

12 beleidstips



Herontwikkeling van brownfields tot kwalitatieve stadsprojecten, Tweewaters, Leuven (Stéphane Beel Architects)

Foto Michael Ryckewaert

voor een zuinig, duurzaam en kwalitatief ruimtegebruik

in een juridisch en fiscaal kader

MICHAEL RYCKEWAERT, LAURENS BRUSSELMANS, KRISTIEN VAN DEN HOUTE, DIEDERIK VERMEIR, BERNARD HUBEAU

Zoveel is zeker: willen we in Vlaanderen werk maken van de vrijwaring en creatie van open ruimte én van andere duurzaamheidsdoelstellingen, dan is het terugdringen van het ruimtebeslag een eerste, noodzakelijke voorwaarde. Het aanpassen van de bouw- en ruimtereggeving vormt hierbij een belangrijke hefboom. Maar er zijn nog andere juridisch-financiële oorzaken die mee ten grondslag liggen aan onduurzaam ruimtegebruik. Wetten en regels uit de meest uiteenlopende beleidsdomeinen verleiden ons tot gedrag en beslissingen die een nefast effect hebben op de duurzaamheid van ons ruimtegebruik. Het Team Vlaams Bouwmeester formuleerde in samenwerking met het Departement Omgeving een onderzoeksopdracht om deze factoren in kaart te brengen.

Dit was de aanzet van een vrij ongewone denkoefening, waarbij een reeks experts² uit diverse domeinen uitgenodigd werd om na te denken over instrumenten en mechanismen buiten het ruimtelijk beleid die een grote impact hebben op de (on)duurzaamheid en (het gebrek aan) kwaliteit van ons ruimtegebruik. Voorafgaand aan de workshops werd een longlist opgesteld van bijna 100 fiscale en juridische oorzaken van onduurzaam ruimtegebruik. Hierna focussen we op enkele beleidsmechanismen die een nefaste ruimtelijke impact hebben, maar waarvan de bijsturing juridisch-technisch haalbaar lijkt. Ze hebben betrekking op de gemeentelijke autonomie en de gemeentefinanciering, de woon- en bouwfiscaleiteit, het eigendomsrecht, het woon- en grondbeleid, het openruimte- en het landbouwbeleid en de mobiliteit. Per domein formuleren we beleidssuggesties die verder onderzoek verdienen.

De spanning tussen gemeentelijke autonomie en sturend ruimtelijk beleid

De gemeentefinanciering die gemeenten aanmoedigt om woningen en bedrijven te ontwikkelen leidt tot een territoriale competitie tussen steden en landelijke gemeenten waarvoor de open ruimte het gelag betaalt. De financiering via het Gemeentefonds is niet gekoppeld aan ruimtelijke doelstellingen en in die zin een blanco cheque. Gemeenten die zouden willen inzetten op de ontwikkeling van open ruimte worden daar niet voor beloond.

De grote gemeentelijke autonomie en de kleine schaal van veel gemeenten maken dat de Vlaamse overheid aan ruimtelijke sturingskracht inboet. Het betekent dat gemeenten zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen om beleidsprincipes uit het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen en het toekomstige Beleidsplan Ruimte Vlaanderen te realiseren. De kleine gemeenten zijn meestal niet toegerust om die hoge ambities waar te maken. Bovendien staat het lokale bestuur heel dicht bij de burger. De lokale politiek is erg gevoelig voor NIMBY-reacties

¹ Onder leiding van Leo Van Broeck, Tania Hertveld (Team Vlaams Bouwmeester), Inge Leenders en Pieter-Jan Lijnen (Departement Omgeving).
² Filip De Rynck, Pieterjan Schraepen (UGent), Guy Vloebergh, Ann Verhetsel (UAntwerpen), Michel Maus, Kobe Boussauw, Eva Van Eenoo, Griet Juwet, Elke Vanempen (VUB), Griet Celen (VLM), Kristoff De Winne, Roel Helgers (Matexi) en Bart Aerts (Leidsman).

HET PRIMAAT VAN DE PRIVATE EIGENDOM VERKLAART WAAROM WE GEEN CULTUUR VAN PUBLIEK GRONDBELEID KENNEN.

en weinig geneigd tot een plannings- of vergunningenbeleid dat de lokale achterban te veel pijn zou doen. Er is geen sprake van enige cultuur van strikte sturing of dwingende monitoring van ruimtelijke beleidsdoelstellingen door het Vlaamse niveau, laat staan van financiële stokken achter de deur.

- 1 **Maak de financiering van lokale besturen meer afhankelijk van het halen van ruimtelijke doelstellingen als verdichting en de ontwikkeling van kwalitatieve open ruimte.**
- 2 **Stuur de versterking en opschaling van het lokale bestuursniveau zo dat territoriale competitie tussen stad en rand vermeden wordt door in te zetten op stadsgewestvorming.**

De woon- en bouwfiscaliteit

De woonbonus zwengelt eigenwoningbezit op onduurzame locaties aan. De ruime bouwgrondreserves buiten de steden oefenen een grote aantrekkingskracht uit op mensen die op zoek zijn naar betaalbare bouwgrond voor hun suburbane woondroom. Vlaanderen heeft tot nu toe beperkte wijzigingen aangebracht in de woonbonus, maar tegelijk ook het fiscaal voordeel uitgebreid tot eigen woningen die niet de enige woning zijn. Het verschuiven van de fiscale stimulus voor eigenwoningbezit van een woonbonus naar kortingen bij de verkooprechten – de vroegere registratierechten – zou mogelijkheden bieden om te sturen richting meer duurzame woonkeuzes, als de toekenning of de hoogte van de korting locatieafhankelijk zou worden. Bijkomend voordeel daarvan is dat lagere verkooprechten ook de verhuismobiliteit aanmoedigen. Dit biedt meer incentives om dichterbij het werk te gaan wonen, naar een kleinere woonst te verhuizen als het gezin krimpt of een aangepaste woning te zoeken op latere leeftijd.

Het kadastraal inkomen (KI) als grondslag voor de onroerende voorheffing 'bestraft' over het algemeen het wonen in de stad. Het Europees Hof van Justitie heeft recent geoordeeld dat het hanteren van het KI als grondslag voor de heffing op huurinkomsten strijdig is met de Europese regels inzake vrij verkeer van kapitaal. Een hervorming van het systeem dringt zich dus op. Vlaanderen heeft de bevoegdheid om zelf een nieuwe grondslag voor de onroerende voorheffing te kiezen. In een nieuw systeem kunnen fiscale incentives worden ingebouwd om nabijheid van voorzieningen, dichtheid en energiezuinigheid te 'belonen'. De heffing kan stedelijk en meer duurzaam wonen stimuleren en de hoge maatschappelijke en eco-

logische kosten van afgelegen wonen doorrekenen.

Het systeem van het verlaagd btw-tarief van zes procent voor renovaties en voor vervangende nieuwbouw in bepaalde steden kan nog veel effectiever ingezet worden om duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Dat moet selectief gebeuren. In sommige delen van de centrumsteden is die vervangende nieuwbouw wellicht geen goed idee, terwijl het op goed gelegen locaties buiten de stad soms juist wel een interessante maatregel kan zijn. In andere gevallen zal dan weer sloop ten voordele van openruimtecreatie te verkiezen zijn. Het lijkt dan ook onlogisch dat dure renovaties van slecht gelegen en verouderde woningen nog via btw-voordelen en premies door de overheid zouden worden ondersteund.

- 3 **Vervang de woonbonus door fiscale instrumenten die het ondersteunen van eigenwoningbezit verzoenen met duurzaam ruimtegebruik, zoals ruimtelijk moduleerbare (kortingen op) verkooprechten.**
- 4 **Grijp de door het Europees Hof gelaakte regeling van de grondslag voor de onroerende voorheffing aan om ruimtelijk gewenste woonkeuzes fiscaal te ondersteunen. Hou dit voor ogen bij een hervorming van het stelsel.**

Klassieke eigendom als drempel voor alternatieve vormen van eigenaarschap en sturend grondbeleid

Een eigenheid van onze liberale 19de-eeuwse staatsinrichting is de sterke bescherming van private eigendom en de volledige en sterk doorgedreven privatisering van grond. In andere landen daarentegen, zoals Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Zwitserland of de Scandinavische landen, zijn publiek grondbeheer, het opsplitsen van eigendoms- en gebruiksrechten, gemeenschappelijke eigendom en/of gemeenschappelijk gebruik van privaat land, al lang gemeengoed. De klassieke eigendom, waarbij de eigendoms- en gebruiksrechten voor onroerend goed bijna altijd bij een en dezelfde – private – partij liggen, werpt drempels op voor de financiering en het beheer van gemeenschappelijke en ruimtelijk duurzame woonvormen. Zo staan zo goed als alle banken huiverig tegenover het verstrekken van hypothecaire leningen aan cohousers of aan kopers van woningen met een erfpacht op de grond. Ook de belening van aandelen in wooncoöperaties stuit op bezwaren van de banksector.

De gebrekkige omgang met gemeenschappelijkheid in het wonen

uit zich ook in stroeve beheersvormen van gemeenschappelijke delen, een scherpe opdeling tussen de rechten van eigenaars en huurders, en het ontbreken van een kader om samenwerking of afspraken in collectieve woonprojecten vorm te geven. De wetgeving op de mede-eigendom schiet op dat vlak tekort. Wooncoöperaties bieden daarvoor een beter kader, maar door de financieringsproblemen worden ze weinig toegepast.

Het primaat van de private eigendom verklaart ook waarom we geen cultuur van publiek grondbeleid kennen. In de laatste decennia lag de nadruk veeleer op het vermarkten van publieke grond. In het beste geval gebeurde dit in het kader van stadsvernieuwing of onder het 'activeringsregime' van het Decreet Grond- en Pandenbeleid, maar veel vaker zagen ondergefinancierde lokale overheden er alleen maar een goede bron van inkomsten in.

- 5 **Ondersteun de financiering van alternatieve eigendomsvormen en woningdelen, zo nodig met een overheidswaarborg.**
- 6 **Onderzoek hoe wooncoöperaties gefinancierd en ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door gronden ter beschikking te stellen en/of garantieregelingen uit te werken, zodat ze als gepaste juridische vorm voor de organisatie en het beheer van collectieve woonprojecten kunnen ingezet worden.**
- 7 **Voer bij de vervreemding van (semi-)publieke eigendom (ruimtelijke) criteria in op het vlak van duurzame locatiekeuzes, verdichting, het vrijwaren van open ruimte en/of betaalbaarheid.**
- 8 **Stimuleer lokaal grondbeleid en wijs op de mogelijkheden van erfpacht en opstalformules voor het behoud van publieke grondposities die een betere ruimtelijke sturing toelaten.**

Open ruimte en landbouw

Met het Decreet Landinrichting en maatregelen voor plattelandsontwikkeling beschikt Vlaanderen over krachtige instrumenten om kwalitatieve open ruimte te ontwikkelen. Toch blijft de transitie naar een meer duurzame landbouw, onder meer als behoeder van biodiversiteit, moeilijk. In grote delen van de open ruimte botst de introductie van korte keten- en biologische landbouw op subsidie-mechanismen die vooral gericht zijn op inkomensondersteuning voor landbouwers en die sturen richting schaalvergroting. Daarnaast

vinden startende landbouwers moeilijk toegang tot grond en moeten ze op zoek naar nieuwe greenfields, wat de open ruimte voor natuur onder druk zet. Eigenaars van landbouwgronden zijn minder geneigd om gronden te verpachten wegens de langdurige pachttermijnen. Ze hebben immers talrijke andere mogelijkheden om hun gronden te valoriseren, door ze te verhuren voor 'para-agrarische activiteiten' die weinig met duurzame landbouw te maken hebben. Het soepele vergunningenkader, de generieke afwijkings- en ontwikkelingsmogelijkheden en een gebrekkige handhaving zetten de poort open om aan landbouwgronden en -panden niet-agrarische bestemmingen te geven.

- 9 **Heroriënteer de ondersteuning van de landbouw op basis van criteria die duurzaamheid vooropstellen**
- 10 **Bescherm het landgebruik voor duurzame landbouw door een doordachte aanpassing van de pachtwet en de ontwikkeling van een landbouwgrondenbank**

Mobiliteit

De bedrijfswagen als fiscaal instrument en de fiscaliteit die het bezit maar niet het gebruik van een auto belast, hebben een nefaste ruimtelijke impact op de woonplaats- en verplaatsingskeuzes. De effectiviteit en de criteria van het mobiliteitsbudget roepen vragen op. Zo stijgt het mobiliteitsbudget met de afstand tussen woon- en werkplaats, waardoor er geen incentive is om dichterbij het werk te gaan wonen. Hoewel de politieke wil om rekeningrijden in te voeren duidelijk groeit, bestaat er nog veel koudwatervrees. Experts vrezen dat de invoering ervan heel geleidelijk zal verlopen en zal neerkomen op *too little, too late*.

De basisvisie uit het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen om ontwikkelingskansen te koppelen aan duurzame bereikbaarheid staat of valt met een performant openbaar vervoer. Ondanks een gestage vooruitgang in de uitbouw van de S-treinen of de aanleg van enkele trambuslijnen, zijn we daar nog ver van verwijderd. Het gebrek aan integratie tussen de verschillende aanbieders en de kwaliteit van de dienstverlening zijn niet op het niveau van vergelijkbare metropolitane regio's.

- 11 **Vervang bedrijfswagens door een mobiliteitsbudget dat echt aanstuurt op een duurzame modal shift.**
- 12 **Werk een voldoende krachtig systeem van rekeningrijden uit dat leidt tot snelle aanpassing van het mobiliteitsgedrag.**