

# Verslag consultatie business case Turnhout

Woensdag 6 augustus 2025 (digitaal)

Aanwezig: Tom Coppens (UA), Thomas Machiels (UA), Caroline Van Esbroeck (UA), Cedric Heerman (Turnhout), Ive Van Bouwel (Turnhout), Bert Willems (Turnhout)

---

## Inhoudsopgave

<b>1. ALGEMENE REFLECTIE</b> .....	<b>2</b>
<b>2. NATUURWAARDEVERKENNER</b> .....	<b>2</b>
<b>3. KOSTENRAMING EN TABELLEN</b> .....	<b>2</b>
<b>4. PUBLIEKE WAARDECAPTATIE INSTRUMENTEN</b> .....	<b>2</b>
STEDENBOUWKUNDIGE LAST .....	3
URBANISATIEBELASTING .....	3
DIFFERENTIATIE VAN GEMEENTELIJKE OPCENTIEMEN OP DE ONROERENDE VOORHEFFING .....	3
<b>5. FINANCIËLE HAALBAARHEID</b> .....	<b>4</b>
NOOD AAN BIJKOMENDE FINANCIERING .....	4
RUP GROEN EN PRIORITERING VAN GRONDAANKOOP .....	4
FINANCIERINGSOPTIES EN MOGELIJKE STRATEGIEËN.....	4
<b>6. EUROPESE NATUURHERSTELWET EN DE 3-30-300 REGEL</b> .....	<b>5</b>
NATUURHERSTELWET .....	5
TOEPASSING VAN DE 3-30-300-REGEL.....	5
<b>7. DOORWERKING VAN INNOFINS IN TURNHOUT</b> .....	<b>6</b>
<b>8. CAPACITEIT STAD TURNHOUT</b> .....	<b>6</b>
<b>9. SOCIALE GEVOLGEN</b> .....	<b>6</b>

## 1. Algemene reflectie

Algemeen werd aangegeven dat de case interessant is en de ogen opent voor het belang van financiële aspecten bij NBS. Het is waardevol om te zien wat er allemaal mogelijk is met de verschillende instrumenten. Ook werd het positief bevonden dat een deel ervan financieel werd doorgerekend.

Vanuit InnoFINS werd de vraag gesteld naar welke instrumenten de voorkeur uitgaat om verder mee aan de slag te gaan. Turnhout antwoordde dat de stedenbouwkundige last eruit springt, mede omdat hier recent een goed kader rond werd uitgewerkt. Vlaanderen heeft dit instrument beter bekendgemaakt. Een nadeel is wel dat het gekoppeld is aan vergunningen, waardoor het proces traag verloopt, aangezien vergunningen niet gebiedsdekkend zijn.

## 2. Natuurwaardeverkenner

Turnhout stelde een vraag over het gebruik van de Natuurwaardeverkenner. Het is niet helemaal duidelijk hoe de indicatoren geïnterpreteerd moeten worden, bijvoorbeeld bij luchtkwaliteit. Ook is het onduidelijk wat de eenheden zijn en of de indicatoren zelf als eenheden moeten worden beschouwd. In samenhang hiermee werd opgemerkt dat de waarden die in tabel 4 aan vermeden kosten worden gekoppeld, eerder arbitrair lijken (ook al zijn ze gebaseerd op de tool van VITO). De onderzoekers hebben dit aangepast in het businesscaserapport door:

- Eenheden toe te voegen aan de tabel in Annex 1.
- Een uitgebreide metabeschrijving van alle indicatoren beschikbaar te maken en een bronvermelding toe te voegen.

## 3. Kostenraming en tabellen

Turnhout merkte op dat een belangrijke kostenpost niet is opgenomen in de kostprijsbepaling van de NBS: de personeelskost voor groenonderhoud en aanverwante taken. Naar verwachting zal dit op lange termijn één van de grootste kostenposten zijn. In de begroting worden de personeelskosten niet per individuele dienst weergegeven en zijn ze bijgevolg niet meegenomen in de berekeningen. De werkelijke kost zal dus aanzienlijk hoger liggen. In de berekeningen zijn wel beheerkosten opgenomen, maar die hebben enkel betrekking op de werkingskosten en sluiten de personeelskost uit. Daarnaast beschikt de stad over een aparte post voor externe aannemers die instaan voor groenonderhoud. Ook deze is niet opgenomen, terwijl dit samen met de personeelskost tot de meest budgetverslindende posten behoort die voor het volledige grondgebied gelden.

Voor de stad is het moeilijk om hierover eenduidige cijfers aan te leveren, aangezien er grote verschillen bestaan tussen de typen groenzones en de bijbehorende onderhoudslast. Het ontbreken van de personeelskost en de post voor externe aannemers kan niet worden opgevangen in de businesscase, omdat hierover geen data beschikbaar is. Dit versterkt echter de conclusie van de financiële analyse, namelijk dat de inkomsten uit publieke waardecaptatie-instrumenten ruim onvoldoende zijn om alle kosten van de natuurgebaseerde oplossingen te dekken.

De stad probeert regelmatig om kosten voor groen in projecten door private partijen te laten dragen, maar daarover bestaat intern discussie. Turnhout is voorstander van meer openbaar domein waar mensen kunnen verblijven, maar daar staat een aanzienlijke kost tegenover. De heersende perceptie is gelukkig dat de maatschappelijke baten zwaarder wegen dan de onderhoudskosten. Tegelijk wordt er steeds meer gekeken naar vormen van openbaar domein die minder onderhoudsintensief zijn.

## 4. Publieke waardecaptatie instrumenten

## Stedenbouwkundige last

Aan het begin van de nieuwe beleidsperiode (2024–2025) heeft de stad Turnhout expliciet in haar beleid opgenomen dat er een verordening voor een stedenbouwkundige last zal worden opgesteld. Er moet nog worden bepaald vanaf hoeveel woningen, of bij welk type aanvragen, dit instrument zal worden toegepast. Het voorbeeld van Antwerpen wordt door Turnhout als een te hoge drempel beschouwd, terwijl Herentals een verordening hanteert vanaf twee woningen.

Intern werd reeds de oefening gemaakt om te berekenen wat dit de voorbije jaren zou hebben opgebracht indien elke nieuwe vierkante meter licht zou zijn belast. De uitdaging ligt echter in het bepalen van wat binnen een project als een faire last kan worden beschouwd, zodat de ontwikkeling financieel haalbaar blijft. Dit kan bovendien verschillen per project, wat de bepaling bemoeilijkt.

De stedenbouwkundige last springt eruit omdat Vlaanderen recent een goed kader hiervoor heeft uitgewerkt en inspanningen heeft geleverd om het instrument breder bekend te maken. Omdat het echter gekoppeld blijft aan vergunningen, zal het niet leiden tot een snelle verandering van de fysieke omgeving.

In Herentals werd geprobeerd de stedenbouwkundige last te koppelen aan de omvang van de noodzakelijke openbare werken, gebaseerd op een studie van Atelier Romain. Daar wordt gesproken over een bijdrage van ongeveer €50 per m<sup>2</sup>. De opbrengsten vloeien naar een fonds voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling, waaronder ook voorzieningen kunnen worden gefinancierd.

Respondenten uit Turnhout gaven aan dat de stad wellicht de voorkeur zou geven aan een last in natura, bijvoorbeeld de realisatie van een gebouw waarin een kinderopvang kan worden ondergebracht, in plaats van een financiële bijdrage. Dit sluit beter aan bij de actuele noden en zorgt ervoor dat de bijdrage concreet binnen het project wordt toegepast. De vraag blijft echter wie deze functies vervolgens zal uitbaten, zoals de kinderopvang. De harde infrastructuur kan door de ontwikkelaar worden voorzien, waarna de stad op zoek gaat naar een partner voor de exploitatie. Mogelijk zou dit kunnen worden opgevangen door de zorgpartner van de stad Turnhout.

## Urbanisatiebelasting

Een urbanisatiebelasting of een bouwbelasting zou interessanter zijn omdat het eenvoudiger is als alle vergunningen onderhevig zouden zijn aan dezelfde regels, maar politiek ligt het woord 'belasting' zeer gevoelig. Er is meer draagvlak voor een stedenbouwkundige last, mede omdat het woord belasting niet expliciet aanwezig is, en omdat het aan een vergunning gekoppeld is.

Een urbanisatiebelasting of bouwbelasting zou volgens de respondenten interessanter kunnen zijn, omdat ze eenvoudiger toepasbaar is wanneer alle vergunningen aan dezelfde regels onderworpen zijn. Politiek ligt het begrip belasting echter zeer gevoelig. Er bestaat meer draagvlak voor de stedenbouwkundige last, mede omdat het woord belasting daarbij niet expliciet wordt gebruikt en omdat het instrument aan een vergunning is gekoppeld.

## Differentiatie van gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing

Vanuit InnoFiNS werd opgemerkt dat hogere opcentiemen de vraag oproepen of het kadastraal inkomen niet herzien zou moeten worden, aangezien de opcentiemen een oneigenlijke correctie vormen op een verouderd kadastraal inkomen. Er bestaat bezorgdheid dat een differentiatie op deze basis juridisch moeilijk stand zal houden.

Turnhout geeft aan dat een aanpassing van het kadastraal inkomen in principe mogelijk is, maar dat lokale besturen dit zelden durven doorvoeren. Hoewel het kadaster dergelijke aanpassingen toelaat, moeten gemeenten het initiatief zelf nemen. Er is nood aan een herziening op Vlaams of federaal niveau, aangezien lokale overheden te dicht bij de burgers staan om dit autonoom te doen — zeker wanneer het onduidelijk is wat de uiteindelijke effecten zullen zijn.

Vermoedelijk zijn er tal van niet-vergunde verbouwingen geweest die de waarde van woningen hebben verhoogd. In de binnenstad is er bijvoorbeeld een straat met veel handelszaken die al lang pleiten voor een aanpassing, in de veronderstelling dat hun belasting zou dalen. Het blijft echter onzeker of een herziening effectief tot lagere kadastrale waarden zal leiden.

## 5. Financiële haalbaarheid

### Nood aan bijkomende financiering

Eén van de conclusies van het rapport is dat bijkomende financiering van buitenaf noodzakelijk is, aangezien de inkomsten uit instrumenten voor publieke waardecreatie ontoereikend zijn. Dit werd door de stad Turnhout op dezelfde manier geïnterpreteerd. Veel hangt samen met de kostenstructuur: gronden worden aangekocht aan bouwgrondprijzen en vervolgens omgevormd tot park, wat bijzonder duur is. Turnhout bevestigt dat de huidige planschaderegeling in dat opzicht geen ondersteuning biedt.

### RUP Groen en prioritering van grondaankoop

In het meerjarenplan van Turnhout is een RUP Groen voorzien voor de binnenstad. Begrotingstechnisch is gepland om in 2027 te starten met een inventarisatie van het bestaande groen en de bestaande tekorten. Deze oefening wordt meegenomen in het nieuwe beleidsplan dat momenteel wordt opgemaakt en helpt om het gesprek aan te gaan over planschadecosten met de commissie die deze inschattingen moet maken.

Aansluitend op dit plan zullen middelen worden voorzien voor grondaankoop, gebaseerd op de meerwaarde voor de stad — bijvoorbeeld schoolterreinen met blauw ingekleurde zones die kunnen worden omgevormd tot groen. De beschikbare middelen liggen echter ver onder de geraamde kostprijs voor grondverwerving zoals vermeld in het rapport. Binnen het RUP zal daarom worden gekeken naar prioriteiten en naar de gebieden die de grootste meerwaarde opleveren. Op basis van de beschikbare middelen kunnen zo strategische keuzes worden gemaakt.

Dat kan onder meer betrekking hebben op schoolterreinen. Zo is er een school met een grote groenzone op eigen terrein, waarvoor overwogen kan worden de huidige blauwe bestemming om te vormen tot groen. De stad zal hierover in gesprek gaan met het college. Ook andere schoolterreinen komen hiervoor in aanmerking. Niet enkel potentiële bouwgronden, maar ook bestaande onderbenutte groenzones worden in overweging genomen, zoals agrarische gebieden aan de rand van de stad.

De stad hoopt dat de waarde van een aantal onbebouwde gronden lager zal liggen dan de marktprijs, aangezien veel van deze gronden waterziek zijn en daardoor technisch gezien niet bebouwbaar. Dit zou de grondwaarde verlagen, maar het blijft afwachten hoe de commissie planschaderegeling hierover zal oordelen.

### Financieringsopties en mogelijke strategieën

Vanuit InnoFiNS wordt benadrukt dat de opmaak van een RUP belangrijke stappen mogelijk maakt, zoals het identificeren van opportuniteiten binnen onbebouwde percelen in de binnenstad. Hierbij worden al snel hoge ramingen verwacht. Het rapport kan dienen als inspiratiebron, maar politiek gezien zal de uitvoering waarschijnlijk stapsgewijs verlopen — gebied per gebied en legislatuur per legislatuur.

Tegelijk wordt vanuit InnoFiNS het voorstel geopperd om het proces in één keer aan te pakken door een lening aan te gaan, die op termijn kan worden terugbetaald via een obligatie of een andere vorm van lening. Een groene obligatie biedt daarbij het voordeel dat de middelen specifiek gealloceerd blijven: ze kunnen in de volgende legislatuur niet zomaar voor andere doeleinden worden ingezet. Bovendien moet duidelijk worden gespecificeerd waarvoor de opbrengsten worden gebruikt.

Volgens Turnhout kan een groene obligatie ook communicatief sterk zijn, aangezien het een positief signaal geeft over duurzaam stedelijk beleid. Een nadeel is echter dat dit voor Turnhout relatief duur zou kunnen

uitvallen door de administratieve lasten, zoals de rapportageverplichtingen over de gerealiseerde impact. Deze bijkomende lasten kunnen de voordelen van een lagere rentevoet tenietdoen.

Een mogelijke oplossing zou zijn dat Vlaanderen of een samenwerkingsverband van centrumsteden dergelijke groene obligaties gezamenlijk zou opnemen, zodat de administratieve lasten gedeeld worden. Vandaag bestaan al verschillende sectoren waar prefinanciering wél gebruikelijk is, zoals bij openbare werken en wegenbouw..

## 6. Europese Natuurherstelwet en de 3-30-300 regel

### Natuurherstelwet

Vanuit InnoFiNS werd gevraagd of de stad Turnhout anticipeert op de Europese Natuurherstelwet, en of de stad de 3-30-300-regel reeds toepast bij het zoeken naar geschikte locaties voor vergroening.

Turnhout geeft aan dat er momenteel nog veel onduidelijkheden bestaan over de Natuurherstelwet. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat Europa precies als een stad beschouwt — gaat het om gemeenten met meer dan 20.000 inwoners? Het Vlaamse kader moet bovendien nog worden uitgewerkt. Volgens Turnhout zou men zelfs kunnen stellen dat heel Vlaanderen één grote stad vormt, waarbij iedereen moet bijdragen volgens het concept van de nevelstad.

Daarnaast bestaat er onzekerheid over de referentieperiode: vanaf welk moment mag worden gerekend met het aandeel groen? Mag men teruggaan in de tijd en reeds ondernomen acties meenemen in de berekening?

De doelstelling van 30% kruinbedekking wordt door Turnhout beschouwd als de moeilijkst haalbare. Hiervoor zal een groeipad moeten worden ontwikkeld.

### Toepassing van de 3-30-300-regel

De 3-30-300-regel is opgenomen in het groen-blauwplan van de stad Turnhout. De stad weet echter nu al dat vooral de doelstelling van 30% kruinbedekking een grote uitdaging vormt, aangezien ze daar momenteel ver van verwijderd is. Omdat de regel communicatief sterk en helder is, werd ze ook opgenomen als doelstelling in het meerjarenplan. Voor de 30%-doelstelling zal de stad een groeipad uitwerken, aangezien dit niet op korte termijn kan worden gerealiseerd.

Turnhout merkt verder op dat de richtlijn vandaag zeer algemeen is, terwijl de lokale context sterk kan verschillen. Vlaanderen stelt de regel als algemene richtlijn, maar dat is volgens Turnhout te beperkt bruikbaar, onder meer bij het bepalen van oppervlaktes die als groennorm gelden. De lokale context vraagt meer nuance.

Zo heeft de stad, in het kader van het ruimtelijk beleidsplan, alle openbare parkjes en groenzones geïnventariseerd. Sommige zones zijn slechts 200 m<sup>2</sup> groot — volgens de 300-regel te klein — maar ze hebben in bepaalde wijken wel degelijk een belangrijke betekenis. In Turnhout zal de toepassing van de regel daarom een genuanceerder verhaal worden.

InnoFiNS merkt op dat als de doelstelling van 30% kruinbedekking moeilijk haalbaar is, ook de '3'-component — het kunnen zien van minstens drie bomen vanuit elke woning — een uitdaging zal vormen. Tegelijk kan het voldoen aan deze "3"-voorwaarde helpen om dichterbij de 30%-doelstelling te komen. Dit impliceert dat er vandaag heel wat woningen zijn zonder zicht op bomen.

Volgens InnoFiNS zal de 3-30-300-regel vermoedelijk eerder als richtlijn worden gehanteerd, waar steden mee aan de slag kunnen gaan, dan als een bindende doelstelling die één-op-één moet worden toegepast. De regel is wel communicatief sterk en eenvoudig te gebruiken als benchmark. Ze straalt een duidelijke ambitie uit, maar moet steeds worden geïnterpreteerd in functie van de lokale context.

## 7. Doorwerking van InnoFiNS in Turnhout

Turnhout geeft aan dat verschillende van de binnen het InnoFiNS-project besproken instrumenten zijn meegenomen in de verdere beleidsbesprekingen en verkenningen.

- Differentiatie van opcentiemen: de stad onderzoekt de mogelijkheid om handelszaken in de periferie zwaarder te belasten dan deze in de binnenstad. Dit zou dienen als compensatie voor de voordelen die perifere handelszaken genieten, zoals ruimere uitbreidingsmogelijkheden, een soepelere stedenbouwkundige context en een lagere onroerende voorheffing.
- Duurzaamheidsinbreng in industrieterreinen: Turnhout onderzoekt hoe een duurzaamheidscomponent geïntegreerd kan worden in de herontwikkeling van industriegebieden, met een specifieke focus op waterbeheer. Een voorstel is om bepaalde wegen éénrichtingsverkeer te maken om ruimte vrij te maken voor natuurgebaseerde oplossingen, zoals wadi's. Bedrijven zouden als tegenprestatie meer bouwmogelijkheden op hun perceel krijgen, gekoppeld aan een financiële bijdrage voor de heraanleg van de weg en de integratie van NBS in het openbaar domein.

## 8. Capaciteit stad Turnhout

Op de vraag naar de uitvoeringscapaciteit voor de voorgestelde instrumenten, geeft Turnhout aan dat dit verschilt per instrument. Belastingen zoals de verhaalbelasting kunnen geïntegreerd worden in de reguliere werking. Complexere instrumenten, zoals groene obligaties, vereisen echter specifieke expertise en opvolging. De stad beschikt reeds over personeel dat zich toelegt op subsidiebeheer en de bijbehorende rapportering.

Ter vergelijking wijst Turnhout erop dat steden zoals Antwerpen extra personeel hebben aangeworven voor de opvolging van hun klimaatplan, specifiek met een financieel-operationele focus. Voor Turnhout lijkt een gelijkaardige aanpak haalbaar, op voorwaarde dat de politieke keuze wordt gemaakt om hierop in te zetten. Capaciteit wordt dus niet als een beperkende factor beschouwd, maar eerder als een element dat moet worden meegewogen in de beleidsbeslissing.

## 9. Sociale gevolgen

Tot slot wijst Turnhout op de sociale dimensie van vergroening. De stad merkt, net als andere steden, dat waardevermeerdering van vastgoed door meer groen aanleiding kan geven tot zorgen over betaalbaarheid en verdringing. Vooral in oudere arbeiderswijken met beperkte groene ruimte en een lage woningkwaliteit leeft deze gevoeligheid sterk. Precies daar waar vergroening het meest nodig is, wonen vaak de meest kwetsbare inwoners. De stad benadrukt daarom het belang van een evenwicht tussen ecologische en sociale doelstellingen bij stedelijke vergroening.