

Voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium

REGULERINGSIMPACTANALYSE

INHOUD

Deel I – Aanleiding en doel	3
1.1 Titel.....	3
1.2 Aanleiding	3
1.3 Politieke doelstellingen.....	4
1.4 Vrije beleidsruimte en voorwerp van voorliggende RIA	6
1.5 Consultatie in het kader van het volledig instrumentendecreet.....	8
Deel II – Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies	10
2.1 Opties.....	10
2.1.1 Optie 1 – Nuloptie	11
2.1.2 Optie 2 – Activiteitencontract als nieuw instrument, naast vergunningen, zonder overkoepelende convenant.....	11
2.1.3 Optie 3 – Activiteitencontract met overkoepelende convenant als nieuw instrument, naast vergunningen	11
2.2 Effecten	11
2.2.1 Doelgroepen en betrokken partijen.....	11
2.2.2 Optie 1 – Nuloptie	12
2.2.3 Optie 2 –Activiteitencontract als nieuw instrument, naast vergunningen, zonder overkoepelende convenant.....	12
2.2.4 Optie 3 – Activiteitencontract met overkoepelende convenant als nieuw instrument, naast vergunningen	13
2.2.5 Keuze en motivering van de optie.....	13
2.3 Uitwerking, uitvoering en monitoring	14
2.3.1 Juridisch-technische uitwerking	14
2.3.2 Uitvoering en administratieve lasten	15
2.3.3 Handhaving.....	16
2.3.4 Evaluatie	17
2.4 Consultatie specifiek voor dit onderdeel	17
Deel III - Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten	19
3.1 Opties.....	19

3.1.1	Uitgangspunten	19
3.1.2	Optie 1 – Nuloptie: Geen nieuw VOR-systeem, behoud van bestaande (niet-geoptimaliseerde) instrumenten.....	20
3.1.3	Optie 2 – VOR-systeem met toepassing van geoptimaliseerde instrumenten	21
3.1.4	Optie 3 – VOR-systeem met nieuwe instrumenten	23
3.2	Effecten	24
3.2.1	Doelgroepen en betrokken partijen	24
3.2.2	Optie 1: Nuloptie - Geen instrumentele vernieuwing.....	24
3.2.3	Optie 2a – VOR-systeem met toepassing van geoptimaliseerde instrumenten (lokale transfer van ontwikkelingsrechten)	24
3.3	Uitwerking, uitvoering en monitoring	27
3.3.1	Juridisch-technische uitwerking	27
3.3.2	Uitvoering en administratieve lasten	27
3.3.3	Handhaving.....	28
3.3.4	Evaluatie	28
3.4	Consultatie specifiek voor dit onderdeel	28
Deel IV – Overige informatie voor de Inspectie van Financiën		31
4.1	Te verstrekken verantwoording	31
4.2	Budgettaire aspecten	32
4.2.1	Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies	32
4.2.2	Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten	32
4.2.3	Andere instrumenten vervat in het instrumentendecreet	32
Deel V – Samenvatting en contactinformatie.....		36
5.1	Samenvatting	36
5.2	Contactinformatie.....	38

DEEL I – AANLEIDING EN DOEL

1.1 Titel

Deze RIA voert een reguleringssimpactanalyse door van het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium (verder: 'instrumentendecreet').

1.2 Aanleiding

Toenemende vraag naar geïntegreerde realisaties op het terrein

De vraag naar een meer realisatiegericht omgevingsbeleid is het laatste decennium steeds sterker geworden. Waar het ruimtelijk beleid (in de algemene zin) vroeger hoofdzakelijk aan de slag ging met visies en bestemmingsplannen, verschuift de aandacht meer naar de concrete realisatie op het terrein. Het volstaat niet om plannen te maken, ze moeten ook op het terrein uitgevoerd worden. Met het decreet betreffende de Landinrichting (december 2013) werd een eerste belangrijke stap gezet in het aanbieden van een realisatiegericht en samenhangend instrumentarium.

Maar het (overheids)instrumentarium om tot realisaties op het terrein te komen, blijft zeer uitgebreid en verspreid, net als de achterliggende regelgeving. Vanuit verschillende sectorale doelstellingen en hieraan verbonden regelgeving is een omvangrijk geheel aan instrumenten gecreëerd, soms zonder onderlinge samenhang. Dit gegeven bemoeilijkt ruimtelijke realisatietrajecten, niet alleen door het complex samenspel van uiteenlopende (sectorale) voorwaarden om instrumenten te kunnen inzetten maar ook door het gebrek aan overzicht van de bestaande instrumenten.

Vraag naar eenvoudige en doeltreffende instrumenten

Met het decreet betreffende de Landinrichting (december 2013) ontwikkelde de Vlaamse regering een breed inzetbare 'instrumentenkoffer' om oplossingen op maat te bieden. De 'instrumentenkoffer' bevat diverse instrumenten op het gebied van inrichting, beheer, grondverwerving, grondbiliteit en flankerend beleid die op maat kan worden ingezet. Deze instrumenten kunnen in onderlinge samenhang worden ingezet voor de realisatie van plannen en projecten die bijdragen aan het behoud en de ontwikkeling van de ruimte in Vlaanderen. Om de vijf jaar, vanaf het jaar dat volgt op de inwerkingtreding van het decreet, dient het decreet te worden geëvalueerd. Het decreet is in werking getreden in 2014, wat betekent dat de eerste evaluatie over de toepassing van het decreet en de diverse instrumenten moet afgerond zijn in 2019. Deze eerste volledige evaluatie wordt momenteel voorbereid. De eerste ervaringen met betrekking tot de toepassing van de instrumenten en de instrumentafweging hebben reeds geleid tot een aantal zeer gerichte optimalisatievoorstellen.

Vanuit het perspectief 'omgevingsbeleid' dient zich de vraag aan om deze instrumentenkoffer uit te breiden met andere realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten en deze instrumenten verder te optimaliseren. Vereenvoudiging en harmonisering van procedures vormen daarbij de belangrijke uitdaging.

Nood aan geïntegreerde en afgewogen inzet van instrumenten

Ruimtelijke realisaties vergen doorgaans complexe en intensieve processen en samenwerkingsverbanden tussen diverse partners (overheden, burgers, middenveldorganisaties,...). De complexiteit van het bestaand instrumentarium en de hieraan verbonden procedures werd hierboven geschetst.

Een eenvoudiger instrumentarium vraagt een brede(re) inzetbaarheid en vergelijkbare toepassingen, onafhankelijk van de (bestuurlijke en ruimtelijke) context. Het decreet betreffende de Landinrichting introduceerde voor het eerst een aanpak waarbij de geïntegreerde inzet van instrumenten wordt mogelijk gemaakt voor ruimtelijke realisaties in de brede zin. De toegang tot deze instrumenten werd ook verbreed, door het spoor van de landinrichtingsplannen aan te vullen met een generiek spoor voor projecten, plannen en programma's van de overheid, met name via de inrichtingsnota's. Eerste praktijkervaringen met deze inrichtingsnota's leiden alvast tot een vraag naar een procedurele vereenvoudiging.

Het complexe samenspel tussen betrokken actoren vraagt een (initiatiefnemende) overheid die zich als een betrouwbare partner of regisseur bij de realisatie van ruimtelijke projecten opstelt. In veel gevallen gaat het om projecten die de schaal en de mogelijkheden van lokale overheden en individuele (private) actoren overstijgen. Een duurzaam en gedragen partnerschap vraagt een sterke dialoog met andere overheden, particulieren en andere betrokkenen, ook over de concrete uitvoeringsaspecten op het terrein. Een transparante afweging en motivering van de in te zetten instrumentenmix maakt daar deel van uit.

1.3 Politieke doelstellingen

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 stelt een omgevingsbeleid tot doel, met een gemoderniseerd instrumentarium en een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak in combinatie met deze realisatiegerichte instrumenten. Tevens stelde het regeerakkoord tot doel om de conceptnota 'Harmonisering van de compenserende vergoedingen'¹ goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 december 2012, verder uit te voeren. Door middel van deze conceptnota besliste de regering om een ontwerp van regelgeving uit te werken inzake de procedure en berekeningswijze van compenserende vergoedingen uitbetaald door de overheid om beperkende of nadelige gevolgen op het grondgebruik in de brede zin door overheidsbeslissingen en bindende maatregelen te vergoeden.

Tot de opmaak van een 'instrumentendecreet' werd beslist vanuit de Beleidsnota Omgeving 2014 en de Beleidsbrief Omgeving 2015. Daarbij stelde de bevoegde minister een samenhangend traject voorop, met als doel (a) het bundelen van bestaande realisatiegerichte instrumenten die reeds een decretale basis hebben maar omwille van de transparantie beter worden samengebracht in één overzicht, (b) het verbeteren van bestaande instrumenten waarvoor wijzigingen nodig zijn in de huidige regelgeving, en (c) het ontwikkelen van nieuwe regelgeving voor ontbrekende (realisatiegerichte) instrumenten. Ook werd met de Beleidsbrief 2015 beslist om via het instrumentendecreet een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten te voorzien en de reeds genomen engagementen met betrekking tot het instrumentarium voor leegstaande en

¹ VR 2013 2012 DOC.1580/1

verwaarloosde bedrijfsruimten en tot de conceptnota 'harmonisering van compenserende vergoedingen' te honoreren.

Op 13 mei 2016 keurde de Vlaamse regering de conceptnota 'Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een 'instrumentendecreet' goed.² Met deze nota besliste de Vlaamse regering over de scope van het project en tegelijkertijd over de nagestreefde inhoud van het instrumentendecreet. Met deze conceptnota is bijgevolg de scope van het project, de samenstelling van de instrumentenbox, het achterliggend regelgevingsconcept en de opzet van een overkoepelend toetsingskader beslist. Ook de ontwikkeling van een instrumentengids, flankerend aan het instrumentendecreet, zit als beslissing vervat in deze conceptnota.

► **Scope project en inhoud instrumentenbox**

Met de conceptnota voor het instrumentendecreet heeft de Vlaamse regering beslist over de scope van het project. Aan de hand van enkele principes wordt geduid op welke realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten wordt gefocust. De conceptnota voor het instrumentendecreet somt tevens de instrumenten concreet op.

Een eerste groep omvat bestaande instrumenten:

- de instrumentenkoffer voor landinrichting (decreet landinrichting):
 - o inrichtingswerken, inrichtingswerken uit kracht van wet, erfdiensbaarheden tot openbaar nut, vergoeding voor waardeverlies van gronden;
 - o beheerovereenkomsten, dienstenvergoeding;
 - o verwerving, recht van voorkoop, vrijwillige herverkaveling, herverkaveling uit kracht van wet, gebruiksrui, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil;
 - o vergoedingen bij lokale grondenbanken, vrijwillige bedrijfsverplaatsing, vrijwillige bedrijfsstopzetting, vrijwillige bedrijfsreconversie, koopplicht;
- beheersovereenkomsten PDPOIII;
- lokale grondenbanken (decreet Vlaamse Grondenbank, maar niet een aantal specifieke grondenbanken, zoals deze van de Antwerpse haven en deze van het geactualiseerd Sigmaphan);
- recht van voorkeur (decreet Vlaamse Grondenbank);
- ruilverkaveling (wetgeving ruilverkaveling);
- instrumenten en maatregelen verbonden aan natuurinrichting (decreet natuurbehoud).

Een tweede groep bevat bestaande instrumenten die nog gericht onderzoek vergen:

- financiële vergoedingen, zowel de vergoedingen genoemd in de conceptnota betreffende de harmonisering van compenserende vergoedingen (VR 2013 2012 DOC.1580) (met inbegrip van planschade) als andere vergoedingen die niet zijn opgenomen in betreffende conceptnota of die nadien zijn ontwikkeld;
- koopplicht (andere naast koopplicht decreet landinrichting);
- instrumenten ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten;
- stedenbouwkundige lasten (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO));
- concessies, bezetting ter bede;
- zelfrealisatie (buiten onteigening);
- planologische ruil (VCRO);

² VR 2016 1305 DOC.0454/1

- planbaten (mogelijke wijzigingen vanuit harmonisering compenserende vergoedingen en ontwikkeling van systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)).

Een derde groep zijn nieuwe instrumenten die in onderzoek en ontwikkeling zijn. Dit onderzoek moet uitwijzen of en hoe deze instrumenten decretaal kunnen uitgewerkt worden en een meerwaarde kunnen bieden. Het gaat om:

- Verhandelbare ontwikkelingsrechten;
- Convenanten en contracten om (gebiedsgericht) afwijkingsregels tijdelijk toe te staan met betrekking tot activiteiten op bepaalde sites.

► **Regelgevingsconcept instrumentenbox**

De conceptnota regelt de regelgevingsconcept van het instrumentendecreet vanuit een maximale vrijwaring van de geëigende regelgeving. Bestaande te verbeteren en te harmoniseren instrumenten worden door middel van verwijzingen naar de eigen (sectorale) decreten gegroepeerd. De instrumenten zelf blijven verankerd in de sectorale regelgeving. Dergelijke aanpak heeft het voordeel dat het decreet niet zozeer gericht is op de instrumenten zelf (behoudens diverse optimalisaties), maar dat vooral een geïntegreerde en afgestemde inzet centraal staat. Door te werken met verwijzingen naar sectorale decreten blijven bovendien de uitvoeringsbepalingen (besluiten van de Vlaamse Regering) hieraan gekoppeld en gevrijwaard van onnodig complexe wijzigingen.

Voor nieuwe instrumenten laat de conceptnota meer in het midden of we worden ingebracht in geëigende regelgeving dan wel worden toegevoegd worden aan het (aanbouw)decreet.

► **Overkoepelend toetsingskader**

De conceptnota bepaalt dat het instrumentendecreet een niet dwingend toetsingskader moet bevatten, waarin zowel regels van afweging van deze instrumenten als harmonisering van (een aantal of groepen van) deze instrumenten wordt beoogd. Het eerste luik van het toetsingskader moet de afweging van de realisatiegerichte instrumenten in functie van doelmatigheid omvatten. De instrumentenafweging in het decreet landinrichting wordt hiervoor als inspiratiebron genoemd. Het tweede luik betreft de harmonisering van de instrumenten en de inzet van deze instrumenten. Dit leidt tot het formuleren van harmoniseringsprincipes en de harmonisatie van instrumenten via het aanbouwdcreet in de sectorale regelgeving. Voor relevante instrumenten(groepen) worden voornamelijk procedurele parameters uitgelicht en gescreend met het oog op harmonisering en vereenvoudiging.

1.4 Vrije beleidsruimte en voorwerp van voorliggende RIA

► **Geen ruimte: decretaal initiatief gericht op realisatiegerichte en grondgebonden instrumenten**

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat reeds vastligt dat er een decretaal initiatief wordt genomen en dat de scope van dit initiatief zich richt op grondgebonden en realisatiegerichte 'omgevingsinstrumenten'.

► **Geen ruimte: bundeling (verbeterde) bestaande instrumenten en nieuwe instrumenten, gekoppeld aan overkoepelend toetsingskader**

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat reeds vastligt dat via één decretaal initiatief wordt gewerkt aan de verbetering en vernieuwing van het realisatiegericht instrumentarium. De opzet van een overkoepelend toetsingskader (harmonisatie en afweging instrumenten) ligt ook vast.

► **Geen ruimte: inhoud en regelgevingsconcept instrumentenbox**

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat reeds vastligt welke (groepen van) instrumenten moeten deel uitmaken van het project. Instrumenten wordt opgenomen in het decreet voor zover ze een decretale verankering vergen (wat ook geldt in functie van optimalisatie of harmonisatie). Voor bestaande instrumenten wordt gewerkt met wijzigingsbepalingen in de geëigende regelgeving, wat ook de aanpassing of opmaak van uitvoeringsbesluiten minder complex maakt.

► **Wel ruimte – afbakening van het onderwerp van voorliggende RIA**

Niettegenstaande de bovenvermelde elementen die beslist beleid uitmaken, zijn er nog andere elementen waar wel beleidsruimte is, voornamelijk voor wat betreft de concretisering van het overkoepelend toetsingskader en de verdere uitwerking en concretisering van de verbeterde, geharmoniseerde en nieuwe instrumenten. Vanuit het proportionaliteitsbeginsel wordt de focus van voorliggende RIA gelegd op twee onderdelen, die de meeste vragen en discussies opleverde bij de totstandkoming van het instrumentendecreet:

1. De covenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies
2. De regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten

Voor de overige onderdelen van het instrumentendecreet verwijzen we naar de uitgebreide memorie van toelichting.

1.5 Consultatie in het kader van het volledig instrumentendecreet

In wat volgt (par. 2.4 en 3.4), worden voor de twee inhoudelijke onderdelen de doelgroepen en betrokken partijen omschreven, alsook de consultatie van deze actoren bij de voorbereiding van de voorstellen.

Ook op een overkoepelend niveau is de totstandkoming van het decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium besproken met diverse actoren.

1. Task Force

De Task Force heeft het voorontwerp van decreet inhoudelijk vorm gegeven. Deze Task Force bestaat uit het kabinet van de bevoegde minister en de direct betrokken entiteiten. Het gaat om:

1. het kabinet van minister Schauvliege, vertegenwoordigd door de adjunct-kabinetschef RO en betrokken kabinetsmedewerkers;
2. Ruimte Vlaanderen,
3. Departement Leefmilieu en Energie,
4. Vlaamse Landmaatschappij,
5. Agentschap Natuur en Bos,
6. Vlaamse Milieumaatschappij,
7. Openbare Afvalstoffenmaatschappij.

Het kabinet van minister Schauvliege nam het voorzitterschap waar. Ruimte Vlaanderen was verantwoordelijk voor het secretariaat (coördinatie voorbereidende stukken, verslaggeving).

2. Klankbordgroep

Ook met andere beleidsdomeinen en andere bestuursniveaus is de inhoud van het voorontwerp decreet besproken. Dit gebeurde aan de hand van twee klankbordgroep-bijeenkomsten. Een eerste sessie was opgevat als een overwegend informatief moment (toelichting, ruimte voor informatieve vragen). De tweede sessie vond drie weken later plaats en diende om de teksten inhoudelijk te bespreken.

Buiten de entiteiten vertegenwoordigd in de Task Force, waren volgende overheden uitgenodigd en/of vertegenwoordigd op deze klankbordgroep:

8. Voor de Vlaamse overheid:

1. Beleidsdomein Kanselarij & Bestuur, departement K&B,
2. Beleidsdomein Landbouw & Visserij, departement L&V,
3. Beleidsdomein RWO:
 - Agentschap Wonen,
 - Agentschap Onroerend Erfgoed,
4. Beleidsdomein Financiën & Begroting: Vlaamse Belastingdienst,
5. Beleidsdomein Economie, Wetenschap & Innovatie, Agentschap Innoveren & Ondernemen,
6. Beleidsdomein Internationaal Vlaanderen, Toerisme Vlaanderen,
7. Beleidsdomein Onderwijs & Vorming, Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs,
8. Beleidsdomein Cultuur, Jeugd, Sport & Media, departement CJSM,

9. Beleidsdomein Mobiliteit & Openbare Werken:

- Departement MOW,
- Agentschap Wegen & Verkeer,
- De Vlaamse Waterweg nv,
- De Lijn,

9. De VVP (stafmedewerker, provincie Antwerpen, provincie Vlaams-Brabant),

10. De VVSG (stafmedewerker).

Voor de leesbaarheid worden hierna de vereiste RIA-onderdelen (opties, effecten, keuze en motivering van de optie, uitwerking, uitvoering en monitoring) besproken per instrument.

DEEL II – CONVENANT- EN CONTRACTBENADERING VOOR GEBIEDSGERICHTE AFWIJKINGEN VAN FUNCTIES

2.1 Opties

2.1.1. Uitgangspunten

- Uitgangspunt is de vraag hoe tijdelijke niet-agrarische activiteiten die niet in aanmerking komen voor een vergunning (omdat ze niet compatibel zijn met het toepasselijk bestemmingsvoorschrift) beter kunnen geregeld worden. De realiteit is dat er in agrarische gebieden talrijke niet-agrarische activiteiten op onwettige wijze worden uitgeoefend. Het gaat dan bijvoorbeeld concreet om kleinschalige activiteiten van handel, transport, bouw, elektriciteit,...
- Dit uitgangspunt wordt genomen vanuit de maatschappelijke vraag naar een evenwichtige oplossing vanuit verschillende betrokken actoren, zowel voor het creëren en 'regulariseren' van tijdelijke mogelijkheden als voor het bewaken van de ruimtelijke en landbouw-strategische waarde van de gebieden rond deze gebouwen.
- De premisse is sowieso dat de generieke vergunningsplichtige afwijkmogelijkheden op basis van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen (28/11/2003) blijven bestaan omdat het op dit ogenblik niet (politiek) haalbaar is dit in vraag te stellen. Dit heeft tot gevolg dat in elke optie het vergunningentraject voor zonevreemde functies telkens parallel blijft bestaan.
- De lasten worden grotendeels 'achter het bureau' ingeschat ("quick scan model") gelet op het feit dat het een nieuw instrument betreft. Het convenant is in dit geval nieuw omdat het een heel eigen karakter krijgt door het gebiedsgericht toetsingskader dat er deel van uitmaakt. Dit in vergelijking met andere convenanten die gekend zijn in de Vlaamse beleidscontext, zoals de brownfieldconvenanten.
- Bij de opmaak van het brownfielddecreet (30/03/2007) werden de lasten³ ook ingeschat. Aangezien daar ook met een convenant wordt gewerkt, weliswaar van een ander gehalte (geen toetsingskader maar een beleidsovereenkomst), is ook voor de RIA gekeken naar parallellen.
- In de totstandkoming van het instrument "regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten" (infra), wordt ook een convenant gesloten. Aangezien voor deze projecten een lastenmeting werd uitbesteed⁴, kunnen er ook parallellen getrokken met de lasten die bij het convenant werden gemeten.
- Het toetsingskader dat deel uitmaakt van het convenant kan vervangen worden door een gebiedsgerichte visie in een ander instrument (beleidskader, RUP), dat op zich ook een aantal lasten inhoudt. M.a.w. een optie zonder convenant, betekent niet automatisch dat er geen visie wordt ontwikkeld (in een ander instrument zoals een beleidskader, een verordenend plan, ...) waar op zich ook lasten aan verbonden zijn.

³ VR/2006/0812/DOC.1377/1

⁴ Het onderzoek 'Doorrekening van administratieve overheidskosten verbonden aan de invoering van een systeem "verhandelbare ontwikkelingsrechten" in Vlaanderen' werd uitgevoerd door Indiville.

- De evaluatiebepaling in Hoofdstuk 1. Van Titel VIII. van het instrumentendecreet is een extra aandachtspunt bij dit nieuw instrument. Het is van belang dat een tijd na de inwerkingtreding van dit decreet de werking van het instrument wordt geëvalueerd en desnoods de regelgeving wordt bijgesteld. Dit geldt uiteraard ook voor de lasten die het instrument wel of niet tot gevolg hebben in meer of mindere mate.
- Het convenant zelf wordt bij sluiting uiteraard ook op zich voorgelegd aan de Vlaamse Regering, zodat telkens de budgettaire weerslag ervan voor de Inspecteur van Financiën moet ingeschat worden.

2.1.1 Optie 1 – Nuloptie

Het vermelde Besluit zonevreedende functiewijzigingen geldt generiek waardoor enkel vergunningen kunnen aangevraagd worden voor een beperkte lijst van zonevreedende functies in agrarisch gebied.

2.1.2 Optie 2 – Activiteitencontract als nieuw instrument, naast vergunningen, zonder overkoepelende convenant

Het vergunningentraject voor zonevreedende functies blijft parallel bestaan in deze optie, net zoals in alle andere opties, zoals bij de uitgangspunten vermeld.

Aangezien contractbenadering enkel voor de activiteit geldt, moet voor de aanvraag van constructieve ingrepen of milieutechnisch apart een omgevingsvergunning aangevraagd worden. In de nuloptie gaat een vergunning voor de functiewijziging vaak onmiddellijk gepaard met de vergunning voor constructieve ingrepen, maw in één instrument, de omgevingsvergunning. Hieruit zou kunnen een verzwaring van de last kunnen afgeleid worden.

2.1.3 Optie 3 – Activiteitencontract met overkoepelende convenant als nieuw instrument, naast vergunningen

Deze optie omvat automatisch optie 2, zodat hier dezelfde bemerkingen gelden.

Bovenop moet rekening gehouden worden met de specifieke aard van deze convenant. Het toetsingskader dat er deel vanuit maakt, kan in de optie 2 zonder convenant, vervangen worden door een gebiedsgerichte visie in een ander instrument (beleidskader, RUP), dat op zich ook een aantal lasten inhoudt.

2.2 Effecten

2.2.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Het toepassingsgebied omvat het volledige Vlaamse grondgebied. Het instrument zich echter op regionale basis, bij één gemeente, of enkele gemeenten samen. Het toelaten van de activiteiten heeft enkel betrekking op bestaande gebouwen in agrarisch gebied.

- Doelgroepen

Overheid:

- Gemeente
- Burger:
- Eigenaar
 - Gebruiker/huurder
 - Ondernemer
-
- Betrokken partijen
 - Vlaamse overheid
 - Provincie
 - Eigenaar
 - Gebruiker van de openruimte: landbouwer;

2.2.2 Optie 1 – Nuloptie

Voor deze optie worden geen effecten ingeschat.

2.2.3 Optie 2 –Activiteitencontract als nieuw instrument, naast vergunningen, zonder overkoepelende convenant

- Directe effecten voor doelgroepen
- Verdelingseffecten
- Indirecte effecten
- Vergelijkingstabel van effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	Schatting	Omschrijving	Schatting
Gemeente			Implementatie systeem contractbenadering	
Burger	Meer zonevreemde functies mogelijk			
VO	Gebiedsgericht beleid – beleidsdoelstellingen doorvertaald in tegenprestaties		Ondersteuning in implementatie nieuw instrument	
Provincie				
Eigenaar	Meer zonevreemde functies mogelijk – stijging vastgoedwaarde			
Gebruiker open ruimte: landbouwer			Druk op sites met gebruikswaarde voor landbouw Waarestijging van landbouwgrond	

2.2.4 Optie 3 – Activiteitencontract met overkoepelende convenant als nieuw instrument, naast vergunningen

- Directe effecten voor doelgroepen
- Verdelingseffecten
- Indirecte effecten
- Vergelijkingstabel van effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	Schatting	Omschrijving	Schatting
Gemeente	Gebiedsgericht beleid rond zonevreemde activiteiten		Haalbaarheidsonderzoek en onderhandeling convenant Openbaar onderzoek convenant Implementatie systeem contractbenadering	
Burger	Meer zonevreemde functies mogelijk			
VO	Gebiedsgericht beleid – beleidsdoelstellingen doorvertaald in tegenprestaties		Onderhandeling convenant Ondersteuning in implementatie nieuw instrument	
Provincie				
Eigenaar	Meer zonevreemde functies mogelijk – stijging vastgoedwaarde			
Gebruiker open ruimte: landbouwer	Betrokkenheid in convenant en contract. Belang van landbouwstrategische waarde vrijwaren.		Druk op sites met gebruikswaarde voor landbouw Waarestijging van landbouwgrond	

2.2.5 Keuze en motivering van de optie

De Taskforce van het instrumentendecreet heeft op 21 december 2016 de keuze gemaakt en gevalideerd om optie 3 uit te werken in het voorontwerp van decreet. De Task Force benadrukte dat de landbouwfunctie van de betrokken gebouwen steeds dient te primeren op andere (tijdelijke) activiteiten. Een getrapte aanpak werd door de Task Force noodzakelijk geacht, zodat andere activiteiten (tijdelijk) kunnen toegelaten worden, enkel wanneer de agrarische bedrijfsvoering niet meer bestaat of gewenste is. Het werken met een overkoepelend convenant en activiteitencontracten werd gezien als de beste werkwijze om bovengenoemde bekommernissen vanuit de Vlaams overheid te kunnen bewaken.

De keuze voor deze optie werd ook vanuit juridisch oogpunt onderzocht⁵ en onderbouwd als volgt.

Voor agrarische gebieden van gemeenten waarmee een convenant is gesloten, wordt gekozen voor het feit dat de vergunningsweg voor een functiewijziging steeds kan worden bewandeld (uiteraard voor zover de beoogde functiewijziging behoort tot de lijst van toegelaten functiewijzigingen) naast de weg van het activiteitencontract (uiteraard voor zover de beoogde activiteit niet strijdt met wat in het convenant tussen de betrokken gemeente en het Vlaamse Gewest is afgesproken).

Op die manier komt tot uiting dat het activiteitencontract een ander instrument (met eigen kenmerken) is dan de stedenbouwkundige vergunning voor functiewijzigingen en dat het een eigen finaliteit heeft.

Dit is van belang om de risico's op schending van grondwettelijke principes zoals het gelijkheidsbeginsel en het standstill-beginsel te beperken. Indien de vergunningsweg volledig zou worden uitgesloten telkens wanneer een activiteitencontract mogelijk is omdat het betrokken onroerend goed gelegen is in een gemeente waarmee een convenant is gesloten, is er merkbaar minder sprake van een eigensoortig instrument met een eigen finaliteit, wat een groter risico oplevert op een potentiële schending van de voormelde grondwettelijke beginselen. Is er geen convenant voorhanden, dan staat alleen de weg van de stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging open. In dat geval kan er vanuit gegaan worden dat de gemeente en/of de Vlaamse overheid het beleidsmatig niet wenselijk acht(en) om andere activiteiten in het betrokken agrarisch gebied toe te laten dan deze die via een vergunning kunnen worden toegelaten.

2.3 Uitwerking, uitvoering en monitoring

2.3.1 Juridisch-technische uitwerking

De gekozen optie leidt tot de volgende structuur van het betreffende deel in het instrumentendecreet (Titel VI -Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies):

Hoofdstuk 1. Begrip

Hoofdstuk 2. Toepassingsgebied

Hoofdstuk 3. Decretale beoordelingsgronden

Hoofdstuk 4. Het convenant

Afdeling 1. Rechtskarakter

Afdeling 2 Territoriaal werkingsgebied

Afdeling 3. Inhoud en procedure

Afdeling 4. Beëindigingswijzen en opschorting

Hoofdstuk 5. Het activiteitencontract

Afdeling 1. – Niet agrarische economische activiteiten

⁵ "Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen" (Eubelius, 29 april 2014);

- Afdeling 2. Meergezinswonen
- Afdeling 3. Modaliteiten van het contract
- Afdeling 4. Procedure tot sluiting van het activiteitencontract
- Afdeling 5. Gevolgen van het activiteitencontract
- Afdeling 6. Handhaving

2.3.2 Uitvoering en beheerskosten voor de overheid

De implementatie van dit instrument betekent zowel het onderhandelen tot een convenant – bovenlokaal-, als het negotiëren tussen de lokale overheid en de burger (activiteitencontract). De dynamiek van het onderhandelen (versus het vertrouwde eenzijdig ontvangen van een verzoek of een aanvraag en beoordelen) is nieuw en vraagt ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid. Infosessies en aangepaste handreikingen zullen nodig zijn, tot zeer intense individuelere begeleiding zeker in de opstartperiode van het instrument.

Voor de inschatting van de lasten bij de opmaak van het convenant is gekeken naar de meting n.a.v. regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (infra) en de lastenmeting bij het brownfielddecreet van 2007.

Methodiek lastenmeting brownfielddecreet 2007

Inschatting per actor/partij in het convenant werd hier begroot à rato van **9.000 euro** (contacten leggen, vooronderhandelingen met de Vlaamse overheid, opmaak gemotiveerd, gebiedsgericht verzoek, indienen van het verzoek, de onderhandelingen zelf, openbaar onderzoek).

Per convenant waarbij 2 partijen zijn betrokken (Vlaamse overheid en gemeente) leidt dit tot een geactualiseerd⁶ bedrag van **24.000 euro per convenant**.

In de (meer waarschijnlijke) situatie dat in een regio 4 gemeenten zijn betrokken en een convenant afsluiten (dus 4 convenanten per gemeente, samen onderhandeld met de Vlaamse overheid), komt de inschatting op een geactualiseerd bedrag van **96.000 euro**.

Methodiek lastenmeting verhandelbare ontwikkelingsrechten⁷

Voor de totstandkoming van een convenant wordt hier gerekend op 70 mandagen. Voor het openbaar onderzoek, dat voor regionale VOR-projecten het convenant vervat zit in het ruimtelijk uitvoeringsplan, 20 mandagen per openbaar onderzoek.

⁶ Bedrag geactualiseerd van 2007 naar 2017 op basis van de langetermijnrente op staatsobligaties;

⁷ Zie voetnoot 4;

Berekend voor 4 convenanten met telkens een gemeente, wil dit het volgende zeggen:

Convenanten onderhandelen en sluiten			
Totaal van 70 mandagen, waarvan 40 md adjunct van directeur (37,47/u) - Initiatiefnemer: 75%	11.390,88	3 ⁸	34.173
Totaal van 70 mandagen, waarvan 30 md expert Initiatiefnemer (67,31/u): 75%	15.346,68	3	46.040
Totaal van 70 mandagen, waarvan 40 md adjunct van directeur (37,47/u) - VO: 25%	11.390,88	1 ⁹	11.391
Totaal van 70 mandagen, waarvan 30 md expert (67,31/u) VO: 25%	15.346,68	1	15.347
Openbaar onderzoek			
Totaal van 20 mandagen, waarvan 10 md laag (30,66/u) initiatiefnemer: 100%	2.256,5	4	9.026
Totaal van 20 mandagen, waarvan 10 md adjunct van de directeur (37,47/u): initiatiefnemer: 100%	2.757,7	4	11.030,8
Totale kostprijs 4 convenanten tussen Vlaamse overheid en 4 gemeenten: 127.007,8 euro			

2.3.3 Handhaving

Het instrumentendecreet voorziet in artikel 69 in een handhavingsbepaling.

Er wordt een onderscheid gemaakt tijdens de duur van het contract:

1) wat betreft de toegelaten activiteit (het aspect functiewijziging en gewoonlijk gebruik in de zin van de artikelen 4.2.1, 5^o en 6^o VCRO) en de contractuele voorwaarden:

- Hier geldt de privaatrechtelijke handhaving (bevoegdheid burgerlijke rechtbanken) tijdens de duur van het contract;
- De klassieke handhaving (strafsancties, herstel, toezicht etc.) (titel VI VCRO) geldt niet, behoudens als ze cumulatief:
 - o manifest buiten de toepassing van de contractueel toegelaten activiteiten en de uitvoering van de contractuele voorwaarden vallen;
 - o een significante ruimtelijke impact hebben;
 - o kennelijk een contractbreuk uitmaken.

2) andere aspecten dan deze die betrekking hebben op de toegelaten activiteit of op de naleving van de contractuele voorwaarden van het activiteitencontract (bv. bouwwerken, ...):

- Hier geldt de klassieke handhaving (Titel VI VCRO).

Na het beëindigen van het activiteitencontract (door het verstrijken van de duur, opzegging of ontbinding) is titel VI VCRO integraal van toepassing.

Het decreet legt ook op om in geval van niet-nakoming van het contract een schadebeding (desgevallend met bepaling van een maximumbedrag) of een uitdrukkelijk ontbindend beding in te lassen, wat de handhaving ten goede komt.

⁸ Factor 3: 75% voor 4 gemeenten;

⁹ Factor 1: 25% voor 1 VO;

2.3.4 Evaluatie

Het instrumentendecreet voorziet in een evaluatie-artikel (artikel 96) dat stelt dat het Vlaams parlement vijfjaarlijks wordt geïnformeerd over de toepassing van het decreet.

2.4 Consultatie specifiek voor dit onderdeel

1. Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (IPO) – Beleidswerkgroep Ruimte Vlaanderen

Over dit instrument is sinds enkele jaren al een traject doorlopen. In 2006 is de themagroep "Hergebruik van leegstaande gebouwen op het platteland" van start gegaan binnen het IPO (Interbestuurlijk Plattelandsoverleg).

Begin 2012 werd in opdracht van de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening, een eerste draftnota voorgelegd aan het Bestuurlijk Overleg van dit IPO. Hierin werden nieuwe pistes naar voren geschoven: perimeter-RUP, beheer- en inrichtingsplannen, tijdelijke vergunningen ook voor functiewijzigingen en contractbenadering.

Men start vanuit de vaststelling dat er een belangrijke zonevreemde economische dynamiek is op het platteland, die slechts gedeeltelijk wordt gevat vanuit het huidige instrumentarium en de conclusie dat dergelijk transformatie van activiteiten in bestaande gebouwen toelaatbaar zou moeten kunnen mits een aantal randvoorwaarden. Ruimte Vlaanderen heeft hierop gewerkt met een beleidswerkgroep die samengesteld was uit leden van de voormalige themagroep (IPO), lokale overheden (drie Westvlaamse gemeenten en de provincie West-Vlaanderen), evenals de betrokken beleidsvelden: landbouw en economie.

2. BRV gebiedswerking Meetjesland en Pajottenland

Op initiatief van Minister Schauvliege werden in 10 gebieden in Vlaanderen de principes van het Groenboek (BRV) getoetst. Samen met vertegenwoordigers van lokale besturen en middenveld werden ruimtelijke uitdagingen per gebied erkend en werd een inhoudelijke scope bepaald. De gebiedswerking moest resulteren in beleidsaanbevelingen voor de verdere uitwerking van het BRV en concrete quick-wins die op korte termijn resultaat kunnen opleveren. In juni 2015 nam Minister Schauvliege de resultaten uit de 10 gebieden in ontvangst .

Vanuit de gebiedswerking in het Meetjesland en Pajottenland kwam men door middel van het debat met enkele van de betrokken lokale besturen tot verfijning en onderbouwing van de scope. De problematiek van niet-agrarische activiteiten t.h.v. leegstaande hoeves werd door de werkgroepen in het Meetjesland en het Pajottenland erkend, weliswaar vanuit twee verschillende invalshoeken. Niet-agrarische economische transformaties in voormalig agrarische gebouwen werden in het Meetjesland door de werkgroep erkend en geformuleerd. Voor het Pajottenland werd de beleidsaanbeveling geformuleerd gebiedsgericht meer mogelijkheden te voorzien voor woonontwikkeling (meergezinswoningen) in leegstaande hoeves.

3. Twee externe onderzoeken

Er werden in opdracht van het Departement Omgeving twee externe onderzoeken gevoerd.

Het eerste was een zuiver juridisch-instrumenteel onderzoek (desk top – zonder proefprojecten of interviews).¹⁰

De tweede studieopdracht¹¹ werd ingezet voor het onderzoek naar het instrument van het covenant en omvatte zowel een juridische als een ruimtelijke analyse (aan de hand van cases in twee testgebieden).

Hier werd zowel in Meetjesland als Pajottenland het instrument als proefproject uitgerold met actieve deelname van alle spelers op het terrein (lokale overheden: administratief en bestuurlijk, andere beleidsdomeinen). De bevindingen uit dit onderzoekstraject hebben geleid tot beleidsaanbevelingen voor toepassing van het instrument covenant (inhoudelijk en procesverloop) en tot ontwerp van regelgeving en het concreet uitwerken van een model-covenant. De laatste producten waren ook voorwerp van deze onderzoeksopdracht.

¹⁰ ["Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen'".](#) (Eubelius, april 2014)

¹¹ ["Onderzoek naar het instrument 'covenant' voor niet- agrarische activiteiten in voormalige agrarische gebouwen"](#) (Atelier Romain, ILVO en LDR advocaten, september 2016)

DEEL III - REGIONALE PROJECTEN MET OVERDRACHT VAN ONTWIKKELINGSRECHTEN

3.1 Opties

De vraag naar de toepasbaarheid van overdraagbare ontwikkelingsrechten binnen de Vlaamse context is onderworpen aan een intensief onderzoeks- en overlegproces. In de periode september 2015 – juni 2016 heeft Ruimte Vlaanderen in samenwerking met een multidisciplinaire expertengroep de krijtlijnen en randvoorwaarden voor een VOR-systeem in Vlaanderen onderzocht.

Ruimtelijk inhoudelijke doelstellingen vormen de basis voor het ontwikkelen van een VOR-systeem. Door de betrokken deskundigen werd meermaals benadrukt dat een VOR-systeem geen louter financieel systeem mag zijn, maar vooral een ruimtelijk systeem moet zijn. Een VOR-systeem moet dus ingezet worden in functie van het sturen van ruimtelijke ontwikkelingen en realisaties op de gewenste plaats, conform de principes van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Het vereveningsaspect, baten afkomen in functie van het compenseren van het beperken van bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden is dus hieraan ondergeschikt. Het onderzoek heeft zich hoofdzakelijk toegespitst op het thema wonen. Dit neemt niet weg dat de geformuleerde aandachtspunten voor de uitwerking van een VOR-systeem ook van toepassing zijn bij andere thema's. Verschillende VOR-markten zouden naast elkaar kunnen bestaan.

3.1.1 Uitgangspunten

Dit gaat over de vraag hoe beperkingen van ontwikkelingsmogelijkheden kunnen vergoed worden vanuit de meerwaardecreatie van ontwikkelingsmogelijkheden elders, door het verhandelen van ontwikkelingsrechten.

De maatschappelijke vraag naar dergelijk systeem wordt sedert geruime tijd opgeworpen door diverse Vlaamse actoren (beleid, provincies, middenveldorganisaties, academici,...). De zoektocht naar dergelijk systeem is tevens gekoppeld aan een algemene vraag naar een systeem dat flexibeler is en meer op maat van een ruimtelijk project kan ontwikkeld worden dan het bestaand systeem van planschade en planbaten. In het planschade/planbaten-systeem verlopen alle transacties (compensatie en afroaming) via de overheid wat weinig flexibiliteit biedt. Bovendien is er geen evenwicht in het systeem. Planbaten kan niet gezien worden als een volwaardige tegenhanger van planschade. De vraag leeft dus of verevening niet rechtstreeks tussen eigenaars kan gebeuren zonder tussenkomst van de overheid. Binnen een zuiver VOR-systeem kunnen de private partners een belangrijke rol spelen en is het zelfs mogelijk ontwikkelingsrechten te verhandelen zonder tussenkomst van de overheid;

Planschade en planbaten zijn gekoppeld aan bestemmingswijzigingen. Een VOR-systeem biedt meer mogelijkheden: ook binnen de geëigende bestemming (woongebied) kunnen meerwaarden (bv. een hogere toegestane dichtheid) afgeroomd worden (planbaten kunnen in dat geval niet geheven worden). In een vrijwillig VOR-systeem heeft de eigenaar bovendien de keuze om al dan niet te ontwikkelen. De flexibiliteit en uitgebreide mogelijkheden van een VOR-systeem zoals gekend in de Verenigde Staten, lagen aan de basis om de mogelijkheden van zo'n systeem binnen de Vlaamse context te onderzoeken.

- Het gevoerd onderzoek wees uit dat het opzetten van VOR-systeem zonder enig overheidsingrijpen niet haalbaar is.¹² Een loutere overname van een VOR-systeem zoals bijvoorbeeld gekend in de Verenigde Staten, is in de Vlaamse context immers veel complexer dan aanvankelijk werd aangenomen. Binnen de Vlaamse context zorgen juridische randvoorwaarden, waaronder de vereisten van billijke vergoeding en gelijkheidsbeginsel in combinatie met de reeds gebieds-dekkende bestemming van het grondgebied (via gewestplannen en ruimtelijke uitvoeringsplannen), voor een sterke beperking van de vrijheidsgraden van het systeem. Het onderzoek wees zelfs uit dat het opzetten van een VOR-systeem erg arbeidsintensief is voor de overheid: regelgeving, planvorming, waardering, prijsbepalingsmechanisme, registratie, monitoring (van vraag, aanbod, verhuisbewegingen, demografie,...), Een optie waarbij de verwachten evolutie wordt ingeschat zonder enig overheidsingrijpen is bijgevolg niet realistisch.
- De hierna besproken opties vloeien voort uit de conclusies en scenario's gegenereerd door bovenvermeld onderzoek. Het gevoerd onderzoek leverde een oplistijng van de bepalende factoren voor een VOR-systeem. Deze factoren moeten bijgevolg minimaal aanwezig zijn om tot een haalbaar VOR-systeem te kunnen komen. De opties zijn dus zodanig ontwikkeld dat elk van volgende factoren (potentieel) aanwezig zijn:¹³
 - Ruimtelijke inhoudelijke doelstellingen als basis voor het systeem (visie, doelstelling, thema);
 - Een toepassingsgebied op regionale (zijnde bovenlokale) schaal;
 - De keuze tussen een dwingend of een facultatief systeem;
 - De aanduiding van zendende en ontvangende locaties, met het opleggen van beperkingen;
 - Een markt(vraag), zodat er bereidheid is tot verhandelen van ontwikkelingsrechten, en schaarste om voldoende druk te hebben op de ontvangende locaties.

3.1.2 Optie 1 – Nuloptie: Geen nieuw VOR-systeem, behoud van bestaande (niet-geoptimaliseerde) instrumenten

De nuloptie houdt in dat de huidige wetgeving niet wordt aangepast. Vlaamse ruimtelijke doelstellingen moeten dus gerealiseerd worden via bestaande instrumenten voor ruilen en verplaatsen van ontwikkelingsmogelijkheden.

Het bestaande instrument 'herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil' (decreet Landinrichting) kan beschouwd worden als een op VOR-gebaseerd systeem. Dit instrument is erop gericht om tegelijkertijd met het ruilen van gebruik en eigendom van percelen, ook de gebiedsbestemmingen om te wisselen. Het is een recent instrument dat kan worden toegepast bij opmaak van een RUP.

Vanuit de bestudeerde cases (Zuienkerke en Wingene) tijdens het gevoerd onderzoek is gebleken dat dit instrument tot op heden enkel toegepast wordt op lokaal schaalniveau en dit ook het meest geschikte schaalniveau is voor dit instrument. Het gaat immers om een lokaal systeem: er is een directe link tussen de locaties (de ruil wordt vastgelegd in een

¹² [Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten](#) (2016) pp. 25-26

¹³ We verwijzen naar de betreffende adviesnota voor een meer uitvoerige bespreking van deze factoren.

nieuw RUP), de koper ligt vast, er is geen verhandeling van rechten en de overheid moet bereid zijn om een plan op te maken.

Uit het onderzoek blijkt dat een VOR-systeem best niet op lokale schaal (niveau gemeente of kleiner) geïmplementeerd kan worden. Bij een 'echt' VOR-systeem moet de koper van VOR immers, een keuze hebben tussen aanbieders, is er een onderhandeling en is de tussenkomst van de overheid bij deze onderhandeling niet noodzakelijk. Volgens de experts kan er op dit lokale schaalniveau bovendien moeilijk een markt ontstaan waarop ontwikkelingsrechten kunnen worden verhandeld.

Met deze toepassing op lokaal niveau is er, mits ruil tussen grondeigenaren, sprake van een mogelijk systeem geïnspireerd op een VOR-systeem.

De nuloptie geeft onvoldoende uitvoering aan de doelstellingen van het instrumentendecreet.

De vraag naar een beperktere rol van de overheid wordt niet ingevuld. De inzet van het instrument herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil vergt immers een sturende rol van de overheid (onder meer door de opmaak van een RUP). In een VOR-systeem spelen de private partners een belangrijke rol.

Het huidige instrument is ook niet in staat om de volledige Vlaamse ruimtelijke doelstellingen te realiseren omwille van het lokale, eerder kleinschalige, karakter.

Optie 1 wordt gehanteerd als referentie-optie voor de afweging van effecten van opties 2 en 3.

3.1.3 Optie 2 – VOR-systeem met toepassing van geoptimaliseerde instrumenten

Het gevoerde onderzoek leverde enkele pistes op, waarbij 'een' VOR-systeem zou kunnen ontwikkeld worden met gebruik van bestaande maar te optimaliseren instrumenten.

- Optie 2a: Een alternatief lokaal scenario, met als doel om ontwikkelingsrechten van slecht gelegen onbebouwd aanbod te transfereren naar een goed gelegen locatie, bestaat erin om een bouwverbod op de zendende locaties op te leggen via vestiging van een openbare erfgoedbaarheid. De vergoeding van deze erfgoedbaarheid wordt dan bekostigd door een financiële bijdrage te vragen bij het toestaan van extra ontwikkelingsmogelijkheden op de goed gelegen locatie (bijvoorbeeld door middel van stedenbouwkundige last).

Deze toepassing betreft zoals vermeld opnieuw een lokale toepassing en vereist een sterke tussenkomst van de gemeente, die met beide grondeigenaren onderhandelingen aangaat. Anderzijds moet voor deze toepassing geen RUP opgesteld worden door de gemeente wat de eenvoudigheid en flexibiliteit in grote mate verhoogt en een belangrijke winst is ten opzichte van de nuloptie. Er is geen interferentie met een hogere overheid. Alle expertise moet dus aanwezig zijn bij de gemeente. Vanuit deze overwegingen is het niet aangewezen om deze toepassing te beschouwen als verder te onderzoeken optie. De instrumenten die aan de basis liggen van dergelijk systeem (erfgoedbaarheden en stedenbouwkundige lasten) zitten wel vevat in het voorontwerp van instrumentendecreet en kunnen daarom aangegrepen worden met

het oog op lokale pilootprojecten. Verder juridisch onderzoek is bovendien nodig over het gebruik van erfdiensbaarheden in functie van een bouwverbod en over de concrete procedure om het bouwverbod en de stedenbouwkundige last aan elkaar te kunnen koppelen.

Net als de nuloptie is ook deze optie niet in staat om de volledige Vlaamse Ruimtelijke doelstellingen te realiseren omwille van het lokale, eerder kleinschalige, karakter.

- Optie 2b: Een tweede piste betreft het planschade/planbaten-systeem. Planschade is een vergoeding voor de minwaarde gecreëerd door een bestemmingswijziging die een locatie onbebouwbaar maakt. Planbaten is een afoming van meerwaarde door bestemmingswijziging die locaties bebouwbaar maakt. In een dergelijk systeem bestaat er geen band tussen herkomst- en ontvangstgebieden en wordt er met (aparte) fondsen gewerkt. Een VOR-systeem kan in principe opschuiven in de richting van een planschade- en planbatensysteem naar gelang het verband tussen herkomst- en ontvangstgebieden wordt losgekoppeld (bv. door verhandeling via een bank, wat gelijkaardig is als werken met een centraal fonds) en voor zover dezelfde verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden financieel afgeroomd of vergoed worden.

Planschade en planbaten blijven evenwel gekoppeld aan bestemmingswijzigingen, terwijl een VOR-systeem meer mogelijkheden moet bieden, met name op het niveau van de ontwikkeling. Ook binnen de geëigende bestemming (woongebied) kunnen immers meerwaarden (bv. een hogere toegestane dichtheid) afgeroomd worden (planbaten kunnen in dat geval niet geheven worden).

In een VOR-systeem wordt ook meer overgelaten aan de markt dan in een planbaten-planschadesysteem en zijn de 'ontstaansfeiten' ontoereikend om van een echte overdracht te kunnen spreken. *De planschaderegeling voorziet immers in een compensatie van de huidige waarde zodra een perceel onbebouwbaar wordt en is onmiddellijk opeisbaar. De planbatenregeling recupereert slechts een klein deel van de meerwaarde die een herbestemming creëert en is bovendien pas invorderbaar wanneer het betreffende perceel werkelijk ontwikkeld wordt. Voor zover al praktisch organiseerbaar, zou deze aanpak tot een gigantisch deficit in de publieke financiën leiden.*¹⁴

Om voldoende financiële middelen te hebben moet de huidige planschade-/planbatenregeling worden aangepast. Enerzijds moet er een sterker evenwicht komen op vlak van geïnde en uitbetaalde bedragen en het tijdstip van deze vergoedingen en inningen. De optimalisaties in planschade en planbaten opgenomen in het voorontwerp van instrumentendecreet kunnen deze verwachtingen slechts gedeeltelijk inlossen, zoals uitvoerig geschetst en beargumenteerd in de memorie van toelichting.

Anderzijds dient een interbestuurlijk fonds opgezet worden waarin planbaten gestort worden en van waaruit planschade betaald kan worden en dit voor alle niveaus (lokaal, provinciaal en Vlaams). Een dergelijk Vlaams fonds biedt meer eenduidigheid door de koppeling van planschade en planbaten en biedt daarnaast ook een oplossing voor het vermijdingsgedrag, waarbij voornamelijk lokale overheden niet overgaan tot het opstellen van een RUP uit schrik om veroordeeld te worden tot planschade. De oprichting van dergelijk interbestuurlijk fonds zou een bijkomend decretaal initiatief vergen.

¹⁴ Citaat expert, Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten, p. 27

De optimalisatie van planschade en planbaten leidt in elk geval niet tot een VOR-systeem aangezien er geen rechten verhandeld worden: er worden enkel rechten weggenomen en mogelijks vergoed. Hierbij dient echter ook opgemerkt dat bij het schrappen van aanbod niet alle eigenaars vergoed worden omwille van de huidige voorwaarde van de planschaderegeling.

Ten opzichte van de nuloptie kan deze optie ruimtelijke doelstellingen op Vlaams niveau realiseren. Ten opzichte van een 'echt' VOR-systeem blijft deze optie sterk gestuurd vanuit de overheid met minder inbreng van private partijen, worden niet alle eigenaars vergoed en kunnen ook geen meerwaarden afgeroomd worden binnen de geëigende bestemming.

3.1.4 Optie 3 – VOR-systeem met nieuwe instrumenten

Zoals uit voorgaande blijkt, zou een toepassing van een VOR-systeem of van een op VOR-gebaseerd systeem binnen Vlaamse context zich het best op regionale schaal situeren. De derde optie bouwt voort op het idee van een VOR-systeem op regionaal niveau, mits de decretale verankering van nieuwe instrumenten. De basis van het systeem is een gedragen ruimtelijke visie, waarbij ontwikkelingen ruimtelijk worden gestuurd naar de juiste plekken. De ruimtelijke ordening wordt bijgestuurd door het transfereren van ontwikkelingsrechten van slecht gelegen niet ontwikkeld aanbod naar goed gelegen locaties. De slecht gelegen locaties worden herbestemd of de grondeigenaar kan vrijwillig afstand doen van zijn ontwikkelingsrechten. Goed gelegen locaties (nieuw te ontwikkelen of te herontwikkelen) kunnen nieuwe/extra ontwikkelingsmogelijkheden toegewezen krijgen mits inzet van ontwikkelingsrechten en voldoende marktvrage.

Het gevoerde onderzoek leidde tot een opsomming van wat er decretaal geregeld dient te worden, wil men dergelijke (regionale) VOR-systemen mogelijk te maken.¹⁵

- De definiëring van het begrip 'regio'. Het onderzoek gaf nog geen duidelijkheid over het definiëren/afbakenen van een regio.
- Welke instrumenten naast elkaar kunnen worden ingezet en welke niet. Om het systeem van transfer van ontwikkelingsrechten mogelijk te maken, moet het planschade-/planbatensysteem uitgeschakeld worden binnen de afgebakende regio. Anderzijds mogen omwille van de vereisten van het gelijkheidsbeginsel vergoedingen niet te veel verschillen tussen de af te bakenen regio en andere regio's in Vlaanderen. Om die reden moet bijvoorbeeld de waardebepaling/vergoeding voor eigendomsbeperking in de verschillende systemen gelijkaardig zijn.
- De administratieve afhandeling van de transfers moet worden vastgelegd door de overheid, zoals het al of niet opzetten van een bank, de registratie van de transfer,...

De regio wordt vrij gelaten om een aantal parameters van het systeem zelf in te vullen. Echter, de (juridische) consequenties van de keuzes moeten hierbij duidelijk zijn.

- De regio kan kiezen voor een dwingend, vrijwillig of gemengd systeem. Zo kan een variatie aan zendende en ontvangende locaties aangeduid worden. Een grotere variatie zorgt wel voor een grotere complexiteit.
- Prijsbepaling via overheid of vrije markt: de prijsbepaling overlaten aan de vrije markt houdt het risico in dat niet voldaan wordt aan de eis van een billijke vergoeding. Het is hoogst onzeker of er wel een verhandeling van ontwikkelingsrechten op gang komt.

¹⁵ Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten (2016) pp. 38-39

Het werken met een bank zou een oplossing kunnen bieden. Het onderzoek wees echter uit dat het opzetten van een bank niet gewenst is omwille van de grote overheidsinmenging.

- Welke keuze ook gemaakt wordt, een verregaande monitoring en opvolging van het systeem is noodzakelijk en betekent een zware administratieve last voor de regio en de Vlaamse overheid.

Regionale projecten kunnen helpen de Vlaamse doelstellingen te implementeren. De Vlaamse overheid heeft daarom de verantwoordelijkheid de regio's te stimuleren om dergelijke projecten op te starten. In functie van de eigen werking en eventuele bijsturing van regelgeving moet ook op Vlaams niveau een monitoring opgezet worden.

De uitwerking van een eerste test-case (Regionet Leuven) laat zien dat het wel degelijk mogelijk is om een VOR-systeem op regionaal niveau in te stellen, maar dat het systeem snel complex wordt door de verschillende randvoorwaarden. Anderzijds werd duidelijk dat een 'eenvoudige en snel in te voeren' variant van een VOR-systeem sowieso niet bestaat. De overheid heeft een erg sturende rol en krijgt een zware administratieve beheerskost.

3.2 Effecten

3.2.1 Doelgroepen en betrokken partijen

Het toepassingsgebied omvat het volledige Vlaamse grondgebied. Projecten kunnen zich zowel in de open ruimte als in de bebouwde ruimte situeren.

- o Doelgroepen

Overheid: elke overheid die projecten plant en uitvoert

- o Vlaamse Overheid
- o Gemeenten en provincies miv autonome gemeentebedrijven en intercommunales

- o Betrokken partijen

- o Individuele eigenaars van gronden
- o Ontwikkelaars
- o Adviesinstanties

3.2.2 Optie 1: Nuloptie - Geen instrumentele vernieuwing

Voor deze optie worden geen effecten ingeschat.

3.2.3 Optie 2a – VOR-systeem met toepassing van geoptimaliseerde instrumenten (lokale transfer van ontwikkelingsrechten)

Deze optie wordt niet verder onderzocht (omwille van de louter gemeentelijke aangelegenheid en nog uit te klaren juridische aspecten)

3.2.4 Optie 2b – VOR-systeem met toepassing van geoptimaliseerde instrumenten (planshade/planbaten)

- Directe effecten voor doelgroepen

Overheden

- De overheden op de verschillende bestuursniveaus kunnen hun beleid uitvoeren via het opstellen van RUP's met gebruik van planschade/planbaten. Het geoptimaliseerde systeem zorgt voor een beter financieel evenwicht tussen planschade en planbaten en zorgt voor meer duidelijkheid voor overheden (procedure en berekening).
- Mogelijks zal daardoor het gebruik van de instrumenten planschade/planbaten toenemen op gemeentelijk niveau (het bundelen van middelen kan ervoor zorgen dat gemeenten minder afgeschrikt worden van de financiële gevolgen van bestemmingswijzigingen door opmaak van plannen).
- Gebiedsgerichte samenwerking tussen overheden wordt niet gestimuleerd.

Eigenaars/ontwikkelaars

- Geoptimaliseerd systeem biedt meer duidelijkheid en zekerheid aan de burgers.
- Hebben geen inbreng bij de inzet van de instrumenten

Adviesinstanties

- Adviesinstanties worden geraadpleegd bij elke planningsinitiatief

- Verdelingseffecten

Door te werken met een interbestuurlijk fonds, ontstaat er een herverdeling van de middelen tussen alle betrokken overheden.

- Indirecte effecten

- Vergelijkingstabel van effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	Schatting	Omschrijving	Schatting
Vlaamse overheid			Implementatiekosten wijzigen planschade/planbaten-systeem en oprichten interbestuurlijk fonds	5.200 euro
Provincies en gemeenten	Meer duidelijkheid Grotere stimulans voor inzet instrumenten			
Eigenaars en ontwikkelaars	Meer duidelijkheid		Ondergaan initiatieven van overheden	
Adviesinstanties				

3.2.5 Optie 3 – Regionaal VOR-systeem met nieuwe instrumenten

- Directe effecten voor doelgroepen

Vlaamse overheid

- Ondersteuning van regio's nodig om ruimtelijk beleid te realiseren
- Monitoring

Gemeenten, provincies

- Nieuw instrument in te zetten ifv ruimtelijke sturing en verevening
- Ruimtelijk samenhang vergroot door de intense samenwerking tussen gemeenten en provincie(s) in het projectgebied/de regio.
- Sensibiliseren: het opzetten van een sensibiliseringscampagne zal noodzakelijk zijn om het VOR-systeem te kunnen realiseren.

Eigenaars

- Meer inbreng en keuzevrijheid bij inzet instrument

Adviesinstanties

- Worden geraadpleegd per regionaal project
- Verdelingseffecten
- Uitschakelen van planschade en planbaten in de regio veroorzaakt een verschuiving in financiële stromen tussen de betrokken actoren

Mogelijks ontstaan er randeffecten en verschillen tussen regio's (moeilijk in te schatten)
Er zullen meer onderhandelingen plaats vinden tussen eigenaars/ontwikkelaars onderling en ook met de lokale overheden.

- Indirecte effecten

Impact op marktwerking, vastgoedprijzen in regio en omliggende gemeenten? Moeilijk in te schatten.

- Vergelijkingstabel van effecten

Doelgroepen en betrokken partijen	Baten		Kosten	
	Omschrijving	Schatting	Omschrijving	Schatting
Vlaamse overheid	Na implementatie van het VOR-systeem in een regio: beperktere recurrente kosten		Implementatiekost nieuw instrument	
Provincies en gemeenten	Nieuw instrument in te zetten ifv realisatie ruimtelijke doelstellingen		Implementatiekost nieuw instrument	
	Grotere samenhang binnen regio door inzet instrument			
Eigenaars/ontwikkelaars	Meer inspraak bij realisaties?			
Adviesinstanties				

3.2.6 Keuze en motivering van optie

De Taskforce van het instrumentendecreet heeft op 1 december 2016 de keuze gemaakt en gevalideerd om optie 3 uit te werken in het voorontwerp van decreet omdat dit het best aansluit bij het concept van verhandelbare ontwikkelingsrechten, toepasbaar in Vlaamse context.

Een VOR-systeem is een ruimtelijk sturingsinstrument en tevens ook een vereveningsinstrument. De flexibiliteit van een VOR-systeem en de inbreng van private partijen, zijn belangrijke criteria voor de keuze van het VOR-systeem. Vanuit de uitgevoerde studie bleek al dat een VOR-systeem binnen Vlaamse context het best op regionale schaal kan worden voorzien. Optie 3 voldoet dan ook het meest aan de vooropgestelde wensen en vereisten. Een ander belangrijk voordeel van optie 3 ten opzichte van het planschade/planbatensysteem (optie 2b) is dat ook meerwaarden binnen de geëigende bestemmingen kunnen worden afgeroomd. Binnen de context van het ruimtelijk beleid waarbij het uitbreiden van harde bestemmingen nauwelijks of niet meer mogelijk zal zijn en dus planbaten slechts minimaal zullen zijn, biedt een VOR-systeem zoals uitgewerkt in optie 3 de mogelijkheid om meerwaarden door het toelaten van meerontwikkelingen af te romen en te gebruiken als compensatie voor het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden.

3.3 Uitwerking, uitvoering en monitoring

3.3.1 Juridisch-technische uitwerking

De gekozen optie leidt tot volgende structuur van het betreffende deel in het instrumentendecreet (Titel V – Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten).

Hoofdstuk 1 - Begrippen en doelstelling

Hoofdstuk 2 – Het convenant regionale ontwikkelingsrechten

Afdeling 1. Het afsluiten van het convenant

Afdeling 2. Rechtsgevolgen van het convenant

Afdeling 3. Einde van het convenant

Afdeling 4. Wijziging van het convenant

Hoofdstuk 3 – Het ontwikkelingsrechtenplan

Afdeling 1. Opmaak en wijziging van het ontwikkelingsrechtenplan

Afdeling 2. Uitvoering van het ontwikkelingsrechtenplan

Afdeling 3. Rol van de rechtenbank

Hoofdstuk 4 - Informatieplichten

3.3.2 Uitvoering en beheerskosten voor de overheid

De uitvoering van het instrument betekent een aanpassing zowel van de bestaande procedure voor de opmaak van een RUP als van de procedure voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning. In beide gevallen betreft het een uitbreiding van de procedure. Infosessies en aangepaste handleidingen zullen nodig zijn.

Aanvullend op het onderzoek naar de toepasbaarheid van VOR werd een studie uitgevoerd over de bijkomende administratieve lasten bij het opzetten van een VOR-systeem.

Conclusies van de studie waren de hogere opstartkosten maar lagere recurrente kosten dan het geoptimaliseerde planbaten/planschadesysteem (optie 2b).

Ten opzichte van de nuloptie zijn de administratieve lasten beduidend lager omwille van het grotere schaalniveau.

Zie bijgevoegde tabel

Opstartkosten		
	Regionale VOR	Planschade/planbaten
<i>Initiatiefnemer(s1-2): gemeente</i>	€ 5.588	€ 3.637
<i>Initiatiefnemer(s3): regio</i>	€ 2.699.274	-
<i>Initiatiefnemer(s4-6): Vlaamse overheid</i>	€ 7.167.053	€ 7.138.607
<i>Aanvrager (eigenaar/gebruiker)</i>	€ 89.085	€ 56.264
<i>Andere belanghebbenden</i>	€ 42.198	€ 28.132
<i>Adviesinstanties</i>	€ 51.259	€ 34.173
Totaal	€ 10.054.457	€ 7.260.812

Recurrente kosten		
	Scenario 3	Scenario 6
<i>Initiatiefnemer(s1-2): gemeente</i>	€ 2.938	€ 9.730
<i>Initiatiefnemer(s3): regio</i>	€ 1.242.332	-
<i>Initiatiefnemer(s4-6): Vlaamse overheid</i>	€ 5.904.135	€ 18.719.201
<i>Instrumenterend ambtenaar</i>	€ 5.072.751	€ 11.014.211
<i>Aanvrager (eigenaar/gebruiker)</i>	€ 187.555	€ 198.168
<i>VOR-bank</i>	€ 152.277	-
<i>Vergunningsaanvrager</i>	€ 106.242	-
<i>VLABEL</i>	-	€ 56.966
Totaal	€ 12.668.229	€ 29.998.276

3.3.3 Handhaving

Het instrumentendecreet bevat geen strafbepalingen voor het deel betreffende de regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten.

3.3.4 Evaluatie

Het instrumentendecreet voorziet in een evaluatie-artikel (artikel 96), dat stelt dat het Vlaams Parlement vijfjaarlijks wordt geïnformeerd over de toepassing van het decreet.

3.4 Consultatie specifiek voor dit onderdeel

1. Expertengroep

Ruimte Vlaanderen coördineerde het onderzoek naar een VOR-systeem in Vlaanderen met de actieve ondersteuning en begeleiding van 8 externe experts. Zij vormden samen een expertengroep, die aan de hand van 5 interactieve workshops aspecten van het VOR-systeem behandelden. Hun bevindingen over de haalbaarheid/wenselijkheid van een VOR-systeem in Vlaanderen zitten vervat in individuele schriftelijke adviezen opgesteld

(raadpleegbaar via de website van [Ruimte Vlaanderen](#)). Een synthese van de onderzoeksresultaten is vervat in een overkoepelende '[Adviesnota verhandelbare ontwikkelingsrechten](#)'.

De expertengroep werd multidisciplinair samengesteld (academici, Nederlandse onderzoekers met 'praktijkervaring VOR', planners, juristen, experts vastgoedontwikkeling, ...) en bestond uit:

- Karin De Roo (LDR-Advocaten, juridisch expert RO),
- Leonie Janssen-Jansen (Universiteit Wageningen, academische kennis VOR),
- Ignace Claeys (Eubelius-advocaten, juridisch expert RO),
- Johan Van Reeth (Buur; ir. arch. ruimtelijk planner),
- Jan Verheyen (Rebelgroup; ir.arch., expertise vastgoedontwikkeling),
- Hans Leinfelder (KU Leuven; ir.arch. en docent ruimtelijke planning),
- Geert Haentjens (UGent; docent en expertise projectontwikkeling),
- Marjolein Dieperink (Houthoff Buruma & Universiteit Amsterdam, doctoraat VOR).

2. Stuurgroep verhandelbare ontwikkelingsrechten

De tussentijdse output werd voorgelegd aan een ruimere groep van stakeholders. Deze stuurgroep gaf terugkoppeling over de aangebrachte voorstellen en formuleerde eigen voorstellen. De stuurgroep vormde een politiek-maatschappelijk klankbord, gaf bijsturing en input over de haalbaarheid van de geformuleerde voorstellen.

De stuurgroep werd als volgt samengesteld:

- Ruimte Vlaanderen (voorzitter);
- Kabinet Schauvliege, cel ruimtelijke ordening;
- Vlaamse Confederatie Bouw (Marc Dillen en Nicola Loxham);
- Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (Tom Coppens);
- Vereniging Vlaamse Provincies (Stephan Reniers);
- Beroepsvereniging van de Vastgoedsector (Olivier Carrette en Michaël Gurickx);
- Bond Beter Leefmilieu (Erik Grietens);
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Lindsay Rinckhout, Zemst & Brecht Nuyttens, Kortrijk);
- Boerenbond (Saartje Degelin).

3. Begeleidingsgroep administratieve lastenmeting

Het onderzoek 'Doorrekening van administratieve overheidskosten verbonden aan de invoering van een systeem "verhandelbare ontwikkelingsrechten" in Vlaanderen' werd uitgevoerd door Indiville. Er is gewerkt met een inhoudelijke begeleidingsgroep. Daarnaast werden heel wat andere entiteiten/actoren bevraagd.

Begeleidingsgroep

- An Maeyens (Ruimte Vlaanderen)
- Ann Pisman (Ruimte Vlaanderen)
- Griet Lievois (Ruimte Vlaanderen)
- Inge Leenders (Ruimte Vlaanderen)
- Wolfgang Vandevyvere (Ruimte Vlaanderen)

Overige deelnemers

- Bert Barla (Vlaamse Landmaatschappij)
- Carl De Schepper (Agentschap Natuur en Bos)
- Erik Grietens (Bond Beter Leefmilieu)
- Eva Vercaemst (Ruimte Vlaanderen)
- Hans Van den Berg (Ruimte Vlaanderen)
- Johan Thomas (Gemeente Zoutleeuw)
- Kris De Sagher (VLABEL)
- Liese Bongaerts (Ruimte Vlaanderen)
- Lindsay Rinckhout (Gemeente Zemst)
- Nathalie Quintelier (Dienst Vastgoedtransacties)
- Peter David (Ruimte Vlaanderen)
- Stephan Reniers (Regionet Leuven)
- Steven Hoornaert (Intercommunale Leiedal)

DEEL IV – OVERIGE INFORMATIE VOOR DE INSPECTIE VAN FINANCIËN

4.1 Te verstrekken verantwoording

Eigen aan realisatiegerichte instrumenten – en doel van het instrumentendecreet - is dat ze op een geïntegreerde wijze kunnen worden ingezet in gebiedsgerichte ruimtelijke processen, geïnitieerd vanuit diverse beleidsdomeinen en bestuursniveaus. Het is niet realistisch om de financiële impact verbonden aan de gebiedsgerichte inzet van deze instrumenten op het niveau van dit decreet in te schatten. Volgende aandachtspunten spelen daarbij mee.

De inzet van de instrumenten vervat in dit decreet, wordt geregeld via diverse (bestaande) procedures en processen. In de memorie van toelichting (pp. 9-10) wordt dit nader omschreven. Het zijn de concrete (ruimtelijke) doelstellingen en maatregelen voorzien in de betreffende projecten of plannen die de basis vormen voor een instrumentenmix op maat en voor de financiële raming gekoppeld aan deze instrumenten. De gemotiveerde beslissing over de inzet van de in het decreet vervatte instrumenten volgt een geëigende besluitvorming. Het is logisch dat in die gevallen waar de Vlaamse overheid initiatiefnemer is, de budgettaire impact van ruimtelijke en instrumentele keuzes op dit niveau worden omschreven. Enkele voorbeelden van dergelijke beslissingen zijn: de vaststelling van een landinrichtingsprojecten, een projectbesluit in het kader van de Complexe Projecten, de beslissing van de Vlaamse Regering met betrekking tot de signaalgebieden. Ook voorziet de nieuwe (administratieve) procedure voor de planschadevergoeding in een mogelijkheid om, voorafgaand aan de definitieve beslissing over een ruimtelijk uitvoeringsplan, een schaderamingsrapport op te vragen bij de landcommissie. Dit stelt de initiatiefnemer in staat om de financiële impact van een ruimtelijk uitvoeringsplan in beeld te krijgen bij de definitieve besluitvorming.

De keuze van ruimtelijke maatregelen en in te zetten instrumenten op het terrein maakt steeds deel uit van een multi-actor-proces. De afweging van instrumenten (onder meer ook op basis van beschikbare middelen) is per definitie een procesmatige voorwaarde voor duurzame ruimtelijke realisaties, die dus gefaciliteerd kunnen worden door het instrumentendecreet.

Ook op (een meer strategisch) niveau van (ruimtelijke) visievorming wordt voor het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen gewerkt aan een raming van kosten en baten. Dit is een voorbeeld van een financiële inschatting op een meer generiek niveau, in dit geval van het transitie-pad met betrekking tot het toekomstig ruimtebeslag (van 6ha/dag naar 0ha/da),¹⁶ met een zoektocht naar alternatieven (en hun budgettaire gevolgen).

Op basis van voorgaande argumentatie wordt de financiële weerslag van het instrumentendecreet beschreven op het niveau van de noodzakelijke randvoorwaarden om een vlotte en degelijke toepassing van de betrokken instrumenten op elk bestuursniveau te kunnen garanderen (organisatorische aspecten, technische omkadering, ondersteuning van initiatiefnemers,...).

¹⁶ Dit transitiepad vereist een beleid om het bestaand ruimtebeslag beter te benutten en tegelijk met delen van de juridische voorraad voor harde functies te neutraliseren.

4.2 Budgettaire aspecten

4.2.1 *Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies*

Dit nieuw instrument vormt tot op zekere hoogte een alternatief voor de bestaande vergunningsprocedures voor zonevreemde functiewijzigingen, met die nuancering dat ook afwijkingen op de bestaande regelingen inzake functiewijzigingen (tijdelijk) worden mogelijk gemaakt. De financiële weerslag van dit nieuw instrument is voor de Vlaamse overheid miniem vermits de toepassing, opvolging en ondersteuning zal worden opgenomen vanuit de bestaande werking. Dit instrument geeft dus geen aanleiding tot omvangrijke opstartkosten of andere investeringen.

4.2.2 *Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten*

Dit nieuw instrument vormt tot op zekere hoogte een alternatief voor de toepassing van planshade en planbaten – vermits deze worden uitgeschakeld - maar vergt niettemin belangrijke (financiële en personeelsmatige) inspanningen. Deze kosten hangen vrijwel volledig samen met de opzet van een gebiedsgericht project. De budgettaire impact van een regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten zal dus – in samenspraak met de Vlaamse overheid - begroot en onder de projectpartijen verdeeld worden tijdens de opstartfase van dit project (onderhandeling convenant regionale ontwikkelingsrechten). De Vlaamse overheid is geen projectpartij in een regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten, maar speelt enkel een rol in het onderhandelen en afsluiten van het convenant.

De (ontwikkelings)rechtenbank wordt opgericht door de projectpartijen, namelijk de betrokken gemeente- en provinciebesturen. De juridische vorm wordt uitgeklaard in het kader van het convenant. Een afzonderlijk (regelgevend of ander formeel) initiatief zal in dat geval moeten genomen worden. De opzet- en onderhoudskosten verbonden aan de rechtenbank zullen in dit kader worden uitgeklaard en desgevallend verdeeld onder de projectpartijen.

De aanpassing van bestaande registers geeft aanleiding tot een bijkomende investering. De noodzakelijke aanpassingen aan het DSI-systeem (uitwisselingsplatform voor stedenbouwkundige informatie) vragen een extra ontwikkeling. De kostprijs hiervan wordt geraamd om 20.000 euro. De noodzakelijke bijkomende monitoring in functie van eventuele bijsturing van het VOR-systeem kan ondervangen worden binnen de bestaande personeelscapaciteit van de Vlaamse Overheid.

4.2.3 *Andere instrumenten vervat in het instrumentendecreet*

a. *Geharmoniseerde 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,...). Het gaat dus om procedurele vereenvoudigingen, die in globo geen invloed hebben op de inkomsten en uitgaven van het Vlaams Gewest.

Een aantal aspecten met betrekking tot deze harmonisatie heeft wel een (tijdelijke) verschuiving van budgettaire middelen tot gevolg.

De opzet van het vergoedingenloket en vergoedingendatabank (in beheer door de Vlaamse Landmaatschappij), impliceert een éénmalige kost. Via een vergoedingendatabank wordt het totaaloverzicht over de uitgekeerde compenserende vergoedingen bewaard. De éénmalige kost voor de ontwikkeling van de vergoedingendatabank is eerder beperkt (50.000 euro). Het beoogde vergoedingenloket kan op termijn een e-vergoedingenloket zijn. Het is op dit moment nog niet met zekerheid te stellen of een digitaal loket voor alle soorten aanvragen opportuun is, bekeken vanuit de burger (die misschien documenten die enkel analoog beschikbaar zijn, zou moeten inscannen). De kost voor de ontwikkeling van een e-vergoedingenloket zal zo minimaal mogelijk gehouden worden door aan te sluiten op het bestaande platform van het voorkooploket. De kostprijs voor de ontwikkeling van een digitaal loket varieert tussen de 400.000 en 600.000 euro. Een digitaal vergoedingenloket lijkt een eenvoudiger loket te zijn dan bijvoorbeeld het voorkooploket (geen webservices nodig, eenvoudiger beheer van toegangsrechten, minder functies,...), waardoor de ontwikkelingskost eerder op 400.000 euro kan worden gebracht.

De werkingskosten van de landcommissies zullen toenemen ten gevolge van een verhoogd aantal dossiers en bijkomende taken (opmaak schaderamingsrapporten en schaderapporten, uitbestedingen aan landmeters of andere experts, andere administratieve en beheerstaken). Deze toename wordt grotendeels ondervangen door volgende elementen.

Enerzijds is er een positieve financiële impact door de afschaffing van de kapitaalschadecommissies (kosten secretariaat,...) en door het feit dat de oorspronkelijke taken van deze kapitaalschadecommissies worden overgenomen door de landcommissies maar op efficiëntere wijze kunnen worden afgehandeld (dankzij de afstemming met andere vergoedingsaanvragen).

Anderzijds voorziet het instrumentendecreet (artikel 8 paragraaf 1) in een basis om werkingsmiddelen aan te rekenen aan initiatiefnemers van de plannen/projecten die aanleiding vormen van de vergoedingen. Voor de inzet van instrumenten uit het decreet landinrichting was dergelijke basis reeds bestaande. Deze wordt nu uitgebreid voor de andere instrumenten zoals de planschadevergoeding.

Specifiek voor wat betreft de planschadevergoeding heeft de harmonisatie een omschakeling tot gevolg van de huidige gerechtelijke procedure naar een administratieve procedure. Dit heeft een belangrijke afname van gerechtskosten tot gevolg voor het Vlaams Gewest (aanstelling advocaten,...). De behandeling en beoordeling van de aanvragen tot planschadevergoeding vergt evenwel een bijkomende tijdsinzet van personeel.

b. Geharmoniseerde 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.

Geringe impact op werkingskosten Vlaamse Grondenbank: beperkt aantal dossiers koopplicht en geringe toename dossiers te verwachten na harmonisering.

De opzet van een koopplichtenloket impliceert een éénmalige kost en kan worden meegenomen in de ontwikkeling van het vergoedingenloket (zie hoger).

c. Billijke schadevergoeding

Een billijke schadevergoeding is een vergoeding die de overheid uitbetaalt als een rechtmatig verleende niet-vervallen omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of om te verkavelen overeenkomstig de ruimtelijke bestemming, onuitvoerbaar wordt door een overheidsmaatregel, die leidt tot een bouwverbod.

Op die wijze wordt tegemoetgekomen aan een arrest van het Grondwettelijk Hof van januari 2014, nr. 12/2014 (geïnspireerd door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) die naar aanleiding van een dergelijk geval in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarbij een verkavelingsvergunning onuitvoerbaar werd ingevolge een beschermingsbesluit (onroerend erfgoed), heeft geoordeeld dat de overheid gehouden is tot een schadevergoeding aan de betrokken grondeigenaars. Het onuitvoerbaar worden van de verkavelingsvergunning kan blijken uit het feit dat bv. omwille van een beschermingsbesluit of ingevolge beschermingsvoorschriften inzake Natura 2000-gebieden, niettegenstaande de verkavelingsvergunning, geen stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor een aanvraag die nochtans conform de verkavelingsvergunning is. Dit probleem heeft zich ook reeds voorgedaan omwille van onuitvoerbaarheid ingevolge de waterproblematiek.

Belangrijk hierbij is ook het proportionaliteitsbeginsel: de overheidsmaatregel is van die aard dat ze tot een bouwverbod leidt. De beperking tot een periode van 10 jaar is redelijk verantwoord omdat planologische en milieumomstandigheden kunnen wijzigen. Voor wat betreft de procedure wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de procedure voor de compenserende vergoedingen.

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

d. Optimalisaties van instrumenten

Het merendeel van de voorgestelde aanpassingen heeft geen invloed op de inkomsten en uitgaven van het Vlaams Gewest.

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.

Vereenvoudigde erfdienstbaarheden tot openbaar nut

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

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.

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.

Toepassingsvoorwaarden planschadevergoeding

Geen impact: voor recent goedgekeurde of in procedure zijnde ruimtelijke uitvoeringsplannen wijzigen de toepassingsvoorwaarden voor planschade niet (zie overgangsbepaling artikel 103).

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. De financiële impact hiervan wordt bijgevolg besproken in dit kader.

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 retro-actieve inning).

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.

Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten

Geen impact: het voorontwerp 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.

DEEL V – SAMENVATTING EN CONTACTINFORMATIE

5.1 Samenvatting

Voorliggende RIA focust op twee nieuwe instrumenten vervat in het voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegericht instrumentarium ('instrumentendecreet'). Dit instrumentendecreet beantwoordt aan de toenemende vraag naar meer geïntegreerde realisaties op het terrein, de vraag naar een eenvoudig en doeltreffend instrumentarium en de nood aan geïntegreerde en afgewogen inzet van instrumenten.

De Vlaamse regering heeft via voorafgaande besluitvorming in hoge mate de opzet, scope en doel van dit instrumentendecreet vastgelegd (Vlaams Regeerakkoord, Beleidsnota en Beleidsbrief Omgeving, conceptnota VR 2016 1305 DOC;0454/1). De grootste vernieuwing (en dus ook mogelijke administratieve impact) is verbonden aan twee nieuwe instrumenten, met name de covenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies en de regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten. Omdat dit nieuwe instrumenten zijn, is voorliggende impactanalyse te beschouwen als een eerste inschatting en vormt de evaluatie van de ingeschatte effecten en lasten een bijzonder aandachtspunt bij de uitvoering van de in het instrumentendecreet opgenomen evaluatiebepaling (Titel VIII, Hoofdstuk 1).

Convenant- en contractbenadering voor gebiedsgerichte afwijkingen van functies

Voor dit instrument werden volgende 3 opties onderzocht:

Optie 1 – Nuloptie: het vermelde Besluit zonevreemde functiewijzigingen geldt generiek waardoor enkel vergunningen kunnen aangevraagd worden voor een beperkte lijst van zonevreemde functies in agrarisch gebied.

Optie 2 – Activiteitencontract als nieuw instrument, naast vergunningen, zonder overkoepelende covenant. Het vergunningentraject voor zonevreemde functies blijft parallel bestaan in deze optie, net zoals in alle andere opties.

Optie 3 – Activiteitencontract met overkoepelende covenant als nieuw instrument, naast vergunningen. Deze optie omvat automatisch optie 2. Bovenop moet rekening gehouden worden met de specifieke aard van deze covenant. Het toetsingskader dat er deel vanuit maakt, kan in de optie 2 zonder covenant, vervangen worden door een gebiedsgerichte visie in een ander instrument (beleidskader, RUP), dat op zich ook een aantal beheerskosten inhoudt.

Er werd gekozen voor optie 3 omdat dan tot uiting komt dat het activiteitencontract een ander instrument (met eigen kenmerken) is dan de stedenbouwkundige vergunning voor functiewijzigingen en dat het een eigen finaliteit heeft. Dit is van belang om de risico's op schending van grondwettelijke principes zoals het gelijkheidsbeginsel en het standstill-beginsel te beperken. Het werken met een overkoepelend covenant en activiteitencontracten werd ook gezien als de beste werkwijze om bovengenoemde bekommernissen vanuit de Vlaams overheid te kunnen bewaken.

De implementatie van dit instrument betekent zowel het onderhandelen tot een covenant (bovenlokaal) als het negotiëren tussen de lokale overheid en de burger (activiteitencontract). De dynamiek van het onderhandelen (versus het vertrouwde eenzijdig ontvangen van een verzoek of een aanvraag en beoordelen) is nieuw en vraagt ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid. Deze taken worden opgevangen binnen het

bestaande personeelsbestand en binnen de bestaande personeelsbudgetten van het Vlaams Gewest.

De impact op de lokale besturen hangt sterk af van deze lokale besturen zelf, vermits zij initiatiefnemers zijn. Wellicht zal de opmaak van een gebiedsgerichte toetsingskader en van een voorstel van convenant door heel wat lokale besturen uitbesteed worden. Het activiteitencontract heeft een minimale bijkomende impact op de lokale besturen, vermits deze procedure een alternatief is voor de vergunningenprocedure.

Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten

Voor dit instrument werden 3 opties onderzocht:

Optie 1 – nuloptie: Er wordt geen nieuw VOR-systeem ingevoerd. Bestaande, niet geoptimaliseerde instrumenten voor ruilen en verplaatsen van ontwikkelingsmogelijkheden blijven behouden.

Optie 2 – VOR-systeem met geoptimaliseerde instrumenten: Optie 2a is een lokaal scenario waarbij een bouwverbod opgelegd wordt via vestiging van een openbare erfdienstbaarheid. De vergoeding van deze erfdienstbaarheid wordt bekostigd door het vragen van een financiële bijdrage bij het toestaan van extra ontwikkelingsmogelijkheden op een goed gelegen locatie.

Optie 2b betreft een optimalisatie van het planschade/planbatensysteem waarbij gestreefd wordt naar een sterker evenwicht op vlak van geïnde en uitbetaalde bedragen en het tijdstip van deze vergoedingen en inningen. Bijkomend wordt hiervoor een interbestuurlijk fonds voorzien.

Optie 3 – Regionaal VOR-systeem met nieuwe instrumenten. Op basis van een gedragen ruimtelijke visie wordt de ruimtelijke ordening bijgestuurd door het transfereren van ontwikkelingsmogelijkheden van slecht gelegen niet ontwikkeld aanbod naar nieuwe locaties.

Er werd gekozen voor optie 3 omdat deze optie het meest voldoet aan de vereisten van een flexibel systeem waarbij ook private partners een belangrijke inbreng kunnen hebben. Bovendien kunnen in deze optie ook meerwaarden binnen de geëigende bestemmingen worden afgeroomd.

De uitvoering van dit instrument betekent een aanpassing zowel van de bestaande procedure voor de opmaak van een RUP als van de procedure voor de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning. In beide gevallen betreft het een uitbreiding van de procedure. Infosessies en aangepaste handleidingen zullen nodig zijn.

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. 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, genereert dit in elk geval een zware impact op (initiatief-nemende) lokale besturen, zowel naar personeelsinzet als naar financiële aspecten (uitbestedingen). Deze kosten hangen voor een groot deel samen met de opzet van een gebiedsgericht project maar ook tijdens de operationele periode van het project zijn er belangrijke kosten.

De Vlaamse overheid is geen projectpartij in een regionaal project met overdracht van ontwikkelingsrechten, maar speelt enkel een rol in het onderhandelen en afsluiten van het convenant en in de adviesverlening van de RUP's waaraan ontwikkelingsrechtenplannen worden verbonden. De taken verbonden aan deze aspecten vragen dus bijkomende inzet van personeel en vergen bovendien een zeer specifieke expertise (ruimtelijke expertise in combinatie met economische achtergrond, inzicht in grondwaarderingen, inzicht in regio-gebonden markt-tendensen,...). Deze taken worden opgevangen binnen het bestaande personeelsbestand en binnen de bestaande personeelsbudgetten van het Vlaams Gewest.

5.2 Contactinformatie

Departement Omgeving	Vlaamse Landmaatschappij
Peter Cabus, secretaris-generaal Christophe Pelgrims, afdelingshoofd Inge Leenders & Griet Lievois, projectleiders	Toon Denys, gedelegeerd bestuurder Griet Celen, afdelingshoofd Hilde Van Leirsberghe, projectleider
Koning Albert II-laan 19, bus 12 1210 Brussel T 02 553 83 02	Gulden Vlieslaan 72 1060 Brussel T 02-543 73 55
bjo.omgeving@vlaanderen.be	hilde.vanleirsberghe@vlm.be