaal Departement Omgeving. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op <https://omgeving.vlaanderen.be/planschade>
- Departement Ruimte Vlaanderen, 2016. Beleidsplan Ruimte Vlaanderen [Witboek]. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/witboek-beleidsplan-ruimte-vlaanderen>
- Digitaal Vlaanderen (z.d.) Inhoud en kwaliteit van het GRB. Informatie Vlaanderen. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: <https://overheid.vlaanderen.be/GRB-FAQ-inhoud-kwaliteit>
- Geuting, E., Beekers, S., de Leve, E., & Stouten, J. P., 2017. Budgettaire en financiële impact transitietraject Beleidsplan Ruimte Vlaanderen – Rapport fase (p. 73). Stec Groep.
- IVSC (2020). International Valuation Standards (IVS). Norwich: Page Bros, Norwich
- Lacoere, P., Zurita Hurtado, O., Engelen, G., Stal, C., & Paelinck, M., 2021. Rapport 1. Ruimtebeslag en risico op bijkomend ruimtebeslag (PWO project Ruimtelijke en financiële simulatie betonstop 2020-2040). HOGENT.
- Lacoere, P., Zurita Hurtado, O., Engelen, G., Stal, C., & Paelinck, M., 2022. Rapport 2. Kwalitatieve analyse & Strategische neutralisatie Ruimtebeslagrisico (PWO project Ruimtelijke en financiële simulatie betonstop 2020-2040). HOGENT.
- Paelinck, M. 2022, Waarderen van vastgoed, een complex verhaal, *Ruimte*, 52, p 32- 35.
- Poelmans, L., Janssen, L., & Hambsch, L., 2021. Landgebruik en ruimtebeslag in Vlaanderen, toestand 2019. Departement Omgeving (i.o.v. Vlaams Planbureau voor Omgeving).
- Janssens, P., & De Wael, P., 2014. Actualisatie van de vermoede meerwaarde per m² van bestemmingswijzigingen die planbaten genereren. Overzicht grondprijzen in het Vlaams Gewest 2010-2012. (p. 42). Stadim i.o.v. Ruimte Vlaanderen.
- RICS (2020). RICS Valuation Global Standards, RICS/IVS. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: <https://www.rics.org/globalassets/rics-website/media/upholding-professional-standards/sector-standards/valuation/international-valuation-standards-rics2.pdf>
- Statbel, 2018. Verkoop van onroerende goederen per gewest volgens aard op het Kadastrale Plan. Belgische statistiekbureau. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: <https://statbel.fgov.be/nl/open-data/verkoop-van-onroerende-goederen-gewest-volgens-aard-op-het-kadastrale-plan>
- Statbel, 2019. Consumptieprijsindex en gezondheidsindex. Belgische statistiekbureau. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: <https://statbel.fgov.be/nl/open-data/consumptieprijsindex-en-gezondheidsindex>
- Statistiek Vlaanderen, 2014. Bouwgronden. Statistiek Vlaanderen. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: <https://www.statistiekvlaanderen.be/bouwgronden>
- Trends, 2018. Dit zijn de duurste en goedkoopste gemeenten voor bouwgrond. Trends Knack. Geraadpleegd op: 1/02/2022 op: https://trends.knack.be/economie/immo/dit-zijn-de-duurste-en-goedkoopste-gemeenten-voor-bouwgrond/article-analyse-1593473.html?cookie_check=1643714213
- Vlaamse Overheid, 2009. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) artikel 2.6.2, <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1018245¶m=inhoud&AID=1113453>

Vlaamse Overheid, 2017. Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, BS 20 december 2017 – art. 48,
http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2017/12/20_2.pdf#Page172