

BIJLAGE 1 – PLAN VAN AANPAK

A. OMSCHRIJVING EN INVULLING VAN HET ONDERWERP

Regelgevend kader

Het regelgevend kader voor minnelijke (grond)verwervingen ten algemenen nutte, met onteigeningsnoodzaak, is vervat in het 'Decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut' van 24 februari 2017, gewijzigd op 16 oktober 2020. Het 'Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet' van 24 februari 2017 bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten.

Het 'Decreet houdende de Vlaamse Vastgoedcodex' van 19 december 2014 regelt de bevoegdheid van de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) inzake schatten, onderhandelen en verlijden van de akten. De uitvoeringsmodaliteiten zijn bepaald in het 'Besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 19 december 2014 houdende de Vlaamse vastgoedcodex'.

Beleidskader

In het kader van grote infrastructuur- en natuurprojecten investeert de Vlaamse overheid, maar ook een aantal andere actoren, ruime budgetten m.h.o.o. de realisatie van deze maatschappelijk relevante projecten. Vaak gaat dit gepaard met de verwerving en onteigening van in deze projecten betrokken onroerende goederen. Achterliggend en ondersteunend vereist deze verwerving/onteygening het waarderen van de betrokken onroerende goederen en het voeren van onderhandelingen met de betrokken eigenaars en gebruikers.

Opdrachtgevers doen voor sommige van deze schattings- en onderhandelingsopdrachten een beroep op VLABEL. VLABEL kan immers onroerende goederen verwerven en vervreemden voor rekening en op verzoek van een brede waaier van opdrachtgevers (Vlaamse overheid, openbare instellingen, ondergeschikte besturen...).

De afdeling Schatting & Waardering (ASW) staat in dat geval in voor de schatting van en het onderhandelen over de aan te kopen of te onteigenen onroerende goederen.

De dienst Vastgoedtransacties (VGT) is verantwoordelijk voor het voorbereiden en verlijden van de aankoopaktes.

Wanneer een minnelijke aankoop niet mogelijk is, gaat de dienst Geschillen en Advies (DGA) over tot de gerechtelijke onteigening.

In deze dossiers waakt VLABEL over de marktconformiteit van de prijzen/onteygeningsvergoedingen en over het correcte verloop van de aankoop- of onteigeningsprocedure zoals vastgelegd in de hiervoor vermelde regelgeving.

Een opdrachtgever kan er echter ook voor opteren om eigen, dan wel externe schatters en/of onderhandelaars in te schakelen, met de intentie om sneller tot een resultaat te kunnen komen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er een te hoge waarde wordt bepaald (schatting) of dat er geen degelijke akkoorden kunnen worden bereikt (onderhandeling); een negatief gevolg dus van wat oorspronkelijk vooropgesteld werd.

In deze dossiers komt VLABEL dus niet tussen en is de kwaliteitsgarantie van VLABEL inzake de marktconformiteit¹ van de geboden/betaalde prijzen/onteygeningsvergoedingen niet aanwezig. De (politieke en maatschappelijke) druk voor een snelle realisatie van de infrastructuur- en

¹ VLABEL gebruikt de vergelijkende methode om tot een marktconforme schatting te komen. De VLABEL-schatters gaan ter plaatse en/of doen de nodige online research naar gelijkaardige onroerende goederen in de omgeving. Daarnaast heeft VLABEL als overheidsinstantie toegang tot meerdere databanken. Dankzij al die informatie en de toepassing van de vergelijkende schattingsmethodiek kan VLABEL een marktconforme en correcte prijs bepalen.

natuurprojecten kan ertoe leiden dat deze externe schatters en onderhandelaars de betrokken onroerende goederen niet-marktconform (te hoog) waarderen, om zo snel mogelijk te kunnen verwerven of onteigenen. Dit heeft potentieel marktverstorende effecten, in die zin dat dit aanleiding kan geven tot een kettingreactie van steeds hogere prijzen/onteiningsvergoedingen. De nadelige budgettaire gevolgen zijn divers.

- Rechtstreeks: de Vlaamse overheid betaalt een te hoge prijs/onteiningsvergoeding voor de verwerving/onteiniging van de betrokken onroerende goederen.
- In afgeleide, maar minstens (budgettair) even belangrijk:
 - o de hogere betaalde prijzen 'vervuilen' de vergelijkingspunten die de basis vormen voor de vergelijkende schattingsmethode, wat betekent dat ook de prijzen van andere, niet in de projecten betrokken, onroerende goederen onterecht hoger worden gewaardeerd,
 - o de vertraging van de uitvoering van andere projecten waar een verwerving/onteiniging vereist is. De aan sommige eigenaars en gebruikers te hoge betaalde prijzen zullen ook door andere eigenaars en gebruikers verwacht worden ("waarom krijgt eigenaar X zoveel, en wordt er aan mij minder aangeboden?"). Dit zal leiden tot moeilijkere onderhandelingen en allicht een stijging van het aantal gerechtelijke onteiningen. Dit heeft dan weer negatieve effecten zoals een langere doorlooptijd van projecten, een lager aantal projecten dat afgewerkt kan worden, minder maatschappelijk draagvlak voor projecten enz.

Belangrijkste betrokken actoren:

- onteinende instanties/opdrachtgevers die deel uitmaken van de Vlaamse overheid, zoals
 - o Administratie Wegen en Verkeer (AWV)
 - o Agentschap Natuur en Bos (ANB)
 - o Vlaamse Landmaatschappij (VLM)
 - o De Vlaamse Waterweg (DVW)
 - o De Werkvennootschap (DWV)
 - o ...
- Overige onteinende instanties/opdrachtgevers, o.a.
 - o lokale besturen
 - o Lantis
 - o ...
- externe schatters en externe onderhandelaars

Afbakening scope onderzoek

Naast het schatten en onderhandelen met het oog op grondverwervingen en onteiningen, staat VLABEL ook in voor o.a. de schattingen en onderhandelingen voor fiscale doeleinden. Deze activiteiten zitten NIET in scope van onderhavige uitgaventoetsing.

In deze uitgaventoetsing ligt de focus WEL op het proces van het schatten en onderhandelen voor aankoop- en onteiningsdoeleinden in het kader van het verwerven en desgevallend onteigenen van onroerende goederen door de Vlaamse overheid. Zowel de schattingen en onderhandelingen die VLABEL zelf doet als diegenen die door andere schatters en onderhandelaars gebeuren, worden hierbij meegenomen.

Voor sommige aspecten van het onderzoek kan het aangewezen zijn om ook de voorbereiding en het verlijden van de aankoopaktes en het proces van de gerechtelijke onteiningen mee in scope te nemen.

Onderzoeksvragen

De uitgaventoetsing moet toelaten om een antwoord te bieden op de volgende onderzoeksvragen.

- Zijn er structurele prijs-/waarderingsverschillen tussen de schattingen & onderhandelingen voor aankopen/onteigeningen waarbij VLABEL betrokken partij is en diegene waar VLABEL niet bij betrokken is?
- Kan een andere aansturing van of een strikter kader voor het proces van het schatten en onderhandelen leiden tot efficiëntie- en/of effectiviteitswinsten voor het aankoop-/onteigeningsbeleid van de Vlaamse overheid (bv. betere bewaking marktconformiteit, structurele kwaliteitsborging van de prijszetting, een strikter mandaat voor externe schatters en onderhandelaars, ...)?² Deze onderzoeksvraag heeft betrekking op de werking van de schatter-onderhandelaars van VLABEL, de eigen schatter-onderhandelaars van sommige opdrachtgevers en de externe schatter-onderhandelaars, aangesteld door sommige opdrachtgevers.
- Resulteren de schattingen en onderhandelingen die door VLABEL worden gedaan resp. gevoerd, in een correcte waardebeoordeling en in het bewerkstelligen van de nodige akkoorden binnen de vooropgestelde onderhandelingsstermijn, en dat goedkoper dan extern?
- Verwervingen en onteigeningen zijn een inherent onderdeel van de fysieke infrastructuur- en natuurinvesteringsdossiers. Is het opportuun om – met het oog op een snelle en kwaliteitsvolle realisatie van de maatschappelijke meerwaarde van deze dossiers – een deel van het aan deze dossiers verbonden investeringsbudget voor te behouden voor de noodzakelijke schattings- en onderhandelingscapaciteit bij VLABEL?
Dit impliceert geen bijkomende financiering, maar een onderzoek naar de mate waarin het (kosten)efficiënter zou kunnen zijn om het budget dat de opdrachtgevers nu uitbesteden aan externe schatters en/of onderhandelaars te heroriënteren naar VLABEL. Dit zou bijv. het geval kunnen zijn als uit het onderzoek zou blijken dat VLABEL enerzijds een correctere (lees: lagere) prijsbepaling doet en anderzijds goedkoper te werk zou gaan dan een externe schatter of onderhandelaar.
Er wordt VO-breed dus zeker geen bijkomende financiering gesuggereerd, maar eerder een budgetverschuiving, zodat VLABEL nog meer kan inzetten op eigen expertise inzake schattingen en onderhandelingen, en daarnaast de regie en kwaliteitscontrole op de externe schattingen en onderhandelingen terdege kan opnemen.

Een **belangrijke randvoorwaarde** voor het welslagen van onderhavige uitgaventoetsing is de loyale en constructieve medewerking van alle betrokken actoren in investeringsprojecten die een verwerving en onteigening impliceren. Transparantie inzake processen en data zijn in deze cruciaal om een degelijk onderbouwd antwoord te kunnen geven op de geformuleerde onderzoeksvragen.

B. BUDGETTAIRE SCOPE VAN HET ONDERZOEK

Gegeven de hierboven geformuleerde onderzoeksvragen is de budgettaire scope van het onderzoek vrij ruim, waarbij er twee invalshoeken mogelijk zijn.

- Kan de Vlaamse overheid evenveel investeringsprojecten, die verwervingen of onteigeningen impliceren, realiseren met minder budget?
OF
- Kan de Vlaamse overheid met hetzelfde beschikbare budget meer investeringsprojecten met een verwervings- of onteigeningscomponenten realiseren?

² Cf. laatste paragraaf onder het luik 'Beleidskader'.

Voorkeuroptie = Kan de Vlaamse overheid evenveel investeringsprojecten, die verwervingen of onteigeningen impliceren, realiseren met minder budget?

In de analyse zullen de VLABEL-kosten meegenomen worden.

C. VOORSTEL VAN ONDERZOEKSMETHODE(N)

- Opstart van de opdracht met de samenstelling van de projectgroep [*ondertussen gebeurd*]
 - Inventarisatie van de beschikbare informatie
 - Consultatie van relevante betrokken actoren
 - Kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de beschikbare informatie, o.a.
 - o het vigerende regelgevende kader
 - o bestaande en in ontwikkeling zijnde beleids- en beheersinstrumenten (o.a. procedurehandboeken, afsprakenkaders, samenwerkingsakkoorden...)
 - o verzamelen en analyseren van beschikbare data ^(*)
 - o schattings- en onderhandelings-gerelateerde data
 - o data m.b.t. de voorbereiding en het verlijden van aankoopaktes (o.a. aantallen, gemiddelde kostprijzen...)
 - o data m.b.t. het proces van de gerechtelijke onteigeningen (o.a. aantallen)
 - o budgettaire data (welk budget besteden VLABEL/de opdrachtgevers aan het proces van het schatten en onderhandelen m.h.o.o. het verwerven of onteigenen van goederen?)
 - o data verkoopprijzen
- (*) De vereiste data voor het uitvoeren van deze uitgaventoetsing zijn beschikbaar bij VLABEL en bij de betrokken actoren (de (kostprijs)informatie van de externe schatters en de externe onderhandelaars zijn eveneens beschikbaar bij de opdrachtgevers).*

De Vlaamse Regering verleende het mandaat voor het uitvoeren van deze uitgaventoetsing. We vertrouwen erop dat de betrokken actoren in het kader van deze opdracht loyaal zullen meewerken aan het ter beschikking stellen van de vereiste data. Mocht dit niet het geval zijn, dan is een escalatie naar het hoogste ambtelijke resp. politieke niveau vereist om deze data vooralsnog te verkrijgen.

- o voorgestelde maatregelen uit voorgaande externe en interne audits; de aanbevelingen die relevant zijn i.h.k.v. deze uitgaventoetsing worden meegenomen in de analyse³
 - o beleidsambities m.b.t. grote investeringsprojecten die verwervingen of onteigeningen impliceren
- Er wordt gewerkt met een steekproef van 100 dossiers, met 50 dossiers behandeld door VLABEL en 50 dossiers behandeld door externe schatters/onderhandelaars of eigen schatters/onderhandelaars van de opdrachtgever. Deze dossiers hebben betrekking op de periode van medio 2022 tot medio 2025, gelet op het feit dat de nieuwe afdeling Schatting en Waardering opstartte in maart 2022. Hierbij worden de normale criteria gehanteerd die toegepast worden bij het maken van een

³ In 2019 auditeerde Audit Vlaanderen het proces 'Verwerven van onroerende goederen' bij de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL).

schatting, met name de prijs per m2, de locatie en de ligging, de bestemming en de aard van de betrokken goederen, ...

- Zijn er relevante best practices/lessons learned beschikbaar in andere regio's en/of landen?
- Inschatting van het verbeterpotentieel en optimalisaties van de huidige inzet van middelen in de brede zin (regelgeving, personeel, beleids- en werkingsmiddelen, processen, ...), incl. de analyse van de bevoegdheids- en taakverdeling tussen overheden en/of de private sector (bv. kan er worden uitbesteed, zonder belangenvermenging?) en een eventuele vermindering van de overheadkosten.
- Formulering van aanbevelingen/beleidsopties, rekening houdend met het voorgaande, in de vorm van een keuzemenu waarbij minimaal een besparingsvariant en indien aangewezen ook minimaal een intensiveringsvariant wordt aangereikt (10% van de budgettaire massa bij constant beleid).

D. TIMING

De uitgaventoetsing wordt uitgevoerd in de periode van medio 2025 tot maart 2026. De oplevering van het eindrapport gebeurt uiterlijk op 27/03/2026.

Uiterlijk eind oktober 2025 voorziet de voorzitter van de projectgroep in een tussentijdse rapportering aan de stuurgroep.

E. BETROKKENEN

De projectgroep wordt samengesteld uit een multidisciplinair team van medewerkers van de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL), het Departement Financiën en Begroting (DFB) en een onafhankelijke voorzitter (in casu de administrateur Opmetingen en Waarderingen van de FOD Financiën, Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie).

Indien opportuun kunnen ook bijkomende externe experts aangebracht worden.

F. KOSTENRAMING UITVOERING UITGAVENTOETSING

Aan de voorzitter van de projectgroep wordt een forfaitaire jaarlijkse vergoeding toegekend, conform artikel 6, §1, 3°, van het besluit van de Vlaamse regering van 27 januari 1988 houdende sommige maatregelen tot harmonisatie van de toelagen en presentiegelden aan commissarissen, gemachtigden van financiën, afgevaardigden van de Vlaamse regering, voorzitters en leden van niet-adviserende bijzondere commissies of van raden van bestuur van instellingen en ondernemingen die onder de Vlaamse regering behoren, en kunnen vergoedingen voor reis- en verblijfskosten worden toegekend conform de regeling, vermeld in artikel 11, tweede lid, van het voormelde besluit (aanrekening op CEO-1CAD2ZZ-WT, basisallocatie 1CA202).

Daarbij wordt rekening gehouden met de termijn van het mandaat. Als het mandaat van de voorzitter in een bepaald jaar minder dan twaalf maanden bestrijkt, wordt het bedrag van de forfaitaire vergoeding pro rata berekend, in maanden. Bij die berekening wordt de maand meegerekend waarin het mandaat is begonnen of beëindigd.

Rekening houdend met de beperkte looptijd én de specificiteit van de opdracht besliste de projectgroep om het onderzoek niet uit te besteden aan een externe partner. Indien in de loop van het onderzoek zou blijken dat het toch opportuun is om voor bepaalde datavergaring of analysewerk een beroep te doen op een externe partner, zal dit gebeuren binnen het beschikbare budget van VLABEL (CE0-1CAD2ZZ-WT, basisallocatie 1CA202).