

# Standpunt Instrumentendecreet

## 1 Inhoud

1 Inhoud.....	1
2 Aanleiding.....	2
3 Inhoud van het Instrumentendecreet.....	2
3.1 (Grotendeels) nieuwe instrumenten.....	2
3.1.1 Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (art. 71) .....	2
3.1.2 Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (art. 160 ev).....	3
3.1.3 Convenant- en contract benadering (art. 33, MvT: p. 27) .....	3
3.2 Bestaande maar gewijzigde instrumenten.....	4
3.2.1 Planschade (art. 130 ev) .....	4
3.2.2 Planbaten (art. 133 ev).....	6
3.2.3 Lasten bij de omgevingsvergunning (art. 174 ev) .....	7
3.2.4 Recht van voorkeur (art. 164, MvT p. 50) .....	7
3.2.5 Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten (art 98 ev. en MvT: p.54) .....	8
3.2.6 Andere instrumenten .....	8
4 Standpunt .....	9
4.1 Algemene beoordeling .....	9
4.2 Snel resultaten voor bestaande Vlaamse initiatieven (WORG, MKWB, positieve en negatieve lijst woonuitbreidingsgebieden .....	10
4.3 Betrokkenheid lokale besturen .....	10
4.4 Verscherpte motiveringsplicht.....	11
4.5 Standpunt over (grotendeels) nieuwe instrumenten .....	11
4.5.1 Regionale VOR en herverkaveling uit kracht van wet .....	11
4.5.2 Contract- en convenantbenadering.....	11
4.6 Standpunt over bestaande maar gewijzigde instrumenten .....	13
4.6.1 Planschade.....	13
4.6.2 Planbaten .....	14
4.6.3 Lasten.....	15
4.6.4 Recht van voorkeur .....	15
4.6.5 Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten .....	16

## 2 Aanleiding

De Vlaamse regering keurde op 12 januari het voorontwerp van Instrumentendecreet goed. Dit decreet bevat de instrumenten die overheden kunnen gebruiken om een actief grondbeleid te voeren.

Deze regelgeving is relevant voor lokale besturen, omdat het instrumenten zijn om het gewenste beleid zoals dit is opgenomen in structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen of andere beleidsdocumenten concreet te maken. Zo is de verwachting dat het in goede banen leiden van het 'hoger ruimtelijk rendement' vooral wordt ondersteund via de instrumenten van dit decreet. Tot slot hebben de voorgestelde wijzigingen ook een belangrijke financiële impact op de lokale besturen.

De VVSG is niet om advies gevraagd. Het betreft dus een advies uit eigen beweging.

## 3 Inhoud van het Instrumentendecreet

Het Instrumentendecreet bevat een reeks van instrumenten die een duurzaam grond- en pandenbeleid ondersteunen. Het gaat daarbij zowel om bestaande instrumenten die gewijzigd worden en verplaatst naar het Instrumentendecreet (regelgeving leegstand bedrijfspanden, koopplicht, planbaten, planschade, ...) als een aantal echt nieuwe instrumenten (contract- en convenant benadering, herverkaveling uit kracht van wet en regionale verhandelbare ontwikkelingsrechten).

Hoewel het decreet een groot aantal instrumenten omvat, moet het worden opgevat als een 'aanbouwdecreet'. Het is de bedoeling dat in de toekomst nog bijkomende instrumenten aan de regelgeving worden toegevoegd.

Voor sommige van deze instrumenten moet nog een uitvoeringsbesluit worden opgemaakt dat uitvoering geeft aan het decreet.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de instrumenten met de meeste impact voor de lokale besturen.

### 3.1 (Grotendeels) nieuwe instrumenten

#### 3.1.1 Regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten (art. 71)

De afgelopen jaren werd hoopvol gekeken naar de Verenigde Staten, waar een systeem van 'verhandelbare ontwikkelingsrechten' bestaat. Het Instrumentendecreet vertaalde dit Amerikaanse systeem naar de Vlaamse context.

Het Vlaamse gewest kan een convenant sluiten met het betrokken gemeente- en provinciebestuur of –besturen met het oog op het opzetten van het 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 ('zendende locatie') wordt hierbij gecompenseerd door de verkoop of verplaatsing van ontwikkelingsrechten (naar de 'ontvangende locatie'). Beperkingen van de ontwikkelingsmogelijkheden kunnen vergoed worden uit meerwaarden van winstgevende ontwikkelingen elders. Hiervoor is de opmaak van een 'ontwikkelingsrechtenplan', gekoppeld aan een RUP noodzakelijk. Ze wordt uitgevoerd door een 'rechtenbank'. De waardebeoordeling van de rechten (in min of in meer) gebeurt door de Landcommissie. Het is een alternatief voor planschade en planbaten, aangezien deze binnen het gebied worden uitgeschakeld.

De Memorie van Toelichting van het Instrumentendecreet geeft overigens heel wat bedenkingen over de praktische toepasbaarheid van dit instrument. Op Vlaams niveau dit instrument toepassen zou moeilijk zijn. En ook uit een studie blijkt dat de mogelijkheden om dit instrument in te zetten op zuiver gemeentelijk niveau 'eerder onrealistisch' zijn<sup>1</sup>. Het regionale niveau wordt dan ook als het beste niveau gezien.

### **3.1.2 Herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil (art. 160 ev)**

Het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting voerde een nieuw instrument in - "herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil" - opgenomen. Met dat instrument worden tegelijkertijd met de omwisseling van gebiedsbestemmingen, de eigenaars en gebruikers geruild, om zo tot een optimaler grondgebruik te komen. Dit instrument, waar nog nauwelijks ervaring mee is opgedaan, wordt via het Instrumentendecreet geïntegreerd in de procedure voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan. Nieuw ten opzichte van de huidige situatie is dat niet alleen bestemmingen kunnen worden uitgeruild, maar dat dit ook gaat om de uitwisseling van andere stedenbouwkundige voorschriften. Een herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil kan worden opgelegd tegen de wil van de eigenaars, (itt. regionale projecten met overdracht van ontwikkelingsrechten).

### **3.1.3 Convenant- en contract benadering (art. 33, MvT: p. 27)**

Een derde nieuw instrument is de convenant- en contract benadering. Hierdoor wordt het mogelijk om gebiedsgericht af te wijken van de toegelaten functies voor zover het gaat om tijdelijke kleinschalige en niet-agrarische activiteiten die ruimtelijk aanvaardbaar zijn in bestaande en niet verkrotte gebouwen in agrarisch gebied en meergezinswoningen.

---

<sup>1</sup> Verhandelbare ontwikkelingsrechten en verdichting: een haalbaarheidsstudie naar het gebruik van Vor in de gemeente Brasschaat, in: Ruimte en Maatschappij 9 (2), 5-25, december 2017.

Gemeenten die dat wensen sluiten een convenant af met de Vlaamse overheid. Hierin zijn de (ruimtelijke en procedurele) randvoorwaarden bepaald, waaronder de gemeente (dus vooralsnog niet de provincie) contracten met de individuele eigenaars kan aangaan via een 'activiteitencontract', een overeenkomst naar burgerlijk recht. Het vormt een bijkomend alternatief voor de bestaande vergunningsprocedure voor zonevreemde functiewijzigingen. Door het contract kunnen activiteiten die normaal zijn uitgesloten toch worden toegelaten; bijkomende constructies kunnen niet worden vergund. De gemeentelijke overheid zou bepaalde tegenprestaties kunnen eisen (bv 'ontharding' of een financiële bijdrage). De decreetgever gaat ervan uit dat iemand die vrijwillig een contract aangaat ook meer geneigd is om er zich daadwerkelijk aan te houden. Als het toch op handhaving aankomt gebeurt die handhaving door de gemeente op burgerrechtelijke wijze, dus buiten de spelregels handhaving ruimtelijke ordening om.

## **3.2 Bestaande maar gewijzigde instrumenten**

### **3.2.1 Planschade (art. 130 ev)**

Planschade is de schade die de eigenaar van een bebouwbare grond ondervindt als zijn grond door een bestemmingswijziging niet meer bebouwbaar of verkavelbaar is. Het is de overheid die het ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt die de planschade moet betalen aan de eigenaar. De planschaderegeling wordt aangepast op heel wat punten.

#### **1. Voortaan vergoed aan de actuele waarde**

Een eigenaar die planschade heeft, krijgt van de overheid bedrag dat hij ooit voor de grond betaalde, verhoogd met de index (de 'geactualiseerde verwervingswaarde'). In de toekomst zal de eigenaar de actuele grondwaarde krijgen, dat wil zeggen dat de overheid hem vergoed aan de huidige, venale marktwaarde, aan de hand van decretaal bepaalde objectieve factoren.

#### **2. Ook vergoeding voor niet direct bebouwbare grond**

De gronden die niet aan een verharde weg liggen en die niet voorzien zijn van elektriciteit komen in de huidige planschaderegeling niet in aanmerking voor een vergoeding. Hetzelfde geldt voor gronden die op meer dan 50 meter van zo'n uitgeruste weg liggen.

In de toekomst wordt het verlies van waarde van deze achterliggende grond wél vergoed.

#### **3. Percentage van de vergoeding wordt verhoogd**

De planschadevergoeding bedraagt momenteel 80% van de waardevermindering van de grond. De overige 20% moet de eigenaar zelf dragen

In de toekomst wordt de vergoeding bepaald op 100% van de waardevermindering.

#### **4. Overheden onderling uitgesloten van planschadevergoeding**

Als de Vlaamse overheid een planinitiatief neemt waardoor gronden in eigendom van een lokaal bestuur worden bestuurd worden herbested naar een 'zachte' bestemming, wordt de lokale overheid als eigenaar vergoed voor de schade. Andersom geldt ook: als door een lokaal planinitiatief een grond van de provinciale of gewestelijke overheid wordt herbested naar een 'zachte' bestemming, moet de lokale overheid planschade betalen.

In de toekomst is dit niet langer het geval. Art. 15§2 bepaalt immers dat administratieve overheden niet in aanmerking komen. Dit wordt gemotiveerd in de Memorie van Toelichting vanuit het algemeen belang. Elk overheidsniveau werkt ten behoeve van het algemeen belang, en dus zou het niet logisch zijn om de ene overheid aan de andere te laten betalen.

#### **5. Gerechtelijke procedure wordt administratieve procedure**

Planschadevorderingen zijn een bevoegdheid van de rechtbank voor eerste aanleg.

In de toekomst wordt de procedure administratief afgehandeld. Dit heeft tot gevolg dat het voor eigenaren de drempel lager wordt om een vergoeding aan te vragen; en zou mogelijk tot gevolg hebben dat daardoor eerder een vergoeding wordt gevraagd.

#### **6. Planschade wordt berekend door de initiatiefnemende overheid**

De rechtbank stelt een deskundige aan om de waardevermindering in te schatten.

In de toekomst wordt het de initiatiefnemende overheid zélf die de hoogte van de planschade bepaalt (art 11), aan de hand van de in de regelgeving bepaalde methodiek. De Vlaamse Landcommissie heeft hierin een adviserende rol. De initiatiefnemende overheid moet dus zelf energie en middelen steken in het bepalen de vergoeding én is bovendien ook beroepsinstantie in eerste aanleg. Daarna is beroep mogelijk bij de Vlaamse regering.

#### **7. Verruiming van de termijn van opeisbaarheid van de planschadevergoeding**

Momenteel dient de eigenaar een aanvraag in uiterlijk 1 jaar na het ontstaan van het recht een vraag voor planschadevergoeding in. Dat 'ontstaansfeit' moet zich wel binnen de vijf jaar na inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan voordoen.

In de toekomst heeft de betrokkene twee jaar de tijd om de vergoeding aan te vragen; de vijf jaren-termijn blijft behouden. In twee gevallen geldt er een onmiddellijke opeisbaarheid, zonder dat er zich een ontstaansfeit voordoet, nl. als de grond is gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied (muv parkgebied) en ligging in watergevoelig openruimtegebied.

Uit berekeningen gemaakt door een aantal gemeenten blijkt de enorme financiële impact voor gemeenten:

case	omschrijving	omvang	huidige bestemming	toekomstige bestemming	huidige geraamde planschade (in euro)	toekomstige geraamde planschade (in euro)
1	woongebied dat kan functioneren als 'groene vinger'	41ha	woongebied	grotendeels landbouw en bos	73.000	27 miljoen
2	slecht gelegen 'overbodig' woonuitbreidingsgebied	8 ha	woonuitbreidingsgebied	open ruimte bestemming	510.000	3,3 miljoen
3	grotendeels schrappen van kleiner woongebied in nabij kleine kern in buitengebied	12600m2	woongebied	open ruimte bestemming	568.000	1,5 miljoen
4a	kleiner niet ontsloten gebied wordt opgenomen in stedelijke groenstructuur	25000m2	woongebied	groengebied	0	2,9 miljoen
4b	kleiner niet ontsloten gebied wordt opgenomen in stedelijke groenstructuur	11000m2	woongebied	groengebied	0	1,3 miljoen
5	herontwikkeling gebied met aandacht voor water		woongebied	gemengd wonen, waterbuffer, groen	95000	2 miljoen

De achtergrond van de berekening is in bijlage opgenomen.

### 3.2.2 Planbaten (art. 133 ev)

Planbaten is een belasting die moet worden betaald door de eigenaar aan de overheid als door de bestemmingswijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan een grond duidelijk méér waard. De opbrengst van de planbaten gaan naar het planbatenfonds. Dit fonds dient grotendeels om Vlaams ruimtelijke projecten mee te bekostigen.

Nieuw is dat een planbatenheffing niet enkel verschuldigd is bij een bestemmingswijziging, maar ook bij het wijzigen van bestaande stedenbouwkundige voorschriften, meer concreet wanneer een planwijziging tot gevolg heeft dat binnen een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding "wonen", "bedrijvigheid" of "recreatie" valt, een verhoging van de dichtheid, een vermeerdering van het aantal bouwlagen of een verhoging van de bouwhoogte of van de

bouwdiepte mogelijk wordt ten opzichte van de tot dan toe geldende stedenbouwkundige voorschriften.

Belangrijke wijziging is ook dat de planbatenheffing thans wordt berekend op grond van de gecreëerde meerwaarde en aan de hand van een groot aantal schijven. Het aantal schijven wordt via het Instrumentendecreet teruggebracht tot twee schijven. Voor de gecreëerde meerwaarde onder of tot 250.000 euro geldt een heffingspercentage van 25%. Voor de gecreëerde meerwaarde boven 250.000 euro geldt een heffingspercentage van 50%.

### **3.2.3 Lasten bij de omgevingsvergunning (art. 174 ev)**

Lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt en de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning krijgt. Het Instrumentendecreet verduidelijkt/ legt meer in detail vast onder welke voorwaarden de vergunningverlenende overheid een financiële bijdrage kan vragen. Zo moet de bijdrage proportioneel zijn en ook in de nabijheid van het project worden gerealiseerd.

Het opleggen van een last is, zoals nu, meestal facultatief, maar wordt straks volgens het Instrumentendecreet in een aantal gevallen verplicht, te weten 1) bij ontwikkelingen voor groepswoningbouw in woonuitbreidingsgebied (m.u.v. SHM) en 2) bij het verkavelen van gronden (m.u.v. SHM) 3) een vergunning voor zonevreemde constructies, zonevreemde functiewijzigingen en wanneer gebruikt wordt gemaakt van de 'afwerkingsregel'. In dit laatste geval moet de last overigens financieel van aard zijn, en niet in natura.

Over de (on)mogelijkheid om al dan niet een sociale last op te leggen, zegt de regelgeving niets, waardoor we er wellicht vanuit moeten gaan dat het niet de bedoeling is van de decreetgever dat dit (weer) maakt.

### **3.2.4 Recht van voorkeur (art. 164, MvT p. 50)**

Het recht van voorkeur houdt in dat de Vlaamse Grondenbank de 'preferentiële koper' is van onroerende goederen, gelegen in 'zachte' bestemmingszones, die een overheid wenst te vervreemden. Door een recht van voorkeur te geven aan de Grondenbank wordt voorkomen dat onroerende goederen eerst aan derden worden verkocht, waarna een andere overheid in het kader van haar taken ze weer moet kopen. Het instrument bestaat al via het Decreet Landinrichting reeds enkele jaren. De wijzigingen zijn erop gericht de werking van het recht van voorkeur te verbeteren. Zo wordt onder meer verduidelijkt wat de gang van zaken is als een overheid slechts een deel van de gronden wenst te verkopen en worden de termijnen verduidelijkt.

### **3.2.5 Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten (art 98 ev. en MvT: p.54)**

Het Leegstandsdecreet van bedrijfsruimten heeft tot doel om eigenaars van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten aan te zetten deze gebouwen te herontwikkelen. Op dit moment vindt een evaluatie plaats; en anticiperend op de uitkomsten wordt alvast de subsidieregeling en de vrijstellings- en opschortingsgronden bijgesteld. Concreet zal in de toekomst het subsidiepercentage mee afhangen van de mogelijkheden tot een hoger ruimtelijk rendement. De definitie van leegstand wordt verduidelijkt (moet gaan om wettelijk toegelaten benutting) en de subsidie voor de herontwikkeling van onderbenutte gebouwen en terreinen worden gedifferentieerd.

### **3.2.6 Andere instrumenten**

Behalve de hierboven besproken instrumenten zijn er nog een reeks andere bestaande maar 'verbeterde' instrumenten die worden opgenomen in het Instrumentendecreet. Ze worden hier niet verder behandeld, omdat de wijziging ten opzichte van de huidige regelgeving of de impact voor de lokale besturen op het eerste oog eerder bescheiden is.

Het gaat om:

- Coördinatie van de instrumenten natuur- en landinrichting, waardoor het mogelijk wordt om de instrumenten uit het Decreet Landinrichting ook in te zetten ter uitvoering van een natuurinrichtingsproject.
- Erfdienstbaarheden tot openbaar nut, waarbij de erfdienstbaarheid uit het Decreet Natuurbehoud en het Decreet Landinrichting wordt afgestemd.
- Koopplichten, waarbij de overheid verplicht kan zijn een eigendom te kopen indien er sprake is van een ernstige waardevermindering. Via het Instrumentendecreet worden de bestaande sectorale koopplichten (natuurbehoud, waterbeleid, ruimtelijke ordening, waterkeringen, landinrichting) op elkaar afgestemd wat de berekeningswijze en procedure.
- Compenserende vergoedingen. De huidige regelgeving kent nu al in sommige gevallen een vergoeding toe voor het verlies dat eigenaars en gebruikers van een grond kennen als de overheid in het kader van het algemeen belang maatregelen oplegt die de gebruiksmogelijkheden ervan beperken. Het gaat dan om bijvoorbeeld het verbod op het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen, het opleggen van een waterpeilwijziging, het opleggen van een erfdienstbaarheid voor een wandelpad of de wijziging van landbouw naar natuurgebied. De gebruikersvergoeding is een eenmalige vergoeding van het inkomstenverlies dat de gebruiker, bijvoorbeeld de pachter, lijdt als gevolg van die maatregelen. De eigenaarsvergoeding is een eenmalige vergoeding voor de daling van de waarde van het eigendom als gevolg van de maatregel. De vergoeding is enkel opeisbaar als de schade ook effectief wordt geleden. De via het Instrumentendecreet geregelde afstemming heeft betrekking op stroomlijning van de procedures, gecentraliseerde monitoring, tegengaan van dubbele vergoedingen,...



## 4 Standpunt

### 4.1 Algemene beoordeling

Het Instrumentendecreet moet de overheden instrumenten geven die ondersteunen dat ruimtelijke projecten op de juiste plek (nl. kernversterkend) terecht komen en die projecten van goede kwaliteit (nl. met voldoende aandacht voor groen, parkeren, ...) zijn.

De gemeenten zijn vragende partij om zo'n gereedheidskist aan instrumenten te hebben, met daarin nieuwe of verbeterde instrumenten om zo uitvoering te kunnen geven aan principes als kernversterking. Zij waarderen dan ook de inspanningen van de Vlaamse regering om te komen tot een reeks van instrumenten die overheden daadwerkelijk ondersteunen in het voeren van een beter ruimtelijk beleid.

De vraag is of dit voorontwerp van decreet aan de grote verwachtingen van gemeenten, nl. vlot werkbaar instrumenten die daadwerkelijk een bijdrage leveren om meer orde te scheppen in de ruimtelijke ordening, voldoet.

Wij stellen echter een reeks van belangrijke tekortkomingen vast, waardoor we menen dat het antwoord op voorgaande vraag negatief beantwoord moet worden. We denken dat gemeenten niet massaal en veelvuldig met de instrumenten van dit decreet aan de slag zullen gaan, waardoor op het terrein, ondanks de veelheid aan instrumenten, er weinig verandert.

Een eerste grote tekortkoming is de grote werklast voor lokale besturen indien zij met deze instrumenten aan de slag gaan. Deels is dat verklaarbaar; er wordt immers ingegrepen op het eigendomsrecht; hetgeen vanzelfsprekend met de nodige garanties gepaard moet gaan. Bijvoorbeeld voor de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil zal veel overleg met de betrokkenen nodig zijn om draagvlak voor de ruil te krijgen. En om het instrument van de overdraagbare ontwikkelingsrechten moet een apart ontwikkelingsplan worden opgemaakt, naast het ruimtelijk uitvoeringsplan. Bij de convenant en contractbenadering zal de gemeente met iedere eigenaar een apart contract dat maatgerichte afspraken vastlegt, moeten opstellen. Voor een ander deel is die bijkomende werklast overbodig: zoals voor de invoering van de verscherpte motiveringsplicht, het afsluiten van convenanten om als lokaal bestuur een initiatief te mogen nemen en de ondersteuning van de Landcommissies in hun werking. De benodigde capaciteit die gemoeid is met de inzet van sommige van deze instrumenten, maakt daarom dat we niet verwachten dat deze instrumenten op korte termijn massaal zullen worden ingezet en dus geen grote verschuiving van de bouwlocaties met zich mee zal brengen.

Het feit dat Vlaanderen ondersteuning biedt via de Instrumentengids is een goede zaak, maar duidt tegelijkertijd op de complexiteit van de regelgeving.

Overigens is de grote werklast niet uniek voor de lokale overheid. Ook Vlaanderen zal als het Instrumentendecreet werkelijkheid wordt belangrijke investeringen moeten doen, zodat

gegarandeerd kan worden dat de Landcommissies vlot werken en convenanten met de lokale overheid vlot kunnen worden afgeleverd.

Een tweede knelpunt is de grote financiële kost die het aan de slag gaan met de instrumenten van het instrumentendecreet met zich meebrengt. Zo ondersteunt de VVSG dat eigenaren wiens grond een waardevermindering kent door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan billijk worden vergoed; maar we wijzen er wel op dat die keuze een belangrijke (negatieve) financiële impact voor gemeenten impliceert. Daarom is het minstens noodzakelijk dat de inkomsten uit planbaten worden vergroot (zoals door het Instrumentendecreet wordt geregeld) én dat de inkomsten uit planbaten die door lokale besturen worden gecreëerd ook weer terugvloeien naar de lokale besturen. In dit verband pleiten we er ook voor om gemeenten die ertoe worden aangezet om de open ruimte te vrijwaren moeten daar ook financieel voor worden beloond, bv. via het Gemeentefonds, of via financiële ondersteuning door Vlaanderen als gemeenten herbestemmingen doorvoeren die onevenredig veel planschade met zich meebrengen. Een ander voorbeeld is dat ook het uitschakelen van de planschade als een gemeentelijke grond wordt herbestemd financieel verlies voor de gemeente.

Als deze twee knelpunten door aanpassing van het voorontwerp of het voorzien van flankerende maatregelen niet zullen worden aangepakt, dan vrezen we dat het Instrumentendecreet haar hoge verwachtingen (nl. een sprong naar een betere ruimtelijke ordening) niet waar zal maken.

#### **4.2 Snel resultaten voor bestaande Vlaamse initiatieven (WORG, MKWB, positieve en negatieve lijst woonuitbreidingsgebieden)**

De afgelopen jaren kondigde de Vlaamse overheid drie grote initiatieven aan die er onmiddellijk en rechtstreeks toe bijdragen dat er niet langer wordt gebouwd in gebieden die daar eigenlijk niet geschikt voor zijn: de watergevoelige open ruimte gebieden (WORG), de meest kwetsbare waardevolle bossen en de (positieve en) negatieve lijst van de woonuitbreidingsgebieden.

De gemeenten zijn wel degelijk vragende partij dat Vlaanderen snel resultaten in deze dossiers kan voorleggen om zo zélf en op korte termijn op grotere schaal de doelstellingen waarvoor het Instrumentendecreet wordt opgemaakt te realiseren.

#### **4.3 Betrokkenheid lokale besturen**

De gemeenten zijn belangrijke uitvoerders van het Instrumentendecreet. We stellen vast dat we maar beperkt bij de totstandkoming van het decreet zijn betrokken. De gemeenten zijn vragende partij om bij de verdere uitwerking van deze regelgeving, duidelijk meer dan nu, betrokken te worden.

#### **4.4 Verscherpte motiveringsplicht**

Het Instrumentendecreet legt een verscherpte motiveringsplicht op. Die verscherpte motiveringsplicht geldt naast de algemene motiveringsplicht en is van toepassing bij de gecombineerde inzet van instrumenten uit het Instrumentendecreet onderling of een gecombineerde inzet met instrumenten buiten het Instrumentendecreet om, zoals een ruimtelijk uitvoeringsplan of subsidies. De bedoeling is dat zo tot een beter afgewogen instrumentenkeuze wordt gekomen. De Vlaamse regering kan deze verscherpte motiveringsplicht via een uitvoeringsbesluit nog nader regelen.

De gemeenten zijn van mening dat de gewone motiveringsplicht al bijzonder streng is. Gemeenten besteden –terecht- veel tijd en middelen aan het motiveren van hun handelingen. In die zin menen we dat het weinig uitmaakt of er nu wél of geen verscherpte motiveringsplicht geldt. Echter, wetsmatiging en de vergrote kans op het fouten bij een verscherpte motiveringsplicht zijn voor de VVSG argumenten om ervoor te pleiten om géén verscherpte motiveringsplicht in te voeren.

Als de verscherpte toch wordt ingevoerd dan vragen gemeenten dat Vlaanderen 1) gemeenten daadwerkelijk ondersteunt in de inschatting of de verscherpte motiveringsplicht van toepassing is en 2) als deze van toepassing is, het juist gebruik van de verscherpte motiveringsplicht verder wordt toegelicht. Dit kan bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van modellen of het meegeven van randvoorwaarden. Op deze manier kan de vertraging van procedures omwille van een onverhoopt gebrekkige motivatie worden voorkomen.

#### **4.5 Standpunt over (grotendeels) nieuwe instrumenten**

##### **4.5.1 Regionale VOR en herverkaveling uit kracht van wet**

Met beide instrumenten hebben gemeenten nog geen ervaring. Het lijkt behoorlijk complex en tijdsintensief om hier als gemeente of groep van gemeenten aan te beginnen. Het aanvoelen is dat deze instrumenten niet massaal zullen worden ingezet, terwijl er maatschappelijk wel degelijk een urgentie is om te ondersteunen om te bouwen op ruimtelijk geschikte locaties. De gemeenten doen daarom de suggestie dat Vlaanderen de eerste tientallen projecten zeer intensief begeleidt om hen enthousiast te maken, hier uit te leren en de resultaten ervan te delen.

##### **4.5.2 Contract- en convenantbenadering**

De gemeenten staan, minstens zoals de contract en convenantbenadering nu staat verwoord in het ontwerp, negatief tegenover dit instrument.

Ten eerste menen we dat dit voor gemeenten een erg arbeidsintensief instrument is. De gemeente waar de vraag leeft om dit instrument in te zetten (en we vermoeden dat er vanuit

de eigenaren van de niet vergunde zonevreemde activiteiten zeker vraag is) dient immers eerst te onderhandelen met de Vlaamse overheid over de grote lijnen. De VVSG vindt het in het kader van de 'ontvoogding' niet logisch dat er maar contracten mogen worden afgesloten als de overheid eerst een convenant afsluit met de andere overheid. Ook zonder convenant moeten overheden onderling kunnen samenwerken als dat nodig is.

Als er dan toch sprake blijft van een convenant, pleiten we om het convenant werkbaar te houden, ervoor dat e gemeenten met één overheid het convenant afsluit. Dit betekent concreet dat Vlaanderen en provincie onderling zullen moeten afstemmen wie de gesprekken voert.

Als dat convenant er is zal er vervolgens met iedere individuele eigenaar moeten worden onderhandeld over de ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien dient deze beoordeling zich maximaal om de 10 jaar te herhalen, hetgeen telkens een nieuwe inspanning vraagt van de gemeenten. De gemeenten vinden overigens wél dat gelet op de unieke terreinkennis die bij de gemeenten aanwezig is, het de gemeente moet zijn die deze contracten afsluit.

We vrezen bovendien dat de wijze waarop het instrument convenant- en contractbenadering op dit moment is geformuleerd in de praktijk betekent dat de open ruimte verder 'verrommelt'. Zonevreemde functies die in se niet kunnen worden toegelaten en meergezinswoningen in bestaande gebouwen kunnen immers worden geaccepteerd op basis van zo'n contract. Gelet op de omvang van de investeringen die gemoeid zijn met het behoud van een functie ter plekke of het opdelen van een woning in een meergezinswoning valt niet te verwachten dat 'tijdelijkheid' veel voorkomt.

Het lijkt ons zinvoller om op korte termijn na te gaan of het Besluit zonevreemde functiewijzigingen niet kan worden verruimd. Daar waar dit Besluit geen oplossing biedt kan de opmaak van een RUP een oplossing zijn, met als voordeel een langdurige rechtszekerheid voor de betrokkene na afloop van een duidelijk ruimtelijk samenhangend planproces. De convenant- contractbenadering zou maar toegelaten kunnen worden voor bestaande, niet vergunbare zonevreemde functiewijzigingen voor zover die géén financiële investeringen (meer) behoeven. Het via contract toelaten van de creatie van meergezinswoningen in voormalige hoeves zou best geschrapt worden.

De gemeenten vinden het dus niet wenselijk het instrument convenant- en contractbenadering zomaar naar 'de prullenmand' te verwijzen. We denken dat de convenant- en contractbenadering mogelijkterwils wél succes kan hebben in een beperkt aantal specifieke gevallen en onder 'strengere' randvoorwaarden. Welke dat dan zijn zou voorwerp kunnen zijn van een nadere studie.

Tot slot pleiten de gemeenten er ook voor om de rolverdeling rond de handhaving van contracten te verduidelijken. In de MvT (p. 31) staat vermeld dat 'zowel de lokale als de Vlaamse overheid zich engageren om een actief handhavingsbeleid te voeren. De lokale

overheid op de eerste plaats daar waar zij beslist niet over te gaan tot een contract. De Vlaamse overheid ten aanzien van haar handhavingsprioriteiten’.

Daarbij wordt de verwachting uitgesproken dat het ‘vanzelfsprekend’ is dat gemeenten handhaven als zijn niet overgaan tot het sluiten van een contract ten aanzien van tijdelijke functies. De gemeenten zijn van mening dat kan worden verwacht dat zij niet perse optreden tegen niet vergunde illegale functies waarvan zij weigeren een contract af te sluiten, bijvoorbeeld omdat de eigenaar en de gemeente het niet eens raken over het contract.

Van de gemeente kan echter wél worden verwacht dat zij kunnen (en dus niet per definitie zullen) handhaven als er een contract is aangegaan en dat contract op essentiële punten niet wordt nageleefd. Gemeenten moeten daarbij op ondersteuning van de Vlaamse overheid kunnen rekenen. Bovendien moet worden verduidelijkt wat de Vlaamse handhaving concreet inhoudt. De zin “De Vlaamse overheid ten aanzien van haar handhavingsprioriteiten” is behoorlijk onduidelijk.

## 4.6 Standpunt over bestaande maar gewijzigde instrumenten

### 4.6.1 Planschade

Het voorontwerp van decreet wijzigt de wijze waarop de planschade wordt berekend drastisch. De VVSG ondersteunt dat eigenaren wiens grond een waardevermindering kent door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan billijk worden vergoed. We wijzen erop dat de voorgestelde berekeningswijze echter een belangrijke (negatieve) financiële impact voor gemeenten betekent. De nieuwe planschaderegeling betekent dan ook dat gemeenten géén of nog maar zelden planinitiatieven zullen nemen die gronden herbestemmen van ‘hard’ naar ‘zacht’. Deze wijziging van de regelgeving heeft een tegengesteld effect dan wat het beoogt.

De nieuwe berekeningswijze kan daarom niet op deze manier worden ingevoerd of maar worden ingevoerd als gemeenten gecompenseerd worden voor de extra uitgaven die deze wijziging met zich meebrengen. Dit kan door 1) de opbrengst van de planbaten naar de gemeenten te doen vloeien 2) gemeenten die open ruimte vrijwaren daar ook financieel voor te belonen, bv. via het Gemeentefonds, en 3) via bijkomende financiële ondersteuning door Vlaanderen. Overigens neemt het Instrumentendecreet een aantal initiatieven om méér inkomsten te genereren uit het ruimtelijk beleid, maar deze dekken bij lange na niet de extra uitgaven<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> het Instrumentendecreet verschillende maatregelen worden genomen om extra inkomsten te verwerven die het ruimtelijk beleid ondersteunen, maar dat deze maatregelen tegelijkertijd niet Het gaat dan met name om 1) de uitbreiding van de planbatenheffing naar bepaalde wijzigingen van stedenbouwkundige voorschriften zonder dat er sprake is van een bestemmingswijziging 2) tariefverhoging van de planbaten 3) in bepaalde gevallen verplichte lasten bij verkavelingsvergunningen en groepswoningbouwprojecten in woonuitbreidingsgebieden 4) de invoering van het verplicht opleggen van financiële lasten als

De lokale overheden worden volgens het voorontwerp daarnaast uitgesloten van planschade indien een gewestelijk plan of provinciaal plan een wijziging doorvoert. Weliswaar werken alle overheden voor het algemeen belang, dat neemt niet weg dat een herbestemming waardoor bouwmogelijkheden verloren gaan, een financieel verlies is voor dat lokale bestuur, dat die middelen niet elders meer kan inzetten. De gemeenten pleiten er dan ook voor om lokale besturen wel degelijk in aanmerking te laten komen voor planschade.

#### 4.6.2 Planbaten

De gemeenten vinden het redelijk dat een deel van de meerwaarde die wordt gecreëerd door een herbestemming van 'zacht naar 'hard' wordt gecompenseerd door het betalen van planbaten. De nieuwe voorgestelde percentages van 25% en 50% van de meerwaarde lijken ons heel redelijk. Zo gaat immers nog altijd 50% tot 75% van de door de overheid gecreëerde meerwaarde naar de eigenaar. Ook dan nog zal overigens de planbaten de kosten van de planschade niet dekken.

De gemeenten pleiten er wél voor om de opbrengst van de gemeentelijke planbaten ook terug te laten vloeien naar de gemeenten.

Nu is dat maar ten dele. De opbrengsten van het Grondfonds gaan maar voor een klein deel (nl. als het te maken heeft met bedrijvigheid) rechtstreeks naar de betrokken overheid. Daardoor mist het lokaal bestuursniveau middelen om op andere plekken in de gemeente een planinitiatief te nemen dat gronden weer een 'zachte' bestemming geeft. Als de opbrengst van de planbaten effectief naar de initiatief nemende overheid gaat die dit dan ook moet besteden aan planschade, mits motivatie als dat niet gebeurt, kan dit overheden stimuleren daadwerkelijk gronden te herbestemmen, ongeacht planschade. Zo'n herbestemming is natuurlijk geen doel op zich, maar het is toch zo dat Vlaanderen juist wordt gekenmerkt door veel niet gerealiseerde 'harde' bestemmingen die eigenlijk slecht zijn gelegen.

De gemeenten vinden het eveneens een goede zaak dat niet alleen een herbestemming van een 'zachte' naar een 'harde' bestemming belast kan worden met planbaten, maar dat ook als een grond door het aanpassen van de stedenbouwkundige voorschriften een grond een stuk meer waard wordt, een deel daarvan wordt afgeroomd ten gunste van de gemeenschap.

Daarnaast zijn we ook tevreden dat betalen van planbaten niet belet dat in de eigenlijke vergunningsaanvraag ook nog lasten worden opgelegd.

---

de vergunning wordt verleend door gebruik te maken van afwijkingsmogelijkheden. Daarbij moet overigens worden opgemerkt dat het merendeel van de planbaten naar het gewest gaat, ook al is de planbaten gecreëerd door een lokaal planinitiatief.

### 4.6.3 Lasten

De gemeenten stellen vast dat het reeds decennialang bestaande instrumentarium om lasten (en voorwaarden) te koppelen aan vergunningen leidt tot betere projecten op het terrein. Het is dan ook essentieel dat ook in de toekomst gemeenten lasten (en voorwaarden) kunnen blijven opleggen.

We staan achter het principe dat het een last (of voorwaarde) in verhouding tot de omvang van het project moet staan. Gelet op de sterke verdichting die plaatsvindt en nog zal plaatsvinden zijn we wel vragende partij dat de wijze waarop lasten (en voorwaarden) kunnen worden opgelegd creatiever dan nu vaak gebeurt, kan worden ingevuld. Daarom juichen we toe dat voortaan expliciet wordt gemaakt dat verschillende kleinere financiële bijdragen van ontwikkelaars door de vergunningverlenende overheid kunnen worden 'opgespaard' om later één groter project in de nabijheid van de aanvragen te realiseren (voorbeeld: één parkje nadat verschillende appartementsgebouwen zijn opgetrokken).

Daarnaast vragen de gemeenten om art. 77 van het Omgevingsvergunningsdecreet te behouden. Hierdoor is het mogelijk dat gemeenten via bestuursdwang zelf de werken uitvoert en de kosten doorrekent aan de houder van de vergunning. Er is geen reden om dit instrument te schrappen. Er is nog te weinig ervaring mee én alle instrumenten om lasten (en voorwaarden) daadwerkelijk te doen uitvoeren, kunnen maar helpen. De Vlaamse regering motiveert dit via een verwijzing naar het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, (mvt p 44), maar geeft geen inhoudelijke motivatie.

De werklast om ervoor te zorgen dat de last daadwerkelijk wordt uitgevoerd, ligt bij zo'n waarborg en de wijze waarop de bestuursdwang is geformuleerd echter bij de overheid. Het uitvoeren van lasten (en voorwaarden) is echter niet per se de corebusiness van de overheid. De praktijk wijst ook uit dat vooraf de kost van de last (of voorwaarde) niet altijd correct is in te schatten, waardoor soms de borg 'laten' goedkoper is dan de last (of voorwaarde) realiseren. Bovendien worden door het opleggen van een waarborg mensen en bedrijven opgezadeld met extra kosten.

De VVSG vraagt daarom om de regelgeving zodanig aan te vullen dat de houders van de vergunning worden gemotiveerd de opgelegde last of voorwaarde zélf op kwalitatieve wijze te realiseren. Dat kan als de Vlaamse overheid in de regeling bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een dwangsom kan opleggen, als de last (of voorwaarde) niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd; en stelselmatig verhoogt naar gelang de uitvoering van de last (of voorwaarde) op zich laat wachten. Daarom moet het mogelijk worden dat de bevoegde overheid in een vergunning ook een last onder dwangsom bepaalt.

### 4.6.4 Recht van voorkeur

In bepaalde gevallen geldt er een recht van voorkeur. Als het recht van voorkeur onverhoopt niet wordt toegepast, schrijft het Instrumentendecreet een regeling uit: de Vlaamse



Grondenbank heeft het recht om in de plaats van de koper te worden gesteld en alsnog aan te kopen, of het recht om een schadevergoeding te vorderen ten bedrage van 20% van de verkoopprijs.

De MvT geeft niet aan hoe vaak in het verleden het recht van voorkeur onterecht niet is aangeboden.

De gemeenten vinden dat in het kader van behoorlijk bestuur het eigenlijk niet kan/mag voorkomen dat als het recht van voorkeur van toepassing is, dit recht niet wordt toegepast. Overigens zal ook de instrumenterende ambtenaar een verkopende overheid erop wijzen dat het recht van voorkeur moet worden toegepast.

Het miskennen van het voorkeursrecht zal dan ook –gelukkig- uitzondering zijn. Maar een fout is menselijk en ook de overheid kan fouten maken. Het is een goede zaak dat als het nog mogelijk is de zaak te herstellen, de eigendomsoverdracht naar de overheid alsnog plaatsvindt.

Het is volgens ons echter niet nodig daarnaast om de mogelijkheid om een schadevergoeding te eisen, decretaal te regelen. Zo'n schadevergoeding draagt niet bij tot een beter landgebruik. Het kan hooguit overheden aanzetten om nauwkeuriger met het recht van voorkeur om te gaan; maar gelet op de onbekendheid of het in het verleden is misgegaan, gelet op de aard van overheden is het weinig waarschijnlijk dat zij stelselmatig het recht van voorkeur niet zouden toepassen. Het recht om een schadevergoeding te vorderen is op zo'n moment louter een 'straf', die niet bijdraagt tot verbetering op het terrein.

De huidige mogelijkheden om via een rechtbank schadevergoeding te eisen volstaan.

#### **4.6.5 Instrumenten voor leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten**

De gemeenten kunnen de voorgestelde aanpassingen ondersteunen, maar wil graag haar eerdere pleidooi herhalen, namelijk: de subsidies in het kader van het decreet leegstaande/verwaarloosde bedrijfsruimten zouden nóg meer een hefboom moeten zijn om het behoud van ruimte voor bedrijvigheid – op de geschikte locaties- te stimuleren. Vandaag wordt - omwille van o.a. zuivere marktprincipes - te snel gekozen voor een herbestemming richting (meestal) wonen. Uit de cijfers van de laatste jaren blijkt dat minder dan de helft van de met subsidies gereactiveerde bedrijfsruimten beschikbaar blijven voor bedrijvigheid, ondanks het feit dat het om soms zeer goed gelegen locaties gaat voor economische activiteiten (bv. langs waterwegen, maar evengoed in een stedelijke context waar het de beleidsambitie is om bedrijvigheid te re-integreren). Kortom, op locaties die geschikt zijn voor bedrijvigheid moet de maatregel het behoud van bedrijvigheid maximaal stimuleren, op locaties daarentegen die slecht gelegen zijn voor bedrijvigheid moet er voornamelijk een stimulans zijn om te kunnen omvormen naar bv. wonen.



Daarnaast zijn de gemeenten géén vragende partij om de Verwervingssubsidies in het kader van de leegstaande bedrijfsruimten open te stellen voor private actoren. De Verwervingssubsidies worden in de praktijk voornamelijk ingezet om (zeer) problematische sites waarvoor geen tot weinig marktinteresse bestaat, te herontwikkelen. In deze dossiers zijn de verwervingssubsidies dan ook absoluut noodzakelijk om een herontwikkelingsproject te kunnen realiseren.

Het gebrek aan interesse vanuit de private sector is dikwijls het gevolg van de complexiteit van dossiers, de aanwezigheid van een substantieel obstakel (erfgoed, morfologie terrein, ontsluiting, complexe eigenaarsstructuur, ...), een te laag verwacht rendement of een te eenzijdige interesse/expertise (op 1 segment, meestal wonen) vanuit de individuele markspelers (vandaar ook de veel te lage herbenutting van de leegstaande bedrijfsruimten i.f.v. bedrijvigheid en het te hoge aandeel herbestemming naar wonen). Op deze manier laat de verwervingssubsidie gemeenten toe om zowel een strategische rol te spelen als een complementaire rol (daar waar de markt aarzelt).

Verder dient de vraag gesteld te worden of en in welke mate de vermeende marktverstoring effectief plaats vindt. Hoewel deze stelling meermaals terugkeert (ook in een eerder SARO-advies), werd ze tot op heden enkel gestaafd aan de hand van een of enkele anekdotische voorbeelden, maar nooit ten gronde aangetoond. Daarom is het nuttig naar de beschikbare cijfers te kijken. Uit een analyse van de uitgekeerde subsidies blijkt immers dat het aandeel van de verwervingssubsidies behoorlijk laag ligt, namelijk slechts 7,5% van het totale bedrag aan uitgereikte subsidies (verwerving + sanering, periode 2012-2016). Bovendien, in dezelfde periode bedroeg het aandeel subsidies (verwerving + sanering) uitgekeerd aan (semi-)publieke actoren 22% en het aandeel subsidies uitgekeerd aan private actoren (enkel sanering) 78%. De vermeende marktverstoring moet met andere woorden op verschillende manier genuanceerd worden.

Tot slot, in de plaats van bij de verwervingssubsidies te focussen op het onderscheid publiek – privaat, en om op basis van – volgens ons – foutieve argumenten, het toepassingsgebied te verruimen naar de private sector, zou er eventueel wel kunnen overwogen worden om de verwervingssubsidies voor te behouden voor de publieke sector, maar deze te beperken tot onrendabele projecten (cfr. de regeling voor de subsidies voor bedrijventerreinen) en/of voor verwervingen waarbij het resultaat een hergebruik voor bedrijvigheid is en/of aan de mate waarin er sprake zal zijn van een kwalitatieve verhoging van het ruimtelijk rendement (cfr. de voorgestelde wijziging m.b.t. de hoogte van de subsidie).