

# INSPECTIE VAN FINANCIËN

Vlaamse overheid  
Koolstraat 35  
1000 BRUSSEL  
T 02 553 75 78  
F 02 553 26 50  
[www.vlaanderen.be](http://www.vlaanderen.be)

Nota aan mevrouw Joke Schauvliege  
Vlaams minister van Omgeving, Natuur  
en Landbouw

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlagen
	K37-20160418- 21212	IF/SG/2017/05/05-291	
vragen naar/e-mail		telefoonnummer	datum
Nathalie Brees nathalie.brees@vlaanderen.be		02 553 75 78	5.05.2017

Betreft: Voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium

## 1. Het dossier

Bovenvermeld voorontwerp van decreet werd op 24 april 2017 door het Kabinet van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw voor advies aan de Inspectie van Financiën overgemaakt.

Het dossier bevat:

- de adviesaanvraag
- de ontwerpnota aan de leden van de Vlaamse Regering
- het voorontwerp van decreet
- de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet
- de begeleidende nota aan de Inspectie van Financiën
- de weerslag op het personeelsbestand of de personeelsbudgetten
- de weerslag op de lokale besturen

### Afschriften

- Dhr. minister-president van de Vlaamse Regering
- Dhr. Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
- Dhr. secretaris-generaal van het departement Kanselarij en Bestuur
- Dhr. secretaris-generaal van het departement Financiën en Begroting
- Dhr. inspecteur-generaal van Financiën, coördinator

## 2. Beknopte samenvatting van het dossier

De Vlaamse Regering wordt verzocht haar principiële goedkeuring te hechten aan bovengenoemd voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (zgn. Instrumentendecreet), in navolging van de eerder op 13 mei 2016 goedgekeurde conceptnota.

Het Instrumentendecreet heeft tot doel (i) het bundelen van bestaande realisatiegerichte instrumenten die reeds een decretale basis hebben maar omwille van de transparantie worden samengebracht in één overzicht, (ii) het harmoniseren en verbeteren van bestaande instrumenten waarvoor wijzigingen nodig zijn in de huidige regelgeving en (iii) het ontwikkelen van nieuwe regelgeving voor ontbrekende realisatiegerichte instrumenten.

In titel I van het Instrumentendecreet wordt een verscherpte motiveringsplicht opgelegd. Het vormt een aanscherping van de reeds bestaande motiveringsplicht (formeel en materieel) voor overheden met een specifieke focus op de inzet van instrumenten.

Titel II en III betreft de harmonisering van bestaande instrumenten: m.n. de compenserende vergoedingen en de koopplichten.

De bestaande compenserende vergoedingen worden herleid tot een eigenaarsvergoeding (voor kapitaalverlies) en een gebruikersvergoeding (voor inkomstenverlies).

De procedurele harmonisatie impliceert de overschakeling van een gerechtelijke naar een administratieve afhandelingsprocedure voor planschadevergoeding.

Het decreet regelt ook het toepassingsgebied, het administratief beheer en procedure, de algemene voorwaarden en de berekening van de aankoopprijs inzake de koopplicht.

Titel IV, V en VI van het decreet betreffen nieuwe instrumenten.

In titel IV 'Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies' wordt een oplossing aangereikt voor tijdelijke kleinschalige en niet-agrarische activiteiten die ruimtelijk aanvaardbaar zijn in bestaande en niet-verkrotte gebouwen in agrarisch gebied.

Het Vlaams Gewest kan een convenant sluiten met een gemeente, dat als toetssteen geldt voor het sluiten van individuele activiteitencontracten op het grondgebied van de gemeente. Met een activiteitencontract kan afgeweken worden van de stedenbouwkundige voorschriften. Het vormt een alternatief voor de bestaande vergunningsprocedure voor zonevreemde functiewijzigingen.

In Titel V 'Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten' wordt het kader vastgelegd voor het verhandelen van ontwikkelingsrechten. Beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden kunnen vergoed worden uit meerwaarden van winstgevende ontwikkelingen elders.

Het Vlaams Gewest kan een convenant regionale ontwikkelingsrechten sluiten met betrokken gemeente- en provinciebesturen met het oog op het opzetten van een regionaal project van overdracht van ontwikkelingsrechten in een afgebakend gebied.

Hierbij wordt een herverdeling van ontwikkelingen tussen meer en minder ontwikkelde delen van het gebied nagestreefd door de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen en de overdracht van ontwikkelingsrechten.

De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van bestaand aanbod wordt hierbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten. Verder wordt de opmaak en de uitvoering van een ontwikkelingsrechtenplan geregeld, alsook de rol van de rechtenbank.

Het instrument vormt een alternatief voor de toepassing van planschade en planbaten, gezien deze worden uitgeschakeld.

Titel VI handelt over de billijke schadevergoeding. Ten gevolge het arrest van het Grondwettelijk Hof van januari 2014 is de overheid gehouden tot een schadevergoeding aan de betrokken eigenaars wanneer een verkavelingsvergunning onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel die tot een bouwverbod leidt.

Titel VII van het decreet betreft optimalisaties van bestaande grondgebonden en realisatiegerichte instrumenten:

- De afstemming tussen natuurinrichting en landinrichting, met name door de inzet van de instrumenten uit het decreet landinrichting mogelijk te maken ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject;
- De vereenvoudiging van erfdienstbaarheden tot openbaar nut, met name door het instrument 'bestemmingsbeperking' uit het bodemdecreet op te heffen;
- Een verbeterd kader voor het gebruik van stedenbouwkundige lasten;
- Een verduidelijking en aanpassing van het instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil';
- Duidelijkere toepassingsvoorwaarden voor de planschadevergoeding, onder meer met het oog op de vooropgestelde administratieve afhandelingsprocedure;
- Aangepaste modaliteiten voor de planbatenheffing, met name door de afschaffing van enkele vrijstellingsgronden en de (her)invoering van een geografische differentiatie van tarieven;
- Een verbetering en verruiming van het instrument 'recht van voorkeur', dat werd geïntroduceerd in het decreet landinrichting;
- De verbetering van het instrumentarium voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, met name door een sterkere koppeling met de ruimtelijke beleidsdoelstellingen en de opname van een decretale basis voor ruimtelijk gedifferentieerde subsidiepercentages.

Titel VIII bevat de slotbepalingen, met name omtrent de evaluatie en codificatie van het Instrumentendecreet, alsook de nodige overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen.

### 3. Opmerkingen van de Inspectie van Financiën

#### 3.1 Wettelijkheid en regelmatigheid

Geen opmerkingen.

#### 3.2 Doelmatigheid

De Inspectie van Financiën kan het bundelen, harmoniseren en verbeteren van de bestaande instrumenten in voorliggend Instrumentendecreet bijtreden.

Ze poneert echter reserves bij een aantal nieuwe instrumenten, meer bepaald bij het verhandelen van ontwikkelingsrechten en in mindere mate bij de convenanten en contracten die afwijkingsregels toestaan in agrarisch gebied.

Het systeem van regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten kan vanuit louter academisch perspectief mooi ogen, de uitrol in praktijk zal geen evidentie zijn.

Probleem is niet zozeer het afsluiten van convenanten regionale ontwikkelingsrechten, waarbij de krijtlijnen van het systeem worden bepaald, maar wel de opmaak van een ontwikkelingsrechtenplan. Vooral het mechanisme van prijsbepaling van het ontwikkelingsrecht, uitgedrukt in een 'eenheid van ontwikkeling' vormt een reëel struikelblok.

Hoe zullen ontwikkelingsrechten worden gekwantificeerd/gemonetariseerd?

Voor de duur van de verhandelingstermijn van ontwikkelingsrechten wordt de toepassing van planschade uitgeschakeld in dwingende zedende locaties, maar blijft het bouwverbod wel bestaan na de verhandelingstermijn. Een eigenaar die zijn ontwikkelingsrechten niet heeft overgedragen kan dus nog altijd aanspraak maken op een planschadevergoeding. Indien de ontwikkelingsrechten slechts deels werden overgedragen, dient de planschadevergoeding overeenkomstig te worden verminderd. Bijzonder complex en niet geheel vrij van speculatierisico's.

De financiële minwaarde van niet-ontwikkeling of minder intense ontwikkeling van bestaand bestemd aanbod dient gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten via een rechtenbank.

De rechtenbank kan als regulator via een aangepaste prijs van ontwikkelingsrechten, een lagere verkoopprijs en hogere aankoopprijs, de marktwerking van het verhandelen van ontwikkelingsrechten stimuleren. De rechtenbank hoort dus te garanderen dat de eigenaar met ontwikkelingsverbod of -beperking desgevallend een hogere prijs krijgt dan dat de loutere vrijemarkwerking zou bieden.

Een dergelijke arbitrage zal niet zelden leiden tot een deficitaire situatie, waardoor betrokken besturen zullen moeten bijpassen. M.a.w. gestuurde marktwerking van verhandelbare bouwrechten, maar de tekorten zullen moeten worden aangevuld met publieke middelen.

De Inspectie van Financiën pleit er derhalve voor om dit systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten nog niet volledig uit te rollen, maar het uitsluitend als pilootproject te voorzien. Pas na grondige evaluatie kan naderhand eventueel besloten worden om het al dan niet of bijgestuurd te implementeren. Een decretaal kader voor pilootprojecten blijft evenwel aangewezen.

De Inspectie van Financiën wil eenzelfde pleidooi houden ten aanzien van het nieuwe instrument voor zonevreemde functiewijzigingen in agrarisch gebied via convenanten en activiteitencontracten. Een brede implementatie lijkt haar op korte termijn niet aangewezen. Via enkele pilootprojecten kunnen de merites of knelpunten wel afgewogen worden tegenover de klassieke vergunningsverlening.

Verder vreest de Inspectie van Financiën dat dit nieuwe instrument oneigenlijk ingezet zal worden om verdoken "structurele" afwijkingen te bekomen van stedenbouwkundige voorschriften.

Het activiteitencontract kan slechts gesloten worden voor een bepaalde duur van maximaal 10 jaar, maar kan op verzoek verlengd worden. De vraag kan gesteld worden of 10 jaar op zich niet voldoende is om de nodige vergunningen te bekomen via de bestaande vergunningsprocedure voor zonevreemde functiewijzigingen.

### 3.3 Budgettaire weerslag

*Voorafgaande wil de Inspectie van Financiën opmerken dat in de haar voorgelegde ontwerpnota aan de leden van de Vlaamse Regering de budgettaire weerslag niet werd geschetst. Er werd haar wel een begeleidende nota bezorgd waarin de financiële weerslag weergegeven wordt van de verschillende regelingen. Artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse Regering stipuleert dat de budgettaire weerslag in een aparte rubriek moet worden geduid, zo niet is dossier onontvankelijk voor agendering.*

Concluderend kan gesteld worden dat de financiële weerslag van het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium geraamd wordt op:

- 400.000 euro, voor de ontwikkeling van een vergoedingenloket en –databank en een koopplichtenloket (begroting VLM);
- 20.000 euro voor de aanpassing van het digitaal uitwisselingsplatform voor stedenbouwkundige informatie ten gevolge van de regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (begroting Departement Omgeving) en
- 20.000 euro voor de aanpassing van het digitaal registratiesysteem voor de planbatenheffing (begroting Vlabel).

Deze kosten geven geen aanleiding tot een meervraag ten aanzien van de Vlaamse begroting.

De Inspectie van Financiën analyseerde de budgettaire weerslag aan de hand van de screenings-tabellen van de administratie als volgt:

#### Titel I. Inleidende bepalingen

De verscherpte motiveringsplicht heeft geen budgettaire impact, noch op het personeelsbestand of de -budgetten van het Vlaamse Gewest.

De ondersteuning van lokale initiatiefnemers bij de interpretatie en doorvertaling van de in het decreet genoemde instrumenten zal wel specifieke aandacht vergen. Deze ondersteuning zal worden opgenomen binnen het bestaand personeelsbestand, op basis van een samenwerkingsovereenkomst tussen de direct betrokken entiteiten (departement Omgeving, VLM, ANB, ...).

#### Titel II. Compenserende vergoedingen

De harmonisering van compenserende vergoedingen heeft een efficiëntieverhoging tot doel (stroomlijning procedures, bundeling van administratief beheer, gecentraliseerde monitoring via vergoedingendatabank, tegengaan van dubbele vergoedingen, geen overlap met koopplichtregeling) wat globaal gezien een positieve impact impliceert.

Er zal een positieve financiële impact zijn door de afschaffing van de kapitaalschadecommissies (kosten secretariaat): de taken worden opgenomen door de bestaande landcommissies maar kunnen efficiënter afgehandeld worden in combinatie met andere vergoedingsaanvragen.

Er zal een toename zijn van de werkingskosten van de landcommissies door een toename van het aantal dossiers, zijnde de taken m.b.t. schaderapporten en schaderamingsrapporten. De kosten zullen verhaald worden op de initiatiefnemers (gespreid over de bestuursniveaus).

Er zal een toename zijn van de kosten verbonden aan administratieve en beheerstaken (uitbestedingen landmeters of andere experten i.f.v. schaderamingsrapporten, actueel houden van de vergoedingendatabank en vergoedingenloket).

Er is een éénmalige kost voor het ontwikkelen van het vergoedingenloket en -databank en het koopplichtenloket (begroting VLM), geraamd op 400.000 euro.

Er zal een positieve financiële impact zijn door de omschakeling van planschade van de gerechtelijke naar de administratieve procedure: afname van de gerechtskosten en van de aanstelling van advocaten voor het Vlaams Gewest.

De bundeling van (planschade)aanvragen en de beoordeling van door de landcommissies voorgestelde bedragen impliceren (voor planschade) bijkomende inspanningen voor de initiatiefnemer van het RUP. Deze taak zat voorheen bij de rechter, waar nu de administratieve procedure een tijdsinzet vergt van het personeel. Er is een toename van de personeelsinzet bij de VLM voor het administratief beheer van het vergoedingenloket en -databank en voor het secretariaat van de landcommissies (toename dossiers).

### Titel III Koopplichten

De harmonisering van koopplichten heeft een efficiëntieverhoging tot doel (gelijkschakeling beoordeling waardevermindering/leefbaarheid bedrijfsvoering, stroomlijning procedures, bundeling van administratieve afhandeling, gecentraliseerde monitoring via koopplichtenloket, geen overlap met compenserende vergoedingen,...) wat globaal gezien een positieve impact impliceert.

Een geringe impact op de werkingskosten van de Vlaamse Grondenbank wordt verwacht door het beperkt aantal dossiers koopplicht. De toename van de personeelsinzet is zeer miniem in vergelijking met de bestaande werking.

Er dient wel een éénmalige kost voorzien te worden voor het koopplichtenloket (zie raming van 400.000 euro, samen met de ontwikkeling van het vergoedingenloket en -databank).

### Titel IV Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies

De financiële weerslag van dit nieuw instrument is nihil vermits de toepassing, opvolging en ondersteuning zal worden opgenomen vanuit de bestaande werkingen (dus geen nieuwe afzonderlijke dienst).

Er zal een toename zijn van de personeelsinzet voor de opmaak, onderhandeling, ondersteuning, evaluatie en monitoring van de convenanten.

### Titel V. Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten

Dit nieuw instrument vormt tot op zekere hoogte een alternatief voor de toepassing van planschade en planbaten – vermits deze worden uitgeschakeld - maar vergt niettemin belangrijke financiële en personeelsmatige inspanningen, zowel voor de initiatiefnemer van het project als voor het Vlaams Gewest.

Het overgrote deel van deze kosten hangt samen met het gebiedsgericht project en is hankelijk van eventuele externe initiatieven.

Enkele administratieve en beheerstaken verbonden aan het systeem zijn generiek van aard en worden wellicht best gecentraliseerd op gewestelijk niveau.

Er is een éénmalige opzetkost en structurele werkingskosten verbonden aan de oprichting van een rechtenbank (nieuwe dienst, dus huisvesting, apparatuur, software,...). De convenant regionale ontwikkelingsrechten bepaalt de modaliteiten voor de rechtenbank. De beslissing van de Vlaamse Regering ter goedkeuring van de convenant zal gebeuren met inzicht op de budgettaire weerslag verbonden aan deze rechtenbank.

Verder zijn er kosten verbonden aan het overkoepelend monitoringssysteem (opvolging lopende VOR-projecten, analyses en monitoring grondenmarkt ter beoordeling en onderhandeling van convenanten). De monitoring op Vlaams niveau zal in elk geval beperkt(er) zijn dan voor de initiatiefnemende regio.

Ook dient rekening te worden gehouden met kosten verbonden aan de aanpassing van bestaande registers (software vergunningen- en plannenregister).

De onderhandelingen omtrent convenanten en adviesverlening RUP's met ontwikkelingsrechtenplannen vergen bijkomende personeelsinzet; dit instrument vervangt tot op zekere hoogte de toepassing van andere instrumenten (gewoon RUP, planschade, planbaten), maar vergt bijkomende en specifieke expertise met het oog op de opvolging/beoordeling van het ontwikkelingsrechtenplan (economische expertise, inzicht in grondwaarderingen, regio-gebonden markttendensen,...).

Het betreft een vrijwillig instrument, dat naar eigen wens kan ingezet worden door (een samenwerkingsverband van) gemeenten en provincie(s).

Indien een project wordt geïnitieerd, betekent dit een zware impact op (initiatief-nemende) lokale besturen, zowel naar personeelsinzet als naar financiële aspecten toe (uitbestedingen).

#### Titel VI Billijke schadevergoeding

De financiële impact op de budgetten van het Vlaams Gewest dient ingeschat te worden bij de vaststelling van de betreffende overheidsmaatregelen die leiden tot een bouwverbod.

#### Titel VII Optimalisaties van instrumenten

##### *1. Afgestemde instrumenten natuurinrichting en landinrichting*

De afstemming natuurinrichting op landinrichting heeft een efficiëntieverhoging tot doel (uniforme en vereenvoudigde procedure, onderhoud van één systeem, eenvoudiger kennisopbouw, ...).

De werkingskosten van de landcommissies zullen toenemen als gevolg van een verhoogd aantal dossiers, maar daartegenover staat een afname van de werkingskosten van het projectcomité natuurinrichting.

##### *2. Vereenvoudigde erfdienstbaarheden tot openbaar nut*

Geen impact: een bestaande erfdienstbaarheid die niet wordt toegepast, wordt opgeheven

##### *3. Stedenbouwkundige lasten*

Geen impact: de bestaande regeling wordt geoptimaliseerd waarbij de (huidige) bestuursdwang wordt vervangen door het verplicht opleggen van een financiële waarborg bij elke vergunning waarin een last wordt opgelegd.

Deze optimalisatie heeft enkel impact op de personeelscapaciteit bij de vergunningverlenende overheid.



#### *4. Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil*

Dit instrument wordt geoptimaliseerd zodat het meer aangepast is aan de praktijkomstandigheden. De werkingskosten van de landcommissies zullen beperkt toenemen als gevolg van een beperkte toename van het aantal dossiers.

#### *5. Toepassingsvoorwaarden planschadevergoeding*

Geen impact: voor recent goedgekeurde of in procedure zijnde ruimtelijke uitvoeringsplannen wijzigen de toepassingsvoorwaarden voor planschade niet.

Naar aanleiding van het arrest nr. 140/2016 van 10 november 2016 van het Grondwettelijk Hof werd de '50 meter-regel' voor de planschade reeds bijgesteld in de lopende VCRO-wijziging.

#### *6. Planbatenheffing*

De opheffing van enkele uitzonderingsgronden en de invoering van arrondissementele correctiefactoren vergt een éénmalige aanpassingskost van het software-systeem van de Vlaamse Belastingdienst. Deze éénmalige kost wordt geraamd op 20.000 euro.

De afschaffing van enkele vrijstellingsgronden leidt op korte termijn niet tot bijkomende inning naar aanleiding van reeds goedgekeurde RUP's (geen retroactieve inning).

#### *7. Recht van voorkeur*

Het invoeren van een projectmatig recht van voorkeur houdt slechts een beperkte toename van de werkingskosten van de Vlaamse Grondenbank in, omdat er reeds een generiek recht van voorkeur bestaat.

#### *8. Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten*

Geen impact: het voorontwerp van decreet voorziet in een basis voor de verdere differentiatie van subsidiepercentages, die verder gedetailleerd wordt in een uitvoeringsbesluit.

De financiële weerslag wordt doorgerekend in het kader van dit besluit. Aan de heffing voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten wordt niets gewijzigd. De Inspectie van Financiën dringt er op aan dat de vooropgestelde differentiatie van subsidiepercentages budgettair neutraal is. Dit kan aangetoond worden aan de hand van een simulatie.

### 3.4 RIA

De Inspectie van Financiën noteert dat er geen reguleringimpactanalyse werd opgemaakt. Gezien de aanzienlijke potentiële weerslag op administratieve lasten, lokale besturen, ... is dit een manco.

#### 4. Besluit

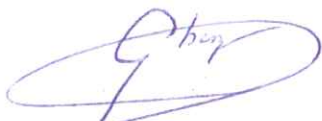
Onverminderd bovenvermelde opmerkingen, kan de Inspectie van Financiën een **gunstig advies** verlenen, op voorwaarde dat dit decreet geen aanleiding geeft tot een budgettaire meervraag. De uitvoering dient dus gewaarborgd binnen de bestaande budgetten.

Verder mag de uitvoering van het decreet evenmin ingeroepen worden om personeelsbudgetten te verhogen, noch het personeelsbestand uit te breiden.

De Inspectie van Financiën poneert sterke reserves bij de uitrol van het systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ze adviseert om dit pas breed te implementeren na positieve evaluatie van een aantal pilootprojecten.

Tot slot vraagt zij waakzaam te zijn omtrent het 'tijdelijk' karakter van de activiteitencontracten voor zonevreemde functiewijzigingen in agrarisch gebied. Dit nieuwe instrument mag niet oneigenlijk ingezet worden om verdoken "structurele" afwijkingen te bekomen van stedenbouwkundige voorschriften.

De Inspectie van Financiën,



Stefaan Ghesquière  
Inspecteur – generaal van Financiën