



Vlaanderen
is ruimte

Publieke grondregie bij ruimtelijke realisaties: onderzoek naar instrumentele en bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden

Studie uitgevoerd door



In opdracht van

DEPARTEMENT
RUIJTE VLAANDEREN

www.ruimtevlaanderen.be

Het onderzoek in dit rapport is uitgevoerd door:

Peeters. P, Swerts T. en Dernau W.
THV GD&A ProFlow
Antwerpsesteenweg 16-18
2800 Mechelen

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

Inhoud

Managementsamenvatting	5
1 Context, doel en aanpak van het onderzoek.....	13
1.1 Context van het onderzoek.....	13
1.2 Doel van de studie	14
1.3 Aanpak van het onderzoek	14
1.3.1 Sleutelpartners en bevoorrechte getuigen sturen en geven voeding aan het studieproces	15
1.3.2 Inhoudelijke uitwerking in drie fases.....	15
2 Een gedeelde begripsomschrijving voor ‘publieke grondregie’	17
2.1 Afbakening vanuit de opdrachtoomschrijving	17
2.2 Mogelijke publieke grondregie-aspecten	17
2.3 Publieke grondregie-aspecten in de besproken cases	18
2.3.1 Grondverwerving veelal als middel, slechts in enkele gevallen een doel op zich	19
2.3.2 Het activeren of valoriseren van eigen gronden als belangrijk doel	20
2.3.3 Overheidsprojecten op gronden van derden beperkt tot bedrijventerreinen, natuur- en landschapsonwikkeling	21
2.3.4 Mobiliseren van gronden van derden komt weinig voor	21
2.3.5 Acties laten uitvoeren door derden op hun eigendommen, maar vooral in combinatie met acties op of activeren van eigen overheidsgronden	21
2.3.6 Impact op het uitgiftebeleid of randvoorwaarden aan het gebruik door derden wordt nauwelijks gezien als een grondregie-aspect	22
2.4 Conclusie m.b.t. grondregie-aspecten in de praktijk	24
3 Praktijkervaringen bij publieke grondregie samengebracht	25
3.1 Instrumentele aspecten	25
3.1.1 Gehanteerde instrumenten voor het vestigen van zakelijke rechten	25
3.1.2 Gehanteerde sturingsinstrumenten en aangehaalde aandachtspunten.....	31
3.1.3 Gehanteerde instrumenten voor het overdragen van eigendomsrechten vanuit de overheid	36
3.2 Governance-aspecten	38
3.3 Financiële en tijdsaspecten (businesscase).....	42
4 Focusbepaling van het verdere onderzoek	45
5 Nader onderzoek en aanbevelingen	47
5.1 Een adequaat proces, met een duidelijk projecteigenaarschap en gedegen procesregie, om vrijwillige samenwerking en effectieve realisatie te faciliteren	47
5.1.1 Doel	47
5.1.2 Kenmerken	47
5.1.3 Nadere analyses	49
5.1.4 Aanbevelingen	49
5.2 Expliciete besluiten van de initiatiefnemende overheid.....	50
5.2.1 Doel	50

5.2.2	Kenmerken	50
5.2.3	Nadere analyses	51
5.2.4	Aanbevelingen	52
5.3	Contractvorming om tussentijdse afspraken te verankeren	52
5.3.1	Doel	53
5.3.2	Kenmerken	53
5.3.3	Nadere analyses	53
5.3.4	Aanbevelingen	56
5.4	Werkbare instrumenten uit kracht van wet in 'bebouwde context'	57
5.4.1	Doel	57
5.4.2	Kenmerken	57
5.4.3	Nadere analyses	57
5.4.4	Aanbevelingen	60
5.5	Ondersteuning van de procesvoering vanuit de Vlaamse overheid	61
5.5.1	Doel	61
5.5.2	Kenmerken	62
5.5.3	Nadere analyse	62
5.5.4	Aanbevelingen	65
5.6	Het belang van objectieve waardebeoordelingen i.f.v. vrijwillige samenwerking tussen, en billijke vergoeding van, de betrokken eigenaars	65
5.6.1	Doel	66
5.6.2	Kenmerken	66
5.6.3	Nadere analyses	67
5.6.4	Aanbevelingen	69
5.7	Modaliteiten om vrijwilligheid te stimuleren boven maatregelen uit kracht van wet	69
5.7.1	Doel	69
5.7.2	Kenmerken	69
5.7.3	Nadere analyses	70
5.7.4	Aanbevelingen	71
6	Bronnen	73

Managementsamenvatting

Situering van deze studie

Voorliggende studie kadert in de krijtlijnennota voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid van de Vlaamse Regering, die de basis vormt voor de verdere ontwikkeling van concrete beleidsvoorstellen inzake grond- en pandenbeleid.

Het doel van de studie is om instrumentele, bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden bij het opnemen van een publieke regierol op het vlak van grondbeleid te benoemen (knelpunten en succesfactoren), en aanbevelingen te formuleren (verbetervoorstellen).

Aanpak van het onderzoek

Voor het studieproces is gekozen voor een zeer praktijkgerichte aanpak. Er werd gewerkt in intensief overleg met praktijkexperten bij de overheid en overheidsinstanties, enerzijds verenigd in een dagelijks bestuur en anderzijds workshops met een begeleidingsgroep.

De inhoudelijke uitwerking gebeurde in drie fases.

In de eerste stap is gewerkt vanuit inventarisatieronde vanuit concrete praktijkgebonden cases die inzicht biedt in de grondregie-aspecten, gehanteerde instrumenten en governance-modellen die op vandaag aan de orde zijn. De tweede fase omvatte een gerichte focusbepaling van het onderzoek en een theoretisch denkschema doorgepraat. Het denkschema werd ontwikkeld vanuit de vastgestelde discrepantie tussen de huidige praktijk en de gewenste rolverschuiving inzake publieke grondregie die uit de focusbepaling naar voor kwam. In de derde stap is het nader onderzoek en daaruit een aanzet van beleidsaanbevelingen uitgewerkt en afgetoetst.

Publieke grondregie en de focus van het onderzoek

Een eenduidige definitie van 'publieke grondregie' bestaat niet. Publieke grondregie kan verschillende aspecten omvatten:

1. De betreffende overheid wil voor zichzelf **een zakelijk recht vestigen op gronden** van private eigenaars of andere overheden, in functie van een eigen project.
Voorbeelden zijn: het verwerven van gronden i.f.v. de aanleg van een nieuwe wegverbinding, het aankopen van een gebouw om er kantoren voor de eigen administratie in onder te brengen, het aankopen van een militair domein om er een bedrijventerrein te ontwikkelen, de verwerving van een perceel landbouwgrond i.f.v. de aanleg van een bufferbekken,...
2. De betreffende overheid wil **eigen gronden activeren (of valoriseren)** i.f.v. (of door) de realisatie van een project van andere (private en/of publieke) actoren.
Voorbeelden zijn: een woonproject laten realiseren op een voormalig voetbalterrein, restgronden langsheen een spoorweg voor kantoorontwikkeling aanbieden, een publiek zwembad laten realiseren en uitbaten,...
3. De betreffende overheid wil een **eigen project (laten) realiseren op gronden van/in een project van derden**.
Voorbeelden zijn: een potpolder aanleggen op landbouwpercelen van private eigenaars, een school of buurtcentrum laten realiseren in een grootschalige woonontwikkeling, een publieke parking incorporeren in een kantoorproject,...
4. De betreffende overheid wil **gronden van derden (private partijen of andere overheden) mobiliseren in functie van andere derden**.
Voorbeelden zijn: ruilgronden i.f.v. compensatie van landbouwers die elders worden onteigend, de ruimtelijk meest geschikte gronden mobiliseren voor de uitbreiding van een zonevreemd bedrijf of een onderbenut bedrijfsperceel vrij laten geven voor een ander bedrijf, tot ontwikkeling brengen van een woongebied met versnipperde eigendomsstructuur, ...

5. De betreffende overheid wil **op gronden van derden en door derden acties laten uitvoeren** i.f.v. het realiseren van wenselijke ontwikkelingen.
Voorbeelden zijn: KLE's laten aanplanten i.f.v. landschappelijk herstel, openstellen van de parking van een supermarkt als parking voor buurtbewoners, een gemeenschappelijk beheer van een bedrijventerrein laten voeren,...
6. De betreffende overheid wil **impact op het uitgiftebeleid van derden of randvoorwaarden stellen aan het gebruik** door derden
Voorbeelden zijn: een gedeelte van een woonontwikkeling moet voorbehouden worden voor minder kapitaalkrachtige kandidaat-kopers, bepaalde percelen in een bedrijventerrein voorbehouden voor bedrijven met een beperkt hinderniveau, bepaalde duurzaamheidsambities opleggen aan een ontwikkeling,...

Waar uit de besproken cases vooral de eerste twee aspecten naar voor kwamen als huidige praktijk, werd de focus van het onderzoek doorheen de studie net gelegd op **een andere rol van de overheid en de behoefte aan een andere aanpak**, in transformatiegebieden waar de overheid geen dominante grondpositie heeft. Dit is ingegeven vanuit de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsprincipes (cfr. witboek BRV) en nieuwe uitdagingen (verschuiving naar moeilijker te ontwikkelen locaties) die zich aandienen, de budgettaire beperkingen van de overheden en een striktere begrotingsdiscipline die een andere aanpak vereisen, én vanuit de gewenste rolverschuiving die beleidsmatig is vooropgesteld (een sterkere regiefunctie van de overheid en een bredere taakopvatting van de private sector i.f.v. realisatie).

Bovendien werd gefocust op **ruimtelijke transformaties in een bebouwde context**, omdat de complexiteit er groter is (qua eigendomsstructuur en ruimtegebruik, qua motieven en verwachtingen van de verschillende stakeholders, ...), en vanuit de praktijkanalyse werd aangevoeld dat het huidige instrumentarium lacunes vertoont om in dergelijke gebieden vooral regie te voeren i.p.v. te werken vanuit een eigendomspositie van de overheid.

De huidige praktijk en aangevoelde knelpunten samengevat

- **Geslaagde projecten vergen steeds een samenspel en evenwicht van de inzet van instrumenten**, een gedegen governance (procesvoering) en een haalbare businesscase (de nodige financiële middelen of het evenwicht zijn van kosten en opbrengsten, en de risico's/onzekeerheden die hierop inwerken). In een optimale situatie wordt dit samenspel trouwens niet uitgewerkt nadat het plan is uitgewerkt, maar wordt bij de uitwerking van het plan al rekening gehouden met de mogelijke instrumenten om het te realiseren, samenwerking gezocht met de partners die mee in zullen staan voor de realisatie en rekening gehouden met het voorzien/verkrijgen van de nodige middelen aan de publieke zijde en een financieel positief resultaat voor de private partijen.
- **Een lange doorlooptijd lijkt een constante te zijn in realisatietrajecten**. Dit wordt meestal als een probleem ervaren omdat ondertussen nieuwe mensen en/of visies opduiken bij betrokken actoren, waardoor eerdere afspraken worden herzien, en omstandigheden wijzigen. Dit leidt er toe dat een nieuw evenwicht tussen instrumenten, governance en businesscase moet worden gevonden. Belangrijke vraagstukken situeren zich op het raakvlak van instrumenten, businesscase en governance: hoe afspraken onderhandelen, hoe de doelstellingen en businesscase van alle betrokken uitklaren, hoe (tussentijds) afspraken formaliseren, welke risico's moeten gecounterd kunnen worden en welke oplossingen kan men als alternatief inzetten of achter de hand houden?
- **Het verwerven of aanhouden van een grondpositie door de overheid wordt vaak gezien als een voorwaarde tot succes**. Grondbezit of -verwerving wordt dan een middel voor de overheid om haar doelstellingen af te kunnen dwingen aan derde partijen. Bovendien lijken de projecten uiteindelijk meestal de verkoop van de grondpositie in te houden. Andere vormen van zakelijke of 'persoonlijke' rechten (erfpacht, recht van opstal, concessies...) – behoudens bij enkele actoren of in bepaalde gebieden (langs waterwegen, in natuurgebieden, in havens...) – kwamen in de cases nauwelijks aan bod. Nochtans behoudt de overheid haar grondpositie dan ook op lange termijn en kunnen heel wat voorwaarden in de overeenkomsten worden vastgelegd.

- **In de praktijk wordt veel verwacht van RUP's** als een instrument om (niet-stedenbouwkundige) randvoorwaarden op te leggen aan private partijen, waarbij tegelijkertijd het gebrek aan flexibiliteit en de juridische kwetsbaarheid van RUP-, en bijhorende MER-procedures, als groot probleem wordt gemeld.
- **Het instrumentarium voor projecten in de openruimte biedt momenteel meer mogelijkheden** om een andere rolverdeling tussen overheid en private actoren te bewerkstelligen dan voor transformaties in bebouwde context. De instrumentenkoffer van VLM uit het decreet Landinrichting worden als sterke instrumenten ervaren, alhoewel in de besproken cases nog niet alle instrumenten ten volle zijn benut. De vraag is dan ook gesteld of vergelijkbare instrumenten in 'stedelijke' projecten een oplossing kunnen bieden om tot ruilen van gronden en/of het opleggen van inrichting- en beheersmaatregelen over te kunnen gaan. Het succes in openruimteprojecten hangt vaak ook samen met een sterke overheidsinstantie (VLM) als uitvoerder van publieke grondregie, waarbij de ervaring, de continuïteit van de projectleiding, de aandacht voor overleg en de opgebouwde reputatie mee het succes bepalen. Waarmee ook de link tussen instrumenten en governance wordt gelegd.
- **De afstemming en samenwerking tussen overheidsinstanties wordt als problematisch ervaren.** Een goede publiek-publieke afstemming, het nakomen van onderlinge afspraken en stroomlijnen van de beslissingen die in het kader van verschillende procedures door verschillende overheidsinstanties moeten worden genomen, wordt in heel wat cases als probleem ervaren. Zelfs in die mate dat de vraag leeft of daartoe meer dwingende procedures te bedenken zijn.
- Er is een **grote vraag naar juridisch robuuste overeenkomsten.** Het ontbreken van (tussentijdse) verankering van afspraken tussen een overheid en andere partijen, de juridische robuustheid van contracten (correcte formuleringen, binnen wettelijke randvoorwaarden), en de handhaafbaarheid van die afspraken bij 'nieuwe mensen, nieuwe inzichten' of wijzigingen zijn duidelijke knelpunten.
- **Het succes van een project is onlosmakelijk verbonden met een duidelijk projecteigenaarschap en de nodige expertise.** Deze expertise situeert zich zowel op inhoudelijke kennis (vastgoedontwikkeling en planeconomie, juridische expertise...) als op het vlak van procesvoering, onderhandelingsbekwaamheid en projectleiding. Op Vlaams niveau is deze expertise beperkt tot enkele instanties en/of versnipperd. Op lokaal niveau is deze expertise, behoudens bij grotere steden, nauwelijks aanwezig. Bovendien ontbreekt het hen vaak aan middelen om deze expertise uit te bouwen of in te huren.
- De oorzaken van **immobilisme bij private partijen**, waardoor transformaties niet 'spontaan' tot ontwikkeling komen, zijn divers. Het gaat om gebrek aan kennis, interesse en initiatief en/of gebrek aan eigenaarschap (een duidelijke trekker), complexiteit in eigendomssituaties en zeggenschap van eigenaars (aanspreekpunten en gemandateerd zijn), financiële overwegingen, het verschil in doestellingen tussen de eigenaars en de overheid, emotionele aspecten als ook achterdocht bij en tussen de diverse stakeholders, ongewenste ontwikkelingen die een samenhangende transformatie verhinderen, en vermoedelijk ook omdat een aantal bestaande instrumenten zelfrealisatie ontmoedigen doordat een afwachtende houding of het uitlokken van onteigening (financieel) interessanter lijken voor private eigenaars.

De krachtlijnen voor een anderssoortige publieke grondregie, en bijhorende beleidsaanbevelingen

- **Een adequaat proces, met een duidelijk projecteigenaarschap en gedegen procesregie, om vrijwillige samenwerking en effectieve realisatie te faciliteren.** Uit het overlegproces van de studie kwam naar voor dat een gedegen procesvoering minstens zo belangrijk is als het instrumentarium om grondregie te voeren vanuit de overheid. Het proces is een belangrijke sleutel om vrijwillige samenwerking van (private) actoren en effectieve realisatie te bewerkstelligen.

Een gedegen procesvoering is gericht op, en moet leiden tot, een gedeeld belang en gedeelde visie tussen de actoren, is een leerproces voor de actoren en beoogd de effectieve realisatie, zoveel mogelijk vanuit vrijwillige samenwerking met/tussen de stakeholders.

Elk proces is maatwerk, maar gemeenschappelijke kenmerken zijn: dat het iteratieve processen zijn, met voortdurende (terug)koppeling tussen de doelstellingen van de overheid, verwachtingen van de andere stakeholders, haalbaarheid en realiseerbaarheid, waarbij tegelijkertijd wordt gewerkt aan ruimtelijke visie, business case (financiële waardering) en uitvoerbaarheid (instrumenten), en waarbij tussentijdse mijlpalen, gekoppeld aan expliciete besluitvorming, worden gekoppeld aan het vastleggen van afspraken en go/no go-beslissingen van de actoren.

Een goed proces vergt bovendien een gedegen en neutrale procesregie, en een duidelijk projecteigenaarschap, waarbij de rollen, bevoegdheden en competenties van beide verschillend zijn. In principe kan een proces worden opgestart en vormgegeven buiten wettelijke regelingen om. Het is evenwel denkbaar dat mijlpalen in de procesvoering worden gekoppeld aan instrument-gebonden procedurele stappen. In die gevallen is wel een wettelijk regeling nodig waarin de koppeling tussen het proces en procedures of regelingen uit andere wetgeving wordt vastgelegd, zodat gelijkaardige stappen in instrumentgebonden procedures zoveel mogelijk worden verenigd in duidelijke stappen in het proces (bv. publieke kennisgevingen en inspraakprocedures, tussentijdse besluitvormingsmomenten).

Aanbevelingen:

- (1) Maak onderscheid tussen het projecteigenaarschap en de procesregisseur
- (2) Richt de ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid vooral op de procesvoering

– **Expliciete besluiten van de initiatiefnemende overheid.**

Bij aanvang en gedurende het proces zijn overheidsbesluiten nodig van een overheid. Dergelijk besluiten hebben als doel: het 'in gang zetten' van een gebieds(her)ontwikkeling, een basis bieden om (later) maatregelen uit kracht van wet door te voeren, een juridische basis bieden om 'bewarende maatregelen' te kunnen nemen en eventueel ook om gebiedsgericht een afwijking van wettelijke regelingen in te stellen die anders private partijen ontmoedigen om mee te werken.

Doorheen het proces zijn verschillende besluitvormingsmomenten aangewezen: voorafgaandelijk van een plan- en besluitvormingsproces over de gebiedsontwikkeling en voorafgaandelijk aan de invoering van maatregelen uit kracht van wet, bewarende maatregelen of de gebiedsgerichte aanpassing van instrumenten. Kenmerkend voor dergelijk besluiten is dat ze openbaar zijn, tegensprekelijk zijn door belanghebbenden (betrokken eigenaars en gebruikers, omwonenden, ev. andere overheden die bij de realisatie nodig zijn,...) waarbij ze ook kunnen aangeven mee te willen stappen in het proces of niet, en dat ze aanpasbaar zijn i.f.v. een iteratieve procesvoering, maar dan wel door middel van een gelijkaardig wijzigingsbesluiten.

Hierop is in deze studie niet verder ingegaan. Dit wordt namelijk verder onderzocht in het parallel lopende onderzoek m.b.t. het 'omgevingsbesluit' i.o.v. Ruimte Vlaanderen.

– **Contractvorming om tussentijdse afspraken te verankeren.**

Het belang van het tussentijds verankeren van afspraken (samenwerkingsovereenkomsten) – zowel tussen de overheid en de private stakeholders, tussen de private stakeholders onderling als tussen de (initiatiefnemende) overheid en andere overheden die in de uitvoering betrokken zullen zijn – was een belangrijk aandachtspunt vanuit de begeleidingsgroep. Engagements tot samenwerking kunnen niet zonder gevolg worden verbroken. Het betreft dan afspraken rond aanpak en te voeren proces, doelstellingen van het project, waardebeoordeling van onroerende goederen en verdeling van (mogelijke) kosten/baten en risico's, in- en uitstapregelingen, sancties bij niet nakomen van de overeenkomst, enz.. Gelet op de bijzondere positie van overheden moet dit wel gebeuren met inachtneming van de geldende regels inzake de eigen bevoegdheden van de overheid, het specialiteitsbeginsel, de dwingende positiefrechtelijke regeling, de beginselen van publiek recht, het verbod tot miskennen van de eigen bevoegdheid of die van een andere overheid.

Aanbevelingen:

(3) Werk leidraden voor intentie- en samenwerkingsovereenkomsten verder uit (inhoudelijke krachtlijnen, tips en tricks, informatie over de mogelijkheden en beperkingen bij de diverse bepalingen, voorbeeldformuleringen die de juridische toets doorstaan) en centraliseer de informatie.

– **Werkbare instrumenten uit kracht van wet in ‘bebouwde context’.**

Het directe doel is om eigenaars die niet vrijwillig willen meewerken te kunnen dwingen tot ‘medewerking’ aan het realiseren van de overheidsdoelstellingen. Maatregelen uit kracht van wet kunnen slaan op eigendomsoverdracht (verwerving en grondmobiliteit), inrichting en beheer. Indirect kan de mogelijkheid om instrumenten uit kracht van wet in te zetten ook als stok-achter-de-deur dienen om vrijwillige samenwerking te stimuleren.

Enerzijds werd de toepasselijkheid en bruikbaarheid van maatregelen uit kracht van wet, zoals opgenomen in het decreet landinrichting - de zgn. VLM-koffer - afgetoets. Anderzijds werden enkele buitenlandse werkwijzen geanalyseerd: de Umlegung (Duitsland), stedelijke herverkaveling (Nederland) en Association Foncière Urbaine (Frankrijk). Waar de eerste twee het accent leggen op het aanpassen van de kavelindeling – uiteindelijk louter op basis van vrijwilligheid in de Nederlandse regeling - is het toepassingsgebied in de Association Foncière Urbaine (AFU) veel ruimer en ligt de nadruk op een samenwerkingsmodel waarbij de meerderheid van de eigenaars die wel vrijwillig meewerken afspraken kunnen vastleggen waaraan ook de andere eigenaars zijn gehouden tenzij die er voor kiezen hun eigendom over te dragen aan de AFU of een door de AFU aangeduide partij. In het overlegproces rond deze studie is echter geopteerd om in te zetten op het toepasselijk maken van de bestaande instrumenten uit de VLM-koffer voor ingrepen in bebouwde context.

Aanbevelingen:

(4) Pas het toepassingsgebied en uitvoeringsmodaliteiten van het decreet Landinrichting aan. Dit houdt in: geen limitatieve opsomming van mogelijke doelstellingen waarvoor inrichtingswerken uit kracht van wet en erfdienstbaarheden uit kracht van wet kunnen worden ingezet, goedkeuring van een inrichtingsnota door de democratisch verkozen besturen van de initiatiefnemende overheid (gemeenteraad/provincieraad), leg daar ook de machtiging tot gebruik van de maatregelen uit kracht van wet, en leg niet op dat waardebeperkingen of het bepalen van vergoedingen door de landcommissie respectievelijk VLM moeten gebeuren.

(5) Koppel een voorbereidingsbescherming (‘bewarende maatregelen’) aan een besluit tot toepassing van instrumenten uit kracht van wet. In een bebouwde context hebben immers heel wat beslissingen van overheden (vergunningen, beschermingen,...) niet enkel impact op de realiseerbaarheid van de inrichtingswerken, erfdienstbaarheden of herverkaveling, maar ook grote impact op de waardebeperkingen.

– **Ondersteuning van de procesvoering vanuit de Vlaamse overheid.**

Vanuit de bedenking dat een adequate procesvoering belangrijk is om vrijwillige samenwerking te stimuleren en effectieve realisaties te bewerkstelligen, en de vaststelling dat de nodige expertise en kunde inzake procesregie, instrumentarium (juridische expertise) en businessplan (expertise inzake vastgoedontwikkeling) niet altijd in voldoende mate aanwezig is binnen de lokale overheden, is het aangewezen dat hierin vanuit de Vlaamse overheid ondersteuning wordt geboden. Dit moet dan wel worden afgestemd op de behoeften, die verschillen al naargelang de omvang van de gemeentelijke organisatie en de ruimtelijke dynamiek in de gemeenten. Tegelijkertijd moet dit de kwaliteit van de expertise garanderen.

Het kan gaan om financiële ondersteuning (subsidie), aanreiken van kennis/kennisdeling, leveren van advies/expertise, of het faciliteren van het proces door een aanbieden van een platform dat de procesregie vergemakkelijkt. Het kan passief (informatie aanreiken via website ed.) of actief in verschillende graden (doelgroepgerichte verspreiding/deling van kennis en inzichten door middel van bv. studiedagen, opleidingen, lerende netwerken). Vanuit de Vlaamse overheid wordt reeds geïnvesteerd in procesondersteuning, onder de vorm van subsidies, procesbegeleiding en voorbeelden van best practices, maar deze zitten evenwel sterk verspreid over diverse regelgevingen en diverse

overheidsinstanties. Bovendien is er nauwelijks aandacht voor of evaluatie van de kwaliteit van de geleverde ondersteuning.

Aanbevelingen:

- (6) Werk voor lokale besturen een ondersteuningsregeling uit die de nodige kennis en expertise garandeert en afgestemd is op de behoeften: bij centrumsteden vooral inzetten op subsidies met het oog op een verdere capacity building, bij kleine steden én stedelijke randgemeenten van centrumsteden: aanbrengen van externe experts voor realisatie van projecten door deze experts en subsidies met het oog op een minimale capacity building, bij kleine gemeenten het aanbrengen van externe experts en dit met het oog op de realisatie van (éénmalige) projecten door deze experts. Dit zou bv. kunnen door (tijdelijke) subsidiëring van aanwervingen/aanstelling van bijkomend geschikt personeel door de betreffende overheid, en vanuit raamcontracten of een opdrachtcentrale bij de Vlaamse overheid van waaruit de juiste en kwaliteitsvolle expertise kan aangeboden op maat van elk project.
- (7) Zorg voor kennisopbouw en –uitwisseling bij de Vlaamse overheid en bij de lokale procesregisseurs. Louter informatieverstrekking via publicaties en/of website wordt als te passief ervaren. Voorzie daarom een verplichte periodieke voortgangsrapportage van de procesregisseurs die via een raamcontract of opdrachtcentrale worden aangesteld, het op regelmatige basis samenbrengen van deze procesregisseurs (of deskundigen inzake businessplan, instrumenten,...) in workshops waar kennis wordt uitgewisseld, vanuit de vastgestelde behoeften kan dan gericht worden gewerkt aan een digitaal platform, dat geleidelijk wordt opgebouwd op maat van de behoeften op het terrein. en eventueel kan na verloop van tijd (wanneer voldoende kennis is opgebouwd, en de concrete behoeften gedetecteerd zijn) een masterclass worden georganiseerd waarin gericht in bijkomende opleiding kan worden voorzien.

– **Het belang van objectieve waardebeoordelingen i.f.v. vrijwillige samenwerking tussen, en billijke vergoeding van, de betrokken eigenaars.**

Het inbrengen van waardebeoordelingen in/doorheen het plan- en besluitvormingsproces is belangrijk om een realistisch inzicht bieden in meer/minwaarden voor de stakeholders, duidelijkheid te creëren over de gelijkwaardige behandeling van alle stakeholders, voeding te geven aan het ‘business plan’ in het proces, dat op haar beurt een evaluatietool is om de haalbaarheid van planvoorstellen te monitoren, en een basis te bieden voor het bepalen van eventuele financiële compensaties en de verdeling van de kosten en baten zodat alle eigenaars zich eerlijk behandeld weten.

Hierbij staan een aantal aandachtspunten voorop. De waardebeoordelingen moeten objectief zijn, wat ook een open communicatie over de waardebeoordelingen en de mogelijkheid om in dialoog te treden over de gehanteerde uitgangspunten en methodieken. Er moet vertrokken worden vanuit een ‘nulmeting’ die de actuele marktwaarde van het goed weerspiegelt. Deze gebeurt best vooraleer er al sprake is van een plan dat de toekomstige situatie definieert. Doorheen het proces zal gewerkt moeten worden met een dynamisch rekenmodel, met een detailleringgraad die is afgestemd op de detailleringgraad van het plan (die doorheen het proces kan verschillen), dat makkelijk aanpasbaar is aan nieuwe inzichten/afspraken doorheen het proces, en dat kan omgaan met risico’s (kosten/tijd/onzekere inkomsten).

Aanbevelingen:

- (8) Voorzie een overheidsinstantie die als arbitrage-autoriteit kan functioneren. Het is aanbevolen dat de betrokken actoren samen de methodiek en veranderlijken die in de berekeningswijze worden gehanteerd bekrachtigen. Indien tussen de actoren geen akkoord wordt bereikt over de schattingsresultaten zou een schatting 'aangevochten' moeten kunnen worden. Daarbij is, rekening houdend met het uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar vrijwillige samenwerking, is een eerste denkpiste dat voorafgaandelijk een arbitrage wordt afgesproken, waarbij de actoren zelf bepalen aan wie de arbitrage wordt toevertrouwd. Een tweede denkpiste is dat er van overheidswege een 'autoriteit' wordt aangeduid. Als niet vrijwillig tot een akkoord over de schatting wordt gekomen, zou deze autoriteit als arbitrage kunnen dienen. Dit om langdurige gerechtelijke procedures met onzekere uitkomst te voorkomen.
- (9) Werk een voorbeeldparagraaf inzake arbitrage bij betwistingen van waardebepalingen uit in functie van (model)contracten.

– **Modaliteiten om vrijwilligheid te stimuleren boven maatregelen uit kracht van wet**

Om vrijwillige samenwerking te stimuleren is het belangrijk dat wordt voorkomen dat kiezen om niet (vrijwillig) samen te werken (financieel of praktisch) interessanter is. Algemeen gesteld wordt daarbij gedacht aan twee pijlers waarop gewerkt zou moeten worden:

- dat kosten die aan de partijen die vrijwillig willen meewerken worden doorgerekend (bv. proces- en regiekosten), ook moeten kunnen worden opgelegd aan partijen die niet vrijwillig meewerken.
- dat er uitzonderingsbepalingen komen op het toepassingsgebied of –modaliteiten van bestaande regelgevingen die een voordeel bieden voor eigenaars die niet vrijwillig meewerken (en bv. speculeren op onteigening) t.o.v. de partijen die wel vrijwillig meewerken.

Aanbevelingen:

- (10) Werk een regeling uit om gemeenschappelijke kosten en investeringen ook (evenredig) te recupereren bij eigenaars die niet vrijwillig meewerken. Het voorzien van deze mogelijkheid vergt een verankering in regelgeving. Dit zou bv. gekoppeld kunnen worden aan een 'besluit' cfr. een omgevingsbesluit (in onderzoek in de studie 'omgevingsbesluit' i.o.v. Ruimte Vlaanderen).
- (11) Werk een regeling uit om het toepassingsgebied aan te passen van andere regelgeving die remmend kan zijn voor vrijwillige samenwerking. Ook dit vergt een verankering in regelgeving, en kan op gelijkaardige wijze worden gekoppeld aan een 'besluit' cfr. een eventueel in te voeren omgevingsbesluit. De modaliteiten die in het decreet inzake brownfieldconvenanten is voorzien, omvatten de meest voor de hand liggende inhoudelijke bepalingen: een vrijstelling van de registratiebelasting, een specifieke procedure voor het onteigenen van essentiële gronden voor de realisatie van een brownfieldproject, opschorting van planbatenheffing, een vrijstelling van de financiële zekerheid in het kader van een sanering en een (langere) opschorting van de leegstandsheffing.

1 Context, doel en aanpak van het onderzoek

1.1 Context van het onderzoek¹

De krijtlijnennota voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid

Op 4 april 2014 keurde de Vlaamse regering de “Krijtlijnen voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid”, de zogenaamde “krijtlijnennota”, goed. In deze krijtlijnennota werden de visie en missie voor een geïntegreerd grondbeleid vastgelegd.

De visie op een Vlaams grond- en pandenbeleid kan als volgt verwoord worden:

De Vlaamse overheid beschikt over een slagkrachtig grond- en pandenbeleidsinstrumentarium dat haar in staat stelt om vanuit een gebiedsgerichte en geïntegreerde benadering op transparante wijze tot realisaties op het terrein te komen.

Dit houdt volgende deelaspecten in:

- 1. gecoördineerd en beleidsdomeinoverschrijdend optreden in de grond- en pandenmarkt voor strategische gebieden en thema's, op een duidelijke en transparante wijze ten aanzien van derden;*
- 2. vereenvoudiging en bundeling van het bestaand grond- en pandenbeleidsinstrumentarium tot een coherent en sector overschrijdend geheel zonder overlap;*
- 3. een uniforme en transparante methodiek hanteren voor de afweging en inzet van grond- en pandenbeleidsinstrumenten.*

Vanuit de vaststellingen dat het huidige instrumentarium zeer uitgebreid is, net als de achterliggende regelgeving, en dat het aantal instrumenten en procedures groot en verschillend is, worden vier kerndoelstellingen voor een geïntegreerd Vlaams grond- en pandenbeleid geformuleerd:

- komen tot een eenvoudig maar daadkrachtig instrumentarium
- meer ruimte bieden voor samenwerking tussen overheid en burger in functie van realisatie
- komen tot een geïntegreerde aanpak binnen de Vlaamse overheid en
- meer transparantie tegenover de buitenwereld.

De visie en beleidsdoelstellingen uit de krijtlijnennota vormen de basis voor de verdere ontwikkeling van concrete beleidsvoorstellen inzake grond- en pandenbeleid. Verbetervoorstellen worden uitgewerkt vanuit drie sporen, die gerelateerd zijn aan een meer operationele taakinfilling van het grond- en pandenbeleid (spoor 1 ‘verwerving en uitgifte’, spoor 2 ‘realisatie via inrichting en beheer’ en spoor 3 ‘financiële aspecten’). Het gaat hierbij zowel om verbetervoorstellen inzake instrumentarium als organisatorische aspecten. Concrete resultaten kunnen verschillende vormen aannemen: gewijzigde en/of nieuwe regelgeving, afwegingskaders of methodieken, organisatorische streefbeeldens met een hieraan gekoppeld stappenplan, een monitoringssysteem,... Samenwerking tussen de verschillende beleidsdomeinen, met respect voor bestaande bevoegdheidsverdelingen, is cruciaal om te komen tot een efficiënt geïntegreerd grond- en pandenbeleid binnen de Vlaamse overheid.

De krijtlijnennota formuleert negen beleidsvoorstellen, verdeeld over de drie voormelde sporen. Deze vormden de basis voor een beleidsdomeinoverschrijdend samenwerkingswerkingsproces dat resulteerde in een actieprogramma ‘modernisering realisatiegericht instrumentarium’.

Uitvoering van het actieprogramma ‘modernisering realisatiegericht instrumentarium’

Voorliggende studie kadert in de krijtlijnennota. Eén van de negen beleidsvoorstellen in de krijtlijnennota stelt om een code van goede praktijk te ontwikkelen inzake de regiefunctie van de overheid ten aanzien van strategische realisaties. Dit wordt in de krijtlijnennota als volgt toegelicht:

¹ Delen van dit hoofdstuk zijn overgenomen uit de brochure “Krijtlijnen voor een geïntegreerd Grond- en pandenbeleid - Samen reiken we de instrumenten aan voor kwaliteitsvolle ruimtelijke realisaties – 2014-2019”, departement Ruimte Vlaanderen, 2014.

“Een sterke regiefunctie vanuit de (Vlaamse) overheid kan aangewezen zijn bij die ruimtelijke ontwikkelingen waar de mogelijkheden van individuele (private) actoren wordt overstegen. Zeker omdat de private sector alsmear verder professionaliseert en de individuele burger almaar meer impact heeft op het vlot verloop van ruimtelijke realisaties, heeft de overheid op gebiedsniveau niet alleen een faciliterende rol te vervullen maar in sterkere mate ook een regisserende rol.”

In het verleden werden al onderzoeken uitgevoerd ter voorbereiding van een Grond- en pandenbeleidsplan.² Het laatste onderzoek dateert van 2006. Daarom is het wenselijk om instrumentele en governance-vraagstukken rond publieke regie bij grondbeleid vanuit een actuele bril te bekijken vanuit een meer interbestuurlijk samenspel tussen Vlaanderen, provincies, steden en gemeenten, en intergemeentelijke organisaties.

In het actieprogramma wordt deze actie als volgt verwoord: *“We brengen goede praktijken en (bestaande en/of benodigde) instrumenten in kaart die worden ingezet om als overheid een regierol bij grondbeleid te kunnen innemen en detecteren hieruit relevante beleidsaanbevelingen voor de toekomst.”*

1.2 Doel van de studie

Het doel van de studie is om instrumentele, bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden bij het opnemen van een publieke regierol op het vlak van grondbeleid te benoemen (knelpunten en succesfactoren), en aanbevelingen te formuleren (verbetervoorstellen). De focus van het onderzoek is tweërlei: het instrumentele aspect en het bestuurlijke en organisatorische aspect (governance).

De studie moet leiden tot:

- een verzameling, omschrijving en vergelijking van methodieken en tools die vandaag worden ingezet om de (publieke) regierol te ondersteunen en/of faciliteren; daarbij wordt (ook) een aanvulling van de bestaande inventaris van het instrumentarium beoogd en de aanvulling/opmaak van de instrumentenfiches.
- concrete (beleids)aanbevelingen voor overheden in functie van een verbeterde publieke grondregie en een optimale taakverdeling met private actoren.

Tegelijkertijd moet het studieproces ook leiden tot een gedeelde visie op ‘publieke grondregie’. Het begrip ‘publieke grondregie’ moet verder worden geduid; vooral de aspecten die eronder begrepen worden, zoals de specifieke activiteiten, competenties en rollen in het proces.

Rekening houdend met de formulering van de beleidsvoorstellen in de krijtlijnennota, moeten volgende accenten in het achterhoofd worden gehouden:

- het onderzoek moet worden benaderd vanuit de premisse van een meer interbestuurlijk samenspel
- het onderzoek moet gevoerd worden vanuit een ‘actuele bril’; m.a.w. rekening houden met de knelpunten, noden en verwachtingen die bij de diverse overheden op vandaag leven.

1.3 Aanpak van het onderzoek

De studie had tot doel om ervaringen, methodieken en tools te omschrijven en vergelijken die vandaag worden ingezet om de (publieke) grondregie-rol te ondersteunen en/of faciliteren. Voor het studieproces is daarom gekozen voor een zeer praktijkgerichte aanpak. Er werd gewerkt vanuit concrete praktijkgebonden cases en een intensief overleg met praktijkexperten die bij de verschillende overheden en overheidsinstanties bezig zijn met projecten waarin grondregie-aspecten van belang zijn. In elk onderdeel van de opdracht is gestreefd naar een gezamenlijk denk- en werkproces, om inzichten en kennis te delen, en gezamenlijk verbetervoorstellen op te bouwen.

² Hubeau B., “Naar de zaak van de grond. Grondbeleid in het Vlaamse gewest: overzicht van initiatieven en bestaande regelgeving. Aanzet voor een nieuwe aanpak”, Brussel, 1996

Gedas, “Studie ter voorbereiding van voorontwerp grondbeleidsplan – eindrapport”, Antwerpen, 2002

Omgeving / Idea Consult, “Grond voor ontwikkeling, Opmaak van een voorontwerp van grondbeleidsplan voor Vlaanderen”, Antwerpen, 2006

1.3.1 Sleutelpartners en bevoorrechte getuigen sturen en geven voeding aan het studieproces

Er werd gewerkt met twee overlegorganen.

Enerzijds waren vertegenwoordigers van sleutelpartners verenigd in een dagelijks bestuur. De sleutelpartners zijn naast Ruimte Vlaanderen andere Vlaamse overheidsinstanties die sterk met grondregie-aspecten bezig zijn. Het betreft Vlaamse Landmaatschappij, Facilitair Bedrijf, Agentschap Innovatie en Ondernemen en Participatiemaatschappij Vlaanderen. Dit dagelijks bestuur leverde niet alleen inhoudelijke kennis en ervaring, maar stond ook in voor de focusbepaling doorheen het studieproces en de kwaliteitsbewaking van de studieresultaten i.f.v. de doelstellingen van de studie.

Anderzijds is gewerkt met een ruime begeleidingsgroep met relevante partners en actoren. Deze begeleidingsgroep is doorheen het studieproces betrokken onder de vorm van workshops. Het doel was om kennis en inzichten vanuit een zo breed mogelijke praktijkervaring te delen en in te brengen in het onderzoek, en van daaruit ook gezamenlijk verbetervoorstellen op te bouwen. De begeleidingsgroep omvatte zowel vertegenwoordigers van andere Vlaamse overheidsinstanties, provincies, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, gemeente- en stadsbesturen als autonome gemeentebedrijven. In overleg met het dagelijks bestuur is een longlist van mogelijke relevante praktijkcases opgemaakt. Op basis daarvan zijn betrokken 'bevoorrechte getuigen' - de projectleiders bij de betreffende overheidsinstantie(s) - uitgenodigd. Daarnaast zijn ook andere instanties die met grondregie-aspecten in aanraking komen, en zelf hun interesse tot betrokkenheid hebben geuit, uitgenodigd. Een overzicht van de genodigden is opgenomen in het bijlagenrapport.

1.3.2 Inhoudelijke uitwerking in drie fases

De inhoudelijke uitwerking gebeurde in drie fases.

Eerste stap: inventarisatie huidige praktijk

In de eerste stap is gewerkt vanuit inventarisatieronde in het dagelijks bestuur en de begeleidingsgroep. Deze bieden inzicht in de grondregie-aspecten, gehanteerde instrumenten en governance-modellen die op vandaag aan de orde zijn.

Het overleg van de begeleidingsgroep was opgezet als een workshop waarin, in kleine groepen, en op basis van concrete cases en praktijkervaring van de deelnemers, een inventarisatie werd gehouden van de grondregie-aspecten waarom het draait, de instrumenten, processen en vaardigheden die hierbij zijn ingezet, en de knelpunten en succesfactoren die daarbij zijn ervaren. Dit heeft geleid tot een korte beschrijving in een fiche per case, desgevallend aangevuld met een navraag bij andere betrokken actoren, zodat de problematiek vanuit verschillende perspectieven werd benaderd. De inventarisatiefiches van de cases zijn opgenomen in het bijlagenrapport.

In de workshop van de begeleidingsgroep werden een 23-tal cases besproken (zie de inventarisatiefiches in het bijlagenrapport). Dit houdt dus in dat dit met de nodige nuance moet worden gelezen: het betreft (slechts) de resultaten van een bespreking van een beperkte selectie aan cases, doorgesproken op hoofdlijnen met slechts één of enkele betrokken actoren, aangevuld met de inzichten van de praktijkdeskundigen uit het projectteam en de leden van het dagelijks bestuur. Toch zijn we er van overtuigd dat deze eerste ronde een voldoende input gaf om tot een onderbouwd voorstel van focusbepaling voor verder onderzoek te komen, wat ook de bedoeling was van deze eerste inventarisatieronde.

Daaruit volgde een overzicht van grondregie-aspecten die in meerdere of mindere mate voorkomen (in de cases), en een overzicht van vaak of minder vaak gehanteerde instrumenten en governance-modellen, met de daarbij horende (vermoede) voorwaarden tot succes en aangevoelde knelpunten.

Tweede stap: praktijkdeskundigen bevragen omtrent het activeren van (zelf)realisatie door private actoren

De tweede fase omvatte een gerichte focusbepaling van het onderzoek. Het dagelijks bestuur heeft, op basis van de inventarisatie uit de eerste fase, bepaald welke aspecten er vooral toe doen en verdere uitwerking vroegen.

Daaruit is een algemeen denkschema vooropgesteld, met als focus een projectaanpak gericht op het stimuleren van (zelf)realisatie van de gewenste ontwikkelingen door de eigenaars/ (private) stakeholders.

Aan de hand van een theoretisch denkschema werd met de praktijkdeskundigen een vraaggesprek aangegaan over hoe een overheid eigenaars sterker kan activeren i.f.v. (zelf)realisatie van de gewenste ontwikkelingen. De vraagstelling omvatte:

- de vermoede oorzaken van immobilisme van eigenaars en het uitblijven van zelfrealisatie
- of en hoe vrijwillige samenwerking van de private partijen te stimuleren is boven uitvoering door middel van instrumenten uit kracht van wet
- welke aandachtspunten er zijn omtrent de inhoud van, en het werken met, contracten
- welke aspecten geregeld moeten kunnen worden ‘uit kracht van wet’
- hoe de Vlaamse overheid lokale besturen kan bijstaan?

In deze stap is dus eerder een theoretisch denkkader gehanteerd en niet meer gewerkt vanuit concrete cases, omdat geen cases werden gevonden die sterk inzetten op een rolverschuiving tussen overheid en private actoren én ver genoeg gevorderd zijn om relevante conclusies te kunnen trekken. De bevindingen van de begeleidingsgroep en het dagelijks bestuur over de voorgelegde onderzoeksvragen zijn natuurlijk wel mee ingegeven vanuit de eigen praktijkervaring van de deelnemers.

Uit die bespreking met de begeleidingsgroep en het dagelijks bestuur is gespecificeerd welke aspecten in de volgende fase nader te onderzoeken zijn, om gerichtere beleidsaanbevelingen te kunnen formuleren.

Derde stap: bedenkingen en voorkeuren m.b.t. beleidsaanbevelingen vanuit de ervaring in de praktijk

In de derde stap is het nader onderzoek en daaruit een aanzet van beleidsaanbevelingen voorgelegd aan de begeleidingsgroep. Er is gefocust op een aantal onderzoeksthema's die uit het voorgaande onderzoeks- en overlegproces als cruciaal werden ervaren, met name de procesvoering, de waardebepaling van onroerende goederen, contractvorming vanuit/met de overheid en instrumenten die uit kracht van wet kunnen worden ingezet. Een laatste item betrof de ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid, dat uit tijdsgebrek niet aan bod is gekomen. De opkomst in de begeleidingsgroep was eerder beperkt, zodat de resultaten mogelijks niet als ‘algemeen aangevoeld’ mogen worden beschouwd. Bij het uitwerken van de beleidsaanbevelingen is wel rekening gehouden met bedenkingen en voorkeuren die uit deze begeleidingsgroep naar voor kwamen, door een voorkeur aan te geven in mogelijke denkpijlers.

De resultaten van dit onderzoeksproces en de beleidsaanbevelingen die daaruit volgen, zijn in voorliggende eindrapportage verwerkt. In hoofdstuk 2 is een theoretische benadering van mogelijke grondregie-aspecten opgelijst (pt. 2.2.) en een samenvattend overzicht van grondregie-aspecten die in de besproken cases naar voor zijn gekomen (pt. 2.3.). In hoofdstuk 3 zijn de resultaten van het overlegproces samengevat.

2 Een gedeelde begripsomschrijving voor ‘publieke grondregie’

Bij aanvang van de studie is het begrip “publieke grondregie” niet afgebakend. De aanpak was erop gericht om een begripsdefinitie of –afbakening af te leiden uit de inzichten van de praktijkdeskundigen.

Uit de eerste bespreking met het dagelijks bestuur werd duidelijk dat er nood was aan een pragmatische begripsdefinitie met het oog op het verdere onderzoek.

Daarom werd een afbakening van het begrip geformuleerd, rekening houdend met de mogelijke aspecten die in het verdere onderzoek aan bod konden komen.

2.1 Afbakening vanuit de opdrachtoomschrijving

Uit de opdrachtoomschrijving voor dit studieproces blijkt al een zekere focus voor het onderzoek, en dus voor de afbakening van het begrip ‘publieke grondregie’.

- De studie gaat niet over het formuleren van de strategische doelstellingen waarvoor het grondbeleid moet worden ingezet, zoals bv. de aanduiding van strategische gebieden waar verwerving van onroerende goederen prioritair is of de aanduiding van overheidseigendommen die prioritair te (her)ontwikkelen zijn.
- De grondregie die het onderwerp vormt van dit studieproces heeft gebiedsgerichte en projectgebonden ruimtelijke realisaties tot doel. Sectorale en/of generieke beleidsdoelstelling, zoals bv. het realiseren van een bepaald contingent sociale woningen in Vlaanderen, vallen buiten de scope.
- Het gaat over ‘grond’-regie. Andere facetten, zoals bv. ruimtelijke ordeningsaspecten of sectorale beleidsopties, worden buiten beschouwing gelaten.

Bijkomende aandachtspunten zijn:

- de (gewenste) rolverschuiwing tussen overheid en markt, met een sterkere regiefunctie van de overheid en een bredere taakopvatting door de private sector i.f.v. de effectieve realisatie (m.a.w. hoe de gewenste ontwikkelingen faciliteren, en afspraken maken en afdwingen)
- een meer geïntegreerde aanpak door de publieke actoren: gebiedsgericht en sectordoorsnijdend (m.a.w. hoe de beleidsdomein-specifieke of sectorale instrumenten gebiedsgericht en over de verschillende overheidsniveaus niveaus heen stroomlijnen en de inzet ervan managen).

2.2 Mogelijke publieke grondregie-aspecten

Voortbouwend op voornoemde uitgangspunten, maakten volgende aspecten deel uit van publieke grondregie-vraagstukken.

Merk hierbij ook op dat we de term ‘overheid’ in zeer brede zin gebruiken. Het gaat zowel over de verschillende departementen van de Vlaamse overheid als de lokale overheden, de Vlaamse extern verzelfstandigde agentschappen en autonome gemeentebedrijven, als instanties met maatschappelijk nut zoals nutsmaatschappijen e.d. die als publiekrechtelijke partijen kunnen worden aangemerkt volgens de definitie van het PPS-decreet.

1. De betreffende overheid wil voor zichzelf **een zakelijk recht vestigen op gronden** van private eigenaars of andere overheden, in functie van een eigen project.
Voorbeelden zijn: het verwerven van gronden i.f.v. de aanleg van een nieuwe wegverbinding, het aankopen van een gebouw om er kantoren voor de eigen administratie in onder te brengen, het aankopen van een militair domein om er een bedrijventerrein te ontwikkelen, de verwerving van een perceel landbouwgrond i.f.v. de aanleg van een bufferbekken,...
2. De betreffende overheid wil **eigen gronden activeren (of valoriseren)** i.f.v. (of door) de realisatie van een project van andere (private en/of publieke) actoren.

Voorbeelden zijn: een woonproject laten realiseren op een voormalig voetbalterrein, restgronden langsheen een spoorweg voor kantoorontwikkeling aanbieden, een publiek zwembad laten realiseren en uitbaten,...

3. De betreffende overheid wil een **eigen project (laten) realiseren op gronden van/in een project van derden**.
Voorbeelden zijn: een potpolder aanleggen op landbouwpercelen van private eigenaars, een school of buurtcentrum laten realiseren in een grootschalige woonontwikkeling, een publieke parking incorporeren in een kantoorproject,...
4. De betreffende overheid wil **gronden van derden (private partijen of andere overheden) mobiliseren in functie van andere derden**.
Voorbeelden zijn: ruilgronden i.f.v. compensatie van landbouwers die elders worden onteigend, de ruimtelijk meest geschikte gronden mobiliseren voor de uitbreiding van een zonevreemd bedrijf of een onderbenut bedrijfsperceel vrij laten geven voor een ander bedrijf, tot ontwikkeling brengen van een woongebied met versnipperde eigendomsstructuur, ...
5. De betreffende overheid wil **op gronden van derden en door derden acties laten uitvoeren** i.f.v. het realiseren van wenselijke ontwikkelingen.
Voorbeelden zijn: KLE's laten aanplanten i.f.v. landschappelijk herstel, openstellen van de parking van een supermarkt als parking voor buurtbewoners, een gemeenschappelijk beheer van een bedrijventerrein laten voeren,...
6. De betreffende overheid wil **impact op het uitgiftebeleid van derden of randvoorwaarden stellen aan het gebruik** door derden
Voorbeelden zijn: een gedeelte van een woonontwikkeling moet voorbehouden worden voor minder kapitaalkrachtige kandidaat-kopers, bepaalde percelen in een bedrijventerrein voorbehouden voor bedrijven met een beperkt hinderniveau, bepaalde duurzaamheidsambities opleggen aan een ontwikkeling,...

2.3 Publieke grondregie-aspecten in de besproken cases

De onderzochte cases houden meestal een combinatie van verschillende grondregie-aspecten in. Dit zou erop wijzen overheden een grondregie-rol opnemen omdat ze verschillende doelstellingen wensen te verenigen in één project.

Enige nuancering hierbij is evenwel nodig. In verschillende cases is er een onderscheid te maken tussen middel en doel. Bovendien blijkt het onderscheid tussen de vooropgestelde grondregie-aspecten niet altijd even duidelijk af te bakenen. Eigendomsverwerving door de overheid is bv. soms een doel op zich, maar vaak eerder als middel te beschouwen.

Het 'vestigen van een zakelijk recht op gronden van een ander' en het 'realiseren van een eigen project op gronden van een ander' komen vaak voor in combinatie. Waarbij het vestigen van een zakelijk recht eerder een middel is. Ook de interpretatie van wat een 'eigen project van de overheid' is, speelt hierin mee (bv. landschappelijke inrichting, natuurontwikkeling maar ook bedrijventerreinontwikkeling worden in een aantal cases als een 'eigen project van de overheid' gezien).

Een overzicht is opgenomen in volgende tabel.³

³ Het overzicht houdt een eigen interpretatie van het onderzoeksteam in, gebaseerd op het doel en de aanpak van de betreffende case.

Tabel 1: Overzicht grondregie-aspecten in de besproken cases

De kolomkoppen verwijzen naar mogelijke publieke grondregie-aspecten, die in hfst. 2 zijn opgesomd.

	zakelijk recht door de overheid	overheidsgronden activeren/valoriseren	overheidsproject op grond/in project van derden	gronden van derden mobiliseren ifv derden	op gronden van derden acties laten uitvoeren	impact of uitgiftebeleid/randvoorwaarden aan derden
Wetteren a/d Schelde		x	x		x	
Slim Turnhout		x			x	
The Loop		x			x	x
SigmaPlan	x		x			
Abdij Bornem	x			x		
Natuurcompensatie haven Zeebrugge	x		x			
Oude Dokken Gent		x				
Loodswezen-site		x				
Stevinproject	x				x	
anonieme case: herontw. private bedrijfssite			x		x	
Gentse kanaalzone		x	x	x		
Logistiek park LO en inrichting natuurgebied	x		x			
Eilandje Zwijnaarde	x		x			x
Agro-bedrijventerrein S.t-Katelijne-Waver	x		x			
anonieme case: bedrijventerreinontwikkeling		x				
Herontwikkeling Fordterreinen Genk		x				
Herstructurering bedrijventerrein Niel			x			
Herstructurering bedrijventerrein Willebroek			x			
Koppelingsgebieden Gentse kanaalzone	x				x	
Terhills						x
Parkbos Gent	x				x	
Plattelandsproject de Merode	x	x	x	x		x
Grindsector (algemeen)	x		x			
aantal vermeldingen	11	9	12	3	7	4

2.3.1 Grondverwerving veelal als middel, slechts in enkele gevallen een doel op zich

In heel wat cases heeft de overheid **een zakelijk recht gevestigd op gronden** van andere eigenaars of andere overheden, in functie van een eigen project. Soms betreft het bestaande eigendommen van de overheid waarvoor later een project werd opgezet, soms is de eigendom verworven anticiperend op een vooropgesteld project, om een strategische eigendomspositie te verwerven i.f.v. de realisatie.

Voor infrastructuurwerken, voorzieningen van openbaar nut en publieke gemeenschapsvoorzieningen heeft de grondverwerving ook als doel om het eigenaarschap nadien aan te houden (als eigenaar van de grond en de opstallen).

Eigendomsverwerving door de overheid wordt ook als het enige mogelijke middel gezien als het eigendomsrecht van de private eigenaar of gebruiker (gebruiksrecht, vastgoed- of grondwaarde) dermate wordt aangetast, dat een verwerving door de overheid als enige billijke vergoeding wordt gezien. In deze gevallen is de grondverwerving niet echt het doel, maar een middel.

In de meeste cases is het verwerven van eigendom vooral een middel om effectief en efficiënt te kunnen werken. Volgende overwegingen lijken daarbij van doorslaggevend belang:

- Het gewenste beheer kan een reden zijn, omdat de kwaliteit ervan met het huidige instrumentarium onvoldoende of niet efficiënt kan worden afgedwongen aan private eigenaars. Er is in dit kader ook gewezen op (kwaliteits)problemen met een versnipperd beheer vanuit diverse eigenaars in een samenhangend projectgebied.
- Het betreft gronden of sites met een sterk versnipperde eigendomsstructuur (mede-eigendom, onverdeeldheid, kavelindeling met versnipperd eigenaarschap) die ruimtelijk niet handig is i.f.v. voorgenomen project en niet op eenvoudige wijze tot (her)ontwikkeling te brengen is.
- Er is onvoldoende vertrouwen dat een private ontwikkeling de gewenste resultaten zal opleveren en/of het aanhouden van eigendomsrechten door de overheid wordt gezien als een middel om te wegen op de uitwerking van het project door derden en dus gezien als sturingsinstrument.

- Het is makkelijker voor of met de overheid om een sluitende businesscase uit te werken, omdat zware voorinvesteringen (o.a. projectregie, financiële risico's) minder expliciet zijn en/of het gehele project makkelijker te financieren is (subsidies, leningen).
- De overheid wenst geen compromissen te sluiten t.o.v. de doelstellingen of plannen van de private eigenaars.

Met andere woorden wordt in heel wat gevallen een eigendomspositie hebben/verwerven door de overheid gezien als een krachtig instrument gezien om sturing te geven aan een project en/of risico's te beperken.

2.3.2 Het activeren of valoriseren van eigen gronden als belangrijk doel

In heel wat cases is het **activeren** van **eigen gronden** het uiteindelijke doel. Het betreft gronden die historisch overheidseigendom waren (bv. haven, gronden langs waterweg) of sites die door de overheid zijn aangekocht met het oog op activering (bv. verlaten bedrijfssites). In een aantal gevallen wordt dit gecombineerd in een samenhangende ontwikkeling waarbij ook gronden van derden zijn betrokken, wat dan soms (ook) als een overheidsproject op gronden van derden wordt beschouwd (zie volgend pt. **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

Dat dit als grondregie-aspect vrij sterk naar voor komt, kan te wijten zijn aan de selectie van de cases. De meeste cases lopen al verschillende jaren. Het voorbije decennium is vanuit de Vlaamse overheid sterker ingezet op projectondersteuning om te komen tot effectieve realisaties (brownfieldconvenanten, complexe stadsontwikkelingsprojecten, voortrajecten herstructurering bedrijven, strategische projecten RSV...). Het spreekt voor zich dat de overheden zich in de eerste reeksen projecten die van deze projectondersteuning gebruik maken, vooral hebben geconcentreerd op cases waar ze zelf eigendommen hadden of net eigendommen hebben verworven om een herontwikkeling te bewerkstelligen.

De belangrijkste doelstellingen in de besproken cases blijken een eigen project (bv. nieuw administratief centrum) en ruimtelijk-maatschappelijke doelen (bv. bijkomend aanbod aan bedrijventerrein, stedelijk vernieuwingsproject...) maar in combinatie met een winstverwachting voor de overheid. De combinatie van verwerven van gronden (aankopen/onteigenen) om deze dan te activeren mét een winst blijkt gangbaar in de praktijk. Het verwerven is een tussenstap (middel). Het creëren van een meerwaarde voor de overheid bij het activeren is niet altijd expliciet als doel vooropgesteld. Impliciet speelt dit wel mee in bijvoorbeeld in het geval dat:

- de winsten worden aangewend i.f.v. de ontwikkeling van het gebied (de financiële stromen blijven als het ware in het gebied en worden gebruikt om minder rendabele delen van het project te financieren).
- de winsten worden aangewend om een rollend fonds te spijsen waarmee andere projecten worden geïnitieerd of gefinancierd.

Toch blijkt uit de bespreking van de cases dat de financiële verwachtingen gedurende de projectontwikkeling vaak naar onder worden bijgesteld. De belangrijkste redenen zijn de veel hogere kosten dan ingeschat (bv. saneringen, archeologisch onderzoek), het uitblijven van subsidies die men had verwacht, lagere winsten door bijstelling van het programma (bv. n.a.v. stedenbouwkundige bezwaren of desinteresse van de private marktpartijen), de lange doorlooptijden van het project.... . Uiteindelijk lijkt een break-even resultaat voor de betrokken overheid een aanvaardbare uitkomst te zijn. De meerwaarde voor de overheid is dan het goedkoper realiseren van het eigen project en/of de ruimtelijk-maatschappelijke meerwaarde.

Het louter **valoriseren van eigen onroerend goed** van de overheid komt in de cases niet naar voor als uitdrukkelijk doel. Nochtans zijn er verschillende overheden (Vlaamse overheid, gemeentebesturen, OCMW's...) die oefening maken om – vanuit een visie op het volledige vastgoedpatrimonium – eigendommen te gelde te maken. In het licht van de vooropgestelde werkdefinitie van grondregie, valt dit buiten de scope van deze studie. Bij activeren wil men gronden/gebouwen inzetten voor de gebiedsgerichte realisatie van andere beleidsdoelstellingen dan louter financiële. Bij het valoriseren is het doel bijna uitsluitend beperkt tot, of toch vooral gericht op, winstmaximalisatie.

Hierbij kan wel de bedenking worden gemaakt dat de sterke toename van 'activeringsprojecten' in de voorbije twee decennia het gevolg is van de stadsvernieuwingsoperaties en (strategische projecten in het kader van) structuurplanningsprocessen, waarvan nut en noodzaak van grotere steden ook doorgesijpeld zijn in de praktijk van kleinere gemeenten. Met de recente invoering van de verplichte beheers- en beleidscyclus voor gemeenten, provincies en OCMW's is een golf van 'valorisatieprojecten' te verwachten.

2.3.3 Overheidsprojecten op gronden van derden beperkt tot bedrijventerreinen, natuur- en landschapsontwikkeling

Een **eigen (overheids)project (laten) realiseren op gronden van/in een project van derden** wordt verschillende keren aangehaald, maar haast uitsluitend i.f.v. de (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen, en i.f.v. natuur- en/of landschapsontwikkeling.

Naar alle waarschijnlijkheid hangt deze conclusie samen met de beschikbaarheid van het benodigde instrumentarium. Op het vlak van ruimtelijke economie voorziet het decreet in bv. steunmaatregelen voor intensieve voortrajecten bij (her)aanleg van bedrijventerreinen en (her)aanleg van bedrijventerreinen door derden. De sectorale regelgevingen inzake natuur en landschap, en de instrumentenkoffer uit het landinrichtingsdecreet omvatten specifieke instrumenten die hierop inspelen zoals beheersovereenkomsten.

Er zijn voorbeelden gekend waarin de overheid via een ter beschikkingstellingsvergoeding of als last bij een vergunning een eigen project (bv. kantoor voor administratieve diensten) in een eigendom van anderen heeft gerealiseerd of wil realiseren.

2.3.4 Mobiliseren van gronden van derden komt weinig voor

Gronden van derden (private partijen of andere overheden) **mobiliseren in functie van andere derden** wordt slechts in een beperkt aantal cases aangehaald als grondregie-aspect.⁴

Dit hangt vermoedelijk ook samen met de eerdere veronderstellingen dat de selectie van cases vooral projecten betreft die al langer lopen, waarbij overheden zich hebben geconcentreerd op projecten waarin ze al eigendomspositie hadden (brownfields, stadsontwikkelingsprojecten), grondverwerving door de overheid als enige voldoende adequate instrument wordt gezien of eigendomsverwerving eigen is aan het instrument (bv. grondruil via grondenbanken).

Naar de toekomst toe zou ons inziens het mobiliseren van gronden van derden i.f.v. derden aan belang kunnen winnen:

- In de workshop van de begeleidingsgroep is geopperd dat de eerste reeksen van stadsontwikkelingsprojecten en brownfieldherontwikkelingen vaak grote eigendommen betrof. Het aanbod aan dergelijke omvangrijke eigendommen zal in de toekomst kleiner worden. Men zal meer moeten inzetten op samenhangende (her)ontwikkeling van meer versnipperde eigendommen.
- Bovendien wordt verondersteld dat overheden nu minder middelen hebben om te voorinvesteren in eigendomsverwervingen en onderworpen zijn aan striktere begrotingsregelingen die het moeilijker maken om te investeren in langlopende ruimtelijke (her)ontwikkelingsprojecten.
- Vanuit de ervaring van de activeringstrajecten voor onderbenutte en verouderde bedrijventerreinen klinkt de roep om meer impact te kunnen hebben op het inschakelen van (delen van) private bedrijfspcelen i.f.v. andere reeds aanwezige of nieuwe bedrijven.

2.3.5 Acties laten uitvoeren door derden op hun eigendommen, maar vooral in combinatie met acties op of activeren van eigen overheidsgronden

Het **op gronden van derden en door derden acties laten uitvoeren** i.f.v. het realiseren van wenselijke ontwikkelingen komt een aantal keer aan bod in de cases. Veelal in combinatie met het vestigen van zakelijke rechten op gronden en/of het activeren van eigen overheidsgronden. In deze cases gaat m.a.w. veelal om een samenhangende ontwikkeling op een site die deels in eigendom is van de overheid, deels in private eigendom(men).

Mogelijks is het onderscheid met andere gedefinieerde grondregie-aspecten niet duidelijk te onderscheiden. Zo worden ingrepen i.f.v. landschapsontwikkeling in de casebespreking eerder gecategoriseerd als 'overheidsproject op gronden van derden'. In het decreet landinrichting zijn immers verscheidene instrumenten ingeschreven die acties mogelijk maken op private gronden, waarvoor ook vergoedingen voor waardeverlies mogelijk zijn zoals inrichtingswerken en inrichtingswerken uit kracht van wet, beheersovereenkomsten en (opgelegd) beheer met dienstvergoedingen.

⁴ Al naargelang de interpretatie van wat een overheidsproject is, is er wel een overlapping met het realiseren van overheidsprojecten op gronden van derden (zoals behandeld in vorig punt). Verdichting van een bedrijventerrein kan worden gezien als een overheidsproject op gronden van derden, maar ook als het mobiliseren van (rest)gronden van derden. Doel en middel zijn niet altijd even duidelijk te onderscheiden.

Dat het laten uitvoeren van acties door derden op die hun eigendommen niet vaker voorkomt, heeft waarschijnlijk ook te maken met de eerdere vaststellingen dat in heel wat gevallen grondverwerving door de overheid als enige voldoende adequate instrument wordt gezien. In de gevallen waar sprake is van 'acties laten uitvoeren door derden op hun eigendom', is dit steeds gekoppeld aan vrijwilligheid en/of een RUP.

Bovendien zijn door de afbakening van het begrip grondregie i.f.v. deze studie en de selectie van cases verschillende vormen van 'acties laten uitvoeren door derden op hun eigendommen' niet naar voor gekomen. We denken bv. aan:

- het effect van heffingen op onbebouwde percelen, leegstandsheffingen of heffingen inzake verwaarlozing en verkrotting van gebouwen, die ook als vorm van grondregie kunnen worden beschouwd. Ze zijn echter niet gebiedsgericht (en vallen daarom in hun huidige vorm buiten de scope van deze studie).
- het vrijwillig nemen van maatregelen door de eigenaar op vraag van de overheid, zoals bv. na gesprekken tussen een activeringsteam en een eigenaar van een bedrijfsperceel
- het opleggen van voorwaarden of lasten bij een stedenbouwkundige vergunning of inrichtings- (ruimtelijke) beheervorschriften in een RUP dat op vraag van een private partij door de overheid wordt geïnitieerd.

Net zoals het mobiliseren van gronden van derden nu weinig voorkomt maar vermoedelijk belangrijker zal worden in de toekomst, is dit ook de verwachting wat betreft het laten uitvoeren van acties door derden op hun eigendommen. De deelnemers uit de ruimtelijk-economische sector gaven in de workshop van de begeleidingsgroep in elk geval uitdrukkelijk aan dat er een duidelijke trend is waarbij van 100% publieke ontwikkelingen naar nieuwe ontwikkelingsmodellen wordt opgeschoven, in samenwerking met eigenaars en private investeerders. M.a.w. een focusverschuiving van grondverwerving naar samenwerking. Als oorzaken van deze trend kan gedacht worden aan de beperktere financiële mogelijkheden van de overheid, de toegenomen knowhow en grondposities van private ontwikkelaars, de uitdrukkelijke wens van de overheid om samen te werken met de huidige eigenaars om meer draagvlak te verkrijgen voor het project,....

2.3.6 Impact op het uitgiftebeleid of randvoorwaarden aan het gebruik door derden wordt nauwelijks gezien als een grondregie-aspect

In de cases is slechts in beperkte mate sprake dat de betreffende overheid **impact op het uitgiftebeleid van derden** willen hebben **of randvoorwaarden stellen aan het gebruik door derden**.

Dit wordt in de cases enkel aangehaald m.b.t. het wijzigen van huur- of pachtovereenkomsten in het kader van grondenruil.

Als de twee belangrijkste sturingsmiddelen op dit vlak worden de grondpositie van de overheid en het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) (in combinatie met het vergunningenbeleid) aangehaald.

Hierbij laten we het stellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden en opleggen van faseringen vanuit stedenbouwkundige overwegingen – die via RUP's of vergunningen (kunnen) worden opgelegd – even buiten beschouwing. Alhoewel stedenbouwkundige voorschriften zeker ook een impact hebben op ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden en de daarbij horende financiële impact op vastgoedontwikkelingen, maakt dit geen onderwerp uit van deze studie. We zijn immers vertrokken vanuit de premisse dat ruimtelijke ordeningsaspecten op zich niet als grondregie-aspecten worden beschouwd in het kader van deze studie. Alhoewel gevallen gekend zijn waarbij in een RUP en/of via voorwaarden of lasten bij vergunningen ook niet-stedenbouwkundige afspraken of doelstellingen te verankeren, is het algemene gevoel dat deze instrumenten binnen de huidige RO-regelgeving hiervoor niet bedoeld en geschikt zijn. Arresten van de Raad van State in verschillende dossiers ondersteunen dit gevoel. Bovendien is het RUP hoe dan ook een passief instrument inzake grondregie, dat hooguit een 'bewarende' impact heeft (ongewenste ontwikkelingen voorkomen) en inzake effectieve realisatie afhangt van vrijwillige initiatieven van eigenaars (vergunningaanvragen waar dan voorwaarden en lasten aan verbonden kunnen worden, vrijwillige verkoop waardoor toepassing van een eventueel voorkeepsrecht mogelijk wordt).

We vermoeden dat het beperkt voorkomen van 'impact op het uitgiftebeleid of randvoorwaarden stellen aan het gebruik' als expliciet grondregie-aspect niet zozeer te maken heeft met de eigenheid van de geselecteerde cases, maar eerder met het feit dat de overheden op vandaag weinig mogelijkheden (instrumenten) heeft of kent waarmee ze een impact kan hebben op het uitgiftebeleid of (niet-

stedenbouwkundige) randvoorwaarden kan stellen aan het gebruik door derden. Op vandaag vinden we nochtans op dit vlak wel kapstukken in volgende regelgevingen en bijhorende instrumenten:

- Lasten en voorwaarden bij stedenbouwkundige vergunningen uit de VCRO⁵
Het instrument van lasten en voorwaarden bij stedenbouwkundige vergunningen bestaat al lang. De jurisprudentie heeft ondertussen de toepasbaarheid in grote mate bepaald. Lasten en voorwaarden dienen in elk geval evenredig te zijn aan het vergunde en moeten kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager. Het opleggen van bepaalde niet-stedenbouwkundige financiële, uitvoerings-, samenwerkingsafspraken is mogelijks wel haalbaar, doch deze lasten en voorwaarden dienen proportioneel te zijn en er dient daarenboven een zeker verband te bestaan tussen de opgelegde last en het vergunde project. Elke last en voorwaarde zijn anders, in geval van discussie zal het aan de geadieerde rechter zijn om de opgelegde lasten en voorwaarden te toetsen aan de wetgeving, in het licht van de bestaande rechtspraak. Het werken met deze instrumenten houdt bijgevolg steeds een bepaald risico in.
- Stedenbouwkundige verordeningen en formele overeenkomsten uit het 'integratiedecreet' (dd. 19/02/2016, nog niet van kracht).
Hiermee wordt aan de VCRO toegevoegd dat de bevoegde overheid samen met het RUP een beslissing kan nemen over de inzet van andere instrumenten, in het bijzonder ter implementatie van specifieke maatregelen zoals die onder meer voorgesteld worden in de effectbeoordelingen zoals een plan-MER of een passende beoordeling, en die de plannende overheid noodzakelijk acht voor de vaststelling van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Het gaat dan om stedenbouwkundige verordening en formele overeenkomsten tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen of eventueel natuurlijke personen. De mogelijke scope van stedenbouwkundige verordening wordt hiertoe verbreed en kunnen ook niet-stedenbouwkundig van aard zijn.
- Uitgifteplan en terugkooprecht uit het decreet Ruimtelijke Economie
In het kader van subsidies voor de herontwikkelingen van bedrijventerreinen moet er een uitgifteplan opgemaakt worden. Dikwijls krijgt een overheid (gemeentebestuur, POM e.a.) medezeggingschap in de uitgifte via een comité. Een ander belangrijk instrument in dezelfde sfeer is het terugkooprecht dat ontwikkelaars van bedrijventerreinen in de verkoopovereenkomsten moeten voorzien. Dit is verplicht indien voor de ontwikkeling subsidies worden uitgekeerd. Het is gekoppeld aan een bouw- en exploitatieverplichting m.b.t. economische bedrijvigheid enerzijds en aan het naleven van de gebruiksvoorwaarden en sectorale regelgeving anderzijds. Deze instrumenten zijn vooral nodig om als overheid effectief kwalitatieve grondregieaspecten te kunnen afdwingen in private bedrijventerreinontwikkelingen. Bij ontwikkelingen door overheidsinstanties (POM's, intercommunales,...) heeft de overheid veel sterker zelf de touwtjes in handen om de lat hoog te leggen.
- Erfdienstbaarheden tot openbaar nut uit het decreet Landinrichting
Door een erfdienstbaarheid kunnen blijvende beperkingen worden gesteld aan het private eigendomsrecht met het oog op het algemeen belang. Met deze eigendomsbeperking wordt de eigenaar echter niet uit zijn eigendom ontzet, hij behoudt zijn eigendomsrechten binnen de perken die vastgesteld zijn bij of krachtens de wet. De erfdienstbaarheden tot algemeen nut brengen het gebruik van private eigendom in overeenstemming met het algemeen belang en vormen een alternatief voor een onteigening of herverkaveling. Dit instrument kan worden ingezet bijvoorbeeld in functie van de uitbouw van een recreatief netwerk (wandelpad, ruitpad,) of in functie van milieudoelstellingen, of worden gevestigd als zij gericht zijn op de instandhouding van inrichtingswerken uit kracht van wet. Indien de erfdienstbaarheid aanleiding zou geven tot een waardevermindering van de eigendoms- of gebruikswaarde ontstaat het recht op een vergoeding voor waardevermindering van de gronden.
- Er zijn eveneens verschillende generieke regelingen getroffen in andere sectorale regelgevingen (bv. op het vlak van natuur, erfgoed, integraal waterbeleid...), waarbij er randvoorwaarden aan het gebruik of de inrichting worden gesteld, bv. naar aanleiding van beschermingsbesluiten.

Daarnaast blijft natuurlijk de mogelijkheid om randvoorwaarden te stellen in contracten, zoals nu al gangbaar is in de overheidspraktijk van bv. verkoopovereenkomsten, concessieovereenkomsten, inscharijngscontracten, beheerovereenkomsten,...

⁵ Dit is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

2.4 Conclusie m.b.t. grondregie-aspecten in de praktijk

Uit de besproken cases blijkt dat op vandaag vooral volgende grondregie-aspecten naar voorkomen:

- de overheid wil voor zichzelf een zakelijk recht vestigen op gronden van private eigenaars of andere overheden, in functie van een eigen project.
- de overheid wil eigen gronden activeren i.f.v. (of door) de realisatie van een project van andere (private en/of publieke) actoren.

Het is echter duidelijk dat dit deels kan worden verklaard uit de eigenheid van de besproken cases, die echter ook een weerspiegeling zijn van de gangbare praktijk. Heel wat cases betreffen de (her)ontwikkeling van gronden die doorheen de tijd overheidseigendom zijn geworden, hetzij historisch (bv. een historisch havengebied dat zijn gebruikswaarde als dusdanig heeft verloren), hetzij door een actieve verwervingspolitiek om 'kankerplekken' in het bebouwd weefsel (bv. gedesaffekteerde vervuilde bedrijfssites) tot herontwikkeling te brengen. Dat beide situaties veel voorkomen in de besproken cases is dan weer het gevolg van de sterk toegenomen beleidsaandacht en –ondersteuning voor stadsontwikkelingsprojecten en brownfieldherontwikkelingen in de voorbije decennia. In deze cases is het vestigen van zakelijke rechten door de overheid en (van daaruit) het activeren van eigen gronden als noodzakelijk middel gezien om de beoogde doelstellingen te kunnen realiseren. Dit wijst op het gebrek aan – of onvoldoende kennis van – andere instrumenten en methodieken om dezelfde doelstellingen te verwezenlijken zonder eigendomsverwerving van de overheid.

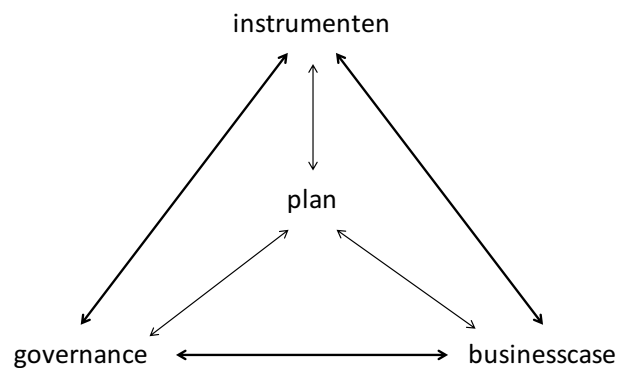
Daarnaast omvatten de onderzochte cases ook typische openruimteprojecten (bv. natuurcompensatie), waarbij eigendomsverwerving als enige middel wordt gezien om de doelstellingen duurzaam (voor lange termijn) aan te kunnen houden én omdat de impact op de grond- en/of gebruikswaarde voor de eigenaars te groot is. Vrijwillig initiatief van private partijen is om die reden niet te verwachten. Verwerving/onteigening – al dan niet i.f.v. grondenruil – is dan de enige mogelijk billijke vergoeding.

Dit neemt niet weg dat de overige vooropgestelde grondregie-aspecten er niet toe doen. Meer nog, in het licht van de (gewenste) rolverschuiving tussen overheid en markt, met een sterkere regiefunctie van de overheid en een bredere taakopvatting door de private sector i.f.v. de effectieve realisatie, ligt de nadruk van de verdere studie vooral op de andere grondregie-aspecten (overheidsproject (laten) realiseren op gronden van/in een project van derden, gronden van derden (private partijen of andere overheden) mobiliseren in functie van andere derden, op gronden van derden en door derden acties laten uitvoeren i.f.v. het realiseren van wenselijke ontwikkelingen, impact op het uitgiftebeleid van derden of randvoorwaarden stellen aan het gebruik door derden).

3 Praktijkervaringen bij publieke grondregie samengebracht

Dit hoofdstuk is een synthese van de inzichten die zijn aangeleverd bij diverse workshops met praktijkdeskundigen, aangevuld met bedenkingen vanuit het dagelijks bestuur en het onderzoeksteam.

Uit de analyse van de cases en de bevraging van praktijkdeskundigen komt de - voor de hand liggende - conclusie naar voor dat geslaagde projecten steeds een samenspel en evenwicht vergen van de inzet van instrumenten, een gedegen governance en een haalbare businesscase. De term 'businesscase' verengen we hier tot de nodige financiële middelen of het evenwicht zijn van kosten en opbrengsten, en de risico's/onzekerheden die hierop inwerken.



In een optimale situatie wordt dit samenspel trouwens niet uitgewerkt nadat het plan is uitgewerkt, maar wordt bij de uitwerking van het plan al rekening gehouden met de mogelijke instrumenten om het te realiseren, samenwerking gezocht met de partners die mee in zullen staan voor de realisatie en rekening gehouden met het voorzien/verkrijgen van de nodige middelen aan de publieke zijde en een financieel positief resultaat voor de private partijen. Mogelijke risico's situeren zich op alle vernoemde domeinen, wat aanduidt dat een gedegen risico-analyse op continue wijze tijdens de planontwikkeling moet meegenomen worden.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan om deze drie aspecten en hun onderling samenspel. De bevindingen uit het onderzoekstraject worden dus gestructureerd langsheen deze drie thema's. Zoals elke indeling kan deze werkwijze mogelijks op het achterplan doen verdwijnen dat de meeste aandachtspunten verbonden zijn aan het samenspel van deze drie thema's.

3.1 Instrumentele aspecten

3.1.1 Gehanteerde instrumenten voor het vestigen van zakelijke rechten

Bij de bespreking van de cases in de eerste workshop van de begeleidingsgroep is nagevraagd welke instrumenten werden gehanteerd. We kunnen ze in drie grote groepen indelen: instrumenten voor het vestigen van zakelijke rechten door de overheid, sturingsinstrumenten (i.f.v. het realiseren van gewenste ontwikkelingen door derden of gronden van derden mobiliseren) en instrumenten om zakelijke rechten aan derden te verlenen (i.f.v. activeren of valoriseren van overheidseigendommen).

Zoals uit de analyse van de grondregie-aspecten in vorig hoofdstuk al bleek, is eigendomsverwerving één van de belangrijkste instrumenten inzake grondregie in de besproken cases. Het verwerven of aanhouden van een grondpositie van de overheid wordt vaak gezien als een voorwaarde tot succes. Grondbezit of -verwerving wordt dan een middel voor de overheid om haar doelstellingen af te kunnen dwingen aan derde

partijen. Het spreekt voor zich dat dit weegt op de businesscase (voorinvestering en verwacht rendement vanwege de overheid).

Tabel 2: Overzicht gehanteerde instrumenten in de cases i.f.v. het vestigen van zakelijke rechten

	vestigen van (zakelijke) rechten							
	aankoop (in der minne)	voorkooprecht	onteigening	grondruil (via grondenbank of SPV)	aangaan erfpachtovereenkomst	erfdienstbaarheid	eigendomsoverdracht via specifieke regelgeving	ter beschikkingstelling vergoeding / huur
Wetteren a/d Schelde	x							
Slim Turnhout			(x)					
The Loop	x		(x)	x				
Sigmaplan	x		x	x				
Abdij Bornem	x							
Natuurcompensatie haven Zeebrugge		x		x				
Oude Dokken Gent	x		x					
Loodswezen-site								
Stevinproject	x		(x)		x	x		
anonieme case: herontw. private bedrijfssite	(x)							(x)
Gentse kanaalzone	x	(x)	(x)	x				
Logistiek park LO en inrichting natuurgebied	x			x				
Eilandje Zwijnaarde	x		x	x	(x)	x		
Agro-bedrijventerrein S.t-Katelijne-Waver	x		x					
anonieme case: bedrijventerreinontwikkeling			(x)					
Herontwikkeling Fordterreinen Genk								
Herstructurering bedrijventerrein Niel								
Herstructurering bedrijventerrein Willebroek								
Koppelingsgebieden Gentse kanaalzone	x		x	x				
Terhills								
Parkbos Gent	x		x		x			
Plattelandsproject de Merode	x			x				
Grindsector (algemeen)							x	
aantal vermeldingen	14	2	11	8	3	2	1	1

Zakelijke rechten worden bij voorkeur door aankoop in der minne gevestigd

De aankoop in der minne geniet veruit de voorkeur van de betrokken overheidsinstanties.

Bij de aankoop van andere overheden wordt de domaniale wetgeving als een mogelijk knelpunt geopperd. Deze heeft niet alleen tot gevolg dat voor elke overdracht van onroerende domeingoederen de markt geraadpleegd moet worden, het heeft ook tot gevolg dat voor elke vervreemding of vestiging van zakelijke rechten (waarvan de geschatte waarde meer dan 1.250.000 euro bedraagt), steeds de goedkeuring van de decreetgever moet worden gevraagd. Het PPS-decreet omvat wel afwijkingsbepalingen. Bij interesse in een onroerend goed van de Vlaamse overheid moet bovendien de in een dienstorder voorgeschreven procedure worden gevolgd, waarbij eerst een bevraging binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap wordt georganiseerd i.f.v. een andere bestemming voor het goed t.b.v. een andere Vlaamse overheidsentiteit. Pas als geen andere bestemming aan het goed kan worden gegeven, wordt het overgedragen aan de Minister bevoegd voor Financiën en Begroting en via de afdeling Financieel Management vermarkt.

Tegelijkertijd is ook gewezen op het voorkooprecht. Bij verkoop van private eigendommen kan het voorkooprecht van pachters, huurders, eigenaars in mede-eigendom of bv. contractueel bepaalde voorkooprechten de aankoop door de overheid bemoeilijken. In dit kader is eveneens het recht van voorkeur voor de Vlaamse Grondenbank aangehaald. Dit voorkeurrecht – ingesteld bij Decreet betreffende de oprichting van een Vlaamse grondenbank – houdt in dat bij de verkoop door een administratieve overheid van het Vlaamse Gewest van onroerende goederen die in een gebied liggen dat valt onder de categorie 'recreatie', 'landbouw', 'bos', 'overig groen', 'reservaat en natuur', 'gemeenschaps- en nutsvoorzieningen' of 'ontginning en waterwinning, de Vlaamse Grondenbank een voorkeurrecht heeft om het goed aan te kopen.⁶

⁶ Dit is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

Onteigeningen vaak voorzien doch zelden gebruikt, maar toch vraag naar een robuustere onteigeningsregeling voor overheidsprojecten

In heel wat cases is een (gedeeltelijk) onteigeningsplan opgemaakt 'als stok achter de deur', maar de onteigeningsmachtiging wordt vaak niet aangevraagd of gebruikt. Het onteigeningsplan wordt vooral gezien als een expliciet overheidsbesluit om over te gaan tot onderhandelingen voor aankoop in der minne. Effectieve onteigening is beperkt tot cruciale percelen (bv. benodigde restgronden die niet minnelijk konden worden verworven i.f.v. nutsleidingen of infrastructuur, of voor strategisch belangrijke delen van een stadsontwikkelingsproject).

De redenen waarom onteigening eerder als probleem wordt gezien, zijn:

- de geloofwaardigheid als overheidsinstantie.
Eerst in der minne onderhandelen en pas na langere tijd overgaan tot onteigening creëert onzekerheid bij de eigenaars en wantrouwen tijdens de onderhandeling. Er wordt in elk geval gepleit voor duidelijkheid naar betrokken eigenaars van bij aanvang van de aankooponderhandelingen, bv. 'gronden die binnen x jaar niet kunnen worden aangekocht in der minne, zullen worden onteigend'. Bovendien kan een overheid die onteigent om nadien de gronden door te verkopen of in een commerciële ontwikkeling te steken in samenwerking met een private partij, op weinig begrip rekenen en wordt dit door betrokken eigenaars als een belangenconflict gezien.
- de onzekerheid en lange duurtijd van onteigeningsprocedures.
De 'hoogdringendheid' wordt eng geïnterpreteerd door de rechtbanken waardoor een onteigening wordt afgewezen en nood is aan een nieuwe procedure (zonder hoogdringendheid of op basis van andere rechtsgronden). Bovendien leiden onteigeningsbesluiten vaak tot rechtszaken ingesteld door betrokken eigenaars. De gerechtelijke procedures slepen lang aan. Als de inbezitstelling van gronden pas na de procedure gebeurt (in geval 'hoogdringendheid' niet wordt aanvaardt) leidt dit tot grote projectvertragingen.
- de financiële onzekerheden.
Bij gerechtelijke onteigeningsprocedures is het de rechter die de hoogte van de onteigeningsvergoeding bepaalt. Deze durven al eens beduidend hoger te liggen dan de oorspronkelijk (in)geschatte waarde.

De ervaring is echter ook dat een onteigeningsplan ook nauwelijks als stok-achter-de-deur werkt. Dit heeft vooral te maken met het feit dat eigenaars erop kunnen speculeren dat de gerechtelijke onteigening meer zal opbrengen dan een minnelijke verwerving. Bij een minnelijke verwerving zal de koper in principe ook rekening houden met gemaakte kosten (studie-, coördinatie-, investeringskosten) om een biedprijs te bepalen. In een gerechtelijke onteigening wordt daarmee geen rekening gehouden. Bij een gerechtelijke onteigening zal men bij de waardebepaling ook mede rekening houden met de reeds betaalde minnelijke vergoedingen in het projectgebied. Als de minnelijk betaalde bedragen hoog waren zal dit ook zijn invloed hebben op de gerechtelijke onteigeningsvergoeding. Hoe langer een eigenaar wacht om zijn grond (in der minne) te verkopen hoe sterker/strategischer zijn positie ook kan worden. Immers de tijdsfactor is in veel gevallen een belangrijke parameter die kan wegen op het financiële resultaat van de businesscase van het project. Naarmate de voorinvesteringen toenemen, kan de bereidheid toenemen om tot hogere minnelijke aankoopbedragen te gaan voor overblijvende eigendommen die nog te verwerven zijn, teneinde de effectieve realisatie (en dus opbrengsten uit de ontwikkeling) zo snel mogelijk aan te kunnen vatten. In sommige gevallen is een onteigening bovendien fiscaal/financieel interessanter:

- Bij een minnelijke verwerving zal men planbaten moeten betalen. Bij een onteigening is dit niet het geval.
- Voor activa die bij vervreemding minder dan 5 jaar werden gebruikt, is er ook een verschil tussen onteigening of minnelijke verkoop. De onteigening komt in aanmerking voor gespreide taxatie mits wederbelegging en de minnelijke vervreemding niet.⁷

Een minnelijke verwerving heeft echter wel het voordeel dat men als eigenaar sneller uitbetaald kan worden. Ook heeft men bij een minnelijke verwerving de mogelijkheid om te bedingen om bv. een kavel te ruilen of een nieuwe kavel te verkrijgen in het projectgebied.

Enigszins in discrepantie met de vaststelling dat een onteigening niet de voorkeur heeft, is er toch een vraag om bijkomende onteigeningsmogelijkheden te voorzien, bv. voor restpercelen of onbenutte perceelsdelen in bedrijventerreinen. Momenteel wordt het onteigenen van een bedrijf i.f.v. een ander bedrijf niet als een 'openbaar belang' gezien. Nochtans zou een onteigeningsbevoegdheid i.f.v. de herstructurering van

⁷ Dit is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

bedrijventerreinen wel als dusdanig kunnen worden beschouwd. Meer algemeen is ook gevraagd naar een onteigeningswetgeving die een robuuste juridische basis vormen voor ruimtelijke (her)ontwikkelingsprojecten van de overheid, en de mogelijkheid om een tweede onteigeningsprocedure op te kunnen starten na een mislukte poging.

Zelfrealisatie – binnen een onteigeningsplan - is in één case expliciet als mogelijke optie aangeboden aan de eigenaars (naast aankoop in der minne of onteigening). Geen enkele eigenaar koos echter voor zelfrealisatie.

In het nieuwe onteigeningsdecreet dat in ontwikkeling is (ontwerp onteigeningsdecreet dd. 21/10/2016), wordt tegemoet gekomen aan voormelde verzuchtingen op een aantal punten:

- een grotere transparantie wat betreft het te realiseren project dat de onteigeningsdoelstelling vormt, met inbegrip van de realisatievoorwaarden en de realisatietermijnen, en dit van bij aanvang van de bestuurlijke procedure. Dit vergroot de geloofwaardigheid van de overheid.
- er komt een formele(re) regeling om zelfrealisatie ‘aan te vragen’ en toe te kennen nog in de bestuurlijke fase, en de voorwaarden zijn in principe ook duidelijker (projectnota); daarmee wordt er vanuit gegaan dat zelfrealisatie wordt gestimuleerd. Tegelijkertijd houdt dit ook in dat indien geen interesse is tot zelfrealisatie de onteigeningsnoodzaak duidelijker naar voor komt.
- naast specifieke decretale gronden in sectorale regelgeving, is de rechtsgrond voor onteigening door de Vlaamse regering, de gemeenten en provincies algemeen bepaald. Er is in een algemene mogelijkheid tot onteigening voorzien voor de uitwerking van infrastructuur of het beleid inzake gewestelijke respectievelijk gemeentelijke en provinciale aangelegenheden. Dit is weliswaar een expliciete bevestiging van de bestaande algemene rechtsgrond die nu impliciet in het gemeentedecreet/ provinciedecreet zit vevat. Samen met de machtigingsregeling die in het decreet wordt toegekend aan de gemeenteraad c.q. provincieraad, verruimt dit de rechtsgrond en autonomie van besturen om tot onteigening over te gaan.
- er wordt gestreefd naar snellere procedures door de invoering van de Raad van Vergunningenbetwistingen als bestuurechtcollege (i.p.v. Raad van State) en er zijn specifieke termijnen voorgeschreven voor het vellen van vonnissen en beschikkingen, het versturen van de kennisgevingen en het overmaken van het voorverslag en eindverslag door de deskundige tijdens de gerechtelijke procedure, wat moet leiden tot vlottere gerechtelijke procedures.

Gebruiksruil, via grondenbank in openruimteprojecten, via SPV of vervangingsruil in ‘stedelijke’ context

Naast de aankoop in der minne, wordt vooral grondenruil als instrument gehanteerd om zakelijke rechten te vestigen voor de overheid. Dit wordt vaak toegepast in de besproken ‘openruimtecases’. Dit gaat in alle betreffende cases gepaard met de oprichting van lokale grondenbanken. De uitvoering ligt altijd bij VLM. Dit wordt door de betrokken overheden als een zeer performant instrument beschouwd. Dit veronderstelt hoe dan ook eigendomsverwervingen (via aankoop in der minne, uitoefenen van voorkeurrechten) om de beoogde gronden uit te kunnen uitruilen.

Knelpunten zijn:

- het gebrek aan voldoende ruilgronden. Vooral door te weinig aanbod en/of door hoge vraagprijzen die vaak de schattingsverslagen, en dus biedingsmogelijkheden en voorziene budgettaire middelen van de overheid, overschrijden. Principieel is het ook niet wenselijk dat de overheid hoge (speculatieve) prijzen betaalt, gelet op de impact daarvan op de grondenmarkt.
- de beperkte tijdshorizon van veel projecten, waarbij het niet mogelijk is om tijdig voldoende, geschikte ruilgronden te verwerven.

Deelnemers aan de workshop vragen zich af of het niet mogelijk is om bijkomende ruilgronden beschikbaar te stellen via het patrimonium van andere overheden. Het recht van voorkeur voor de Vlaamse Grondenbank – waarbij elke administratieve overheid van het Vlaams Gewest het recht eerst moet aanbieden aan de Vlaamse Grondenbank vooraleer over te gaan tot de verkoop – is een recent instrument dat hieraan ten dele tegemoet komt.

Ook is geopperd dat de werkingsgebieden van lokale grondenbanken te klein zijn, alhoewel natuurlijk ook moet rekening worden gehouden met een geografische perimeter die voor de betreffende actoren nog aanvaardbaar is.

Het succes van de grondruil in het kader van grondenbanken bij openruimteprojecten hangt samen met verschillende factoren:

- de expliciete aanstelling van VLM voor de uitvoering
- het feit dat VLM als onafhankelijke en louter uitvoerende instantie wordt gezien (zonder belangen – gronden blijven niet in eigendom van VLM)
- het gebruik van een puntensysteem (bij ruilverkavelingen of natuurinrichtingsprojecten), gesteund door landbouwimpactstudies of landbouweffectenrapportages, om eigendommen te waarderen, prioriteiten te bepalen en evenwichtige grondruilingen te bekomen
- de ervaring en expertise van VLM
- het intensieve overlegproces dat wordt gehanteerd
- de gedeelde belangen van betrokken landbouwers.

In projecten in een meer stedelijke context wordt soms ook gesproken van de oprichting van een grondenbank. Het betreft hier eigenlijk de oprichting van een projectvennootschap (Special Purpose Vehicle of SPV) waarin de eigendommen van de verschillende partijen, waaronder die van de overheid, worden samengebracht. Daarbinnen kunnen gebruiksrechten (eigendom, erfpachten,...) worden herschikt. Het doel is echter veelal om de gronden als één geheel tot ontwikkeling te brengen. Binnen de projectvennootschap (statuten, Raad van Bestuur) worden afspraken gemaakt m.b.t. een evenwichtige verdeling van de investeringen en opbrengsten, a rato van de ingebrachte gronden. De oprichting van een projectvennootschap is dus eerder een activeringsinstrument dan een verwervingsinstrument.

In één van de besproken cases in de eerste workshop van de begeleidingsgroep is aan de eigenaars van bestaande woningen in het projectgebied in ruil een te ontwikkelen appartement in het project aangeboden (vervangingsruil). Zelfs ondanks de hogere vastgoedwaarde van het nieuwbouwapartement, werd deze operatie nog steeds als onteigening gepercipieerd door betrokken eigenaars. Er speelt duidelijk een sterk emotioneel aspect mee, dat voorbij gaat aan louter economische overwegingen. Bovendien weegt dergelijke operatie op het financiële projectresultaat als de waardes van het bestaande en nieuwe vastgoed niet in verhouding staan.

Zowel in het geval van aankoop in der minne als grondruil is rekening houden met de timing van projectonderdelen in grote projecten, en het tijdelijk gebruik van gronden, een instrument van grondregie.

Het recht van voorkoop lijkt weinig te worden gebruikt

Het recht van voorkoop is in de besproken cases nauwelijks aangehaald. Er is enkel sprake van uitgeoefend voorkooprecht inzake natuur.

Er bestaan nochtans verschillende Vlaamse voorkooprechten (natuur, ruilverkaveling, Vlaamse wooncode, havens en Linkerscheldeoevergebied, Scheepvaart, Waterwegen en Zeekanaal, BAM, integraal waterbeleid, RUP's en stadsvernieuwing). Het recht van voorkoop zal dan ook meer toegepast zijn dan louter uit de cases blijkt.

Deze voorkooprechten zijn qua procedure geharmoniseerd en gecentraliseerd bij de VLM. Inhoudelijk blijft elk voorkooprecht echter gebonden aan de eigenlijke doelstellingen waarvoor elk op zich is ingesteld en beperkt tot de aangewezen begunstigden per voorkooprecht. Bovendien zijn de meeste voorkooprechten gebonden aan geëigende 'aanduidingsbeslissingen' van de gebieden waarin het voorkooprecht van toepassing is, vanwege een overheid (bv. in een RUP, in een gemeenteraadsbesluit, in een ministerieel besluit...).

Het recht van voorkoop als instrument is vooral bruikbaar wanneer het tijdsperspectief voldoende ruim is en/of wanneer er een perimeter bestaat waarin men een bepaalde oppervlakte wil verwerven, zonder dat de exacte ligging van de te verwerven percelen op voorhand bepaald is. Voor ruilverkaveling en natuur is het recht van voorkoop nog een zinvol instrument. M.a.w. het is minder tot niet geschikt als het tijdsperspectief waarop de overheid haar doelstellingen wil realiseren beperkt is en/of men specifiek bepaalde percelen wil verwerven. Men is immers volledig afhankelijk van de beslissing van de eigenaar om het goed te koop te zetten.

Erfdienstbaarheden als alternatief voor eigendomsverwerving

In twee cases is sprake van erfdienstbaarheden als alternatief voor eigendomsverwerving. In het Stevinproject betreft het een erfdienstbaarheid van openbaar nut. In de tweede case betreft het een erfdienstbaarheid gericht op landschapszorg en natuurontwikkeling, overeenkomstig het decreet Landinrichting.

Bij een erfdiensbaarheid van openbaar nut het eigendomsrecht volledig in handen van de private eigenaar blijft, doch dat deze laatste bepaalde lasten moet dulden. De private eigenaar behoudt dus zijn eigendomsrecht, maar dit recht wordt aan beperkingen onderworpen. Hiervoor kan een vergoeding worden voorzien.

Een wettelijke erfdiensbaarheid van openbaar nut wordt steeds geregeld in een bijzondere wettelijke bepaling en gevestigd via een 'verklaring van openbaar nut'. Niet alle nutsvoorzieningen beschikken over een wettelijk kader dat de vestiging van wettelijke erfdiensbaarheden toelaat. Ze bestaan voor: elektriciteitsvoorzieningen, aardgasleidingen (op onbebouwde percelen), voor Aquafinleidingen, kabel- en telefoonleidingen.

In het recente decreet Landinrichting is ook voorzien in het vestigen van (vergelijkbare) erfdiensbaarheden. Er zijn twee soorten erfdiensbaarheden tot openbaar nut:

- De erfdiensbaarheden tot openbaar nut die gericht zijn op de instandhouding van inrichtingswerken uit kracht van wet.
- Andere erfdiensbaarheden tot openbaar nut die los staan van voormelde inrichtingswerken en die gericht zijn op landschapszorg, natuurontwikkeling, recreatie, mobiliteit, natuureducatie, waterhuishouding, milieuverbeteringen, verbetering van de landbouwstructuur of conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen.

Dit instrument lijkt meer toegepast te kunnen worden, maar er zijn juridisch twee mogelijke houdingen m.b.t. het al dan niet voorzien, en het hoe, van een vergoeding die ertegenover moet staan (Hof van Cassatie vs. Grondwettelijk Hof). Het betreft dan de onduidelijkheid of een vergoeding in alle gevallen verplicht is, of de vergoeding moet worden gelijkgesteld met een onteigeningsvergoeding of (louter) in evenredigheid tot de eigendomsbeperking, en of de vergoeding voorafgaandelijk moet zijn. In elk geval wordt erkend dat in beginsel een vergoeding moet worden voorzien als eigendomsbeperkingen of lasten buitensporig voorkomen t.o.v. het normale maatschappelijke risico inzake het dragen van openbare lasten. Met betrekking tot vergoedingen voor andere eigendomsbeperkingen (die niet als openbare last worden beschouwd) blijft de rechtspraak onduidelijk.

Daarnaast zijn er – naast de natuurlijke erfdiensbaarheden en wettelijke erfdiensbaarheden, die in het kader van dit onderzoek inzake grondregie weinig relevant zijn - de conventionele erfdiensbaarheden ('gevestigd door menselijk toedoen') waarmee een last op een goed kan worden gelegd tot gebruik en nut van een ander goed (van een andere eigenaar). De wet laat de eigenaars de vrijheid om (in onderling overleg) een regeling uit te werken die aan hun specifieke situatie is aangepast. In de cases is dit niet aan bod gekomen.

Wat ook nauwelijks expliciet aan bod kwam tijdens de bespreking van de cases, maar ook wordt toegepast, is het gebruik van stedenbouwkundige lasten i.f.v. de realisatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen, op kosten van de vergunninghouder of de gratis grondafstand daartoe.

Huur of gebruik via terbeschikkingstellingsvergoeding voor overheidsgebouwen

De huur (of lease, of gebruik via ter beschikkingstellingsvergoeding) van overheidsgebouwen heeft de voorbije jaren opgang gemaakt. In de besproken cases komt dit slechts één maal als mogelijke denkpiste naar voor.

In die case is er echter onduidelijkheid hoe dit juridisch kan opgelost worden. De betrokken overheid wil immers in een grotere projectontwikkeling waarin ze geen eigendom bezit een klein deel als overheidsgebouw gebruiken. De ontwikkelaar is bereid dit te voorzien, maar er wordt gevreesd dat de wet op overheidsopdrachten een mogelijke hinderpaal is (i.f.v. mededinging), bij het realiseren van dit overheidsproject op gronden van en door de private eigenaar. Nochtans is o.i. duidelijk dat in deze mededinging onzinnig is gelet op de 'unieke positie' van de eigenaar/ontwikkelaar van de gronden die de overheid als wenselijke locatie voor het overheidsgebouw heeft aangeduid. Omwille van de alleenrechten van de eigenaar/ontwikkelaar op die gronden kan de overheid de realisatie immers niet aan een andere partij gunnen.⁸

⁸ Het contracteren van de overheid met bevoorrechte partners is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

De bijzondere regeling van het grinddecreet

In het grinddecreet is een specifieke regeling opgenomen die voorziet in de aankoop van door de overheid aangeduide gronden door de private sector. Die private eigenaars krijgen een vergunning voor ontginning waarin bepalingen zijn opgenomen m.b.t. de realisatie van nabestemmingen en bijdrages aan het grindfonds. Na realisatie van de nabestemmingen worden de gronden overgedragen aan de overheid.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het grinddecreet een afbouwscenario voorziet, waarbij op termijn de grindwinningen stoppen.

3.1.2 Gehanteerde sturingsinstrumenten en aangehaalde aandachtspunten

Een eigendomspositie van de overheid wordt vaak niet enkel gezien als instrument om zakelijke rechten te vestigen, maar ook als sturingsinstrument om de gewenste uitvoering door derden te bewerkstelligen. Daarnaast – of in de plaats daarvan – komen ook andere sturingsinstrumenten uit de cases naar voor.

Tabel 3: Overzicht gehanteerde instrumenten in de cases i.f.v. sturing

	sturing										
	vergoeding bedrijfs- verplaatsing / pachtaanvaarding / uitstel van betaling	compensatie- vergoeding voor schade	financiële stimuli / subsidies	beheers- overeenkomsten	contractuele (samenwerkings) overeenkomst	PPS overeenkomst	SPV	bemiddeling (i.f.v. afspraken/contracte n tss derden)	samenwerkingspact/- charter/- protocolakkoord	RUP	
Wetteren a/d Schelde					x		x				
Slim Turnhout							x			x	
The Loop					x		x			x	
Sigmaplan	x	x		x							
Abdij Bornem						x					
Natuurcompensatie haven Zeebrugge				(x)		x					
Oude Dokken Gent					x	x					
Loodswezen-site					x	x				x	
Stevinproject		x		x					x		
anonieme case: herontw. private bedrijfspite					x					x	
Gentse kanaalzone			x				x				
Logistiek park LO en inrichting natuurgebied											
Eilandje Zwijnaarde			x	x	x		x		x		
Agro-bedrijventerrein S.t-Katelijne-Waver					x						
anonieme case: bedrijventerreinontwikkeling								x		(x)	
Herontwikkeling Fordterreinen Genk											
Herstructurering bedrijventerrein Niel					x					x	
Herstructurering bedrijventerrein Willebroek										x	
Koppelingsgebieden Gentse kanaalzone				x	x					x	
Terhills									x	(x)	
Parkbos Gent											
Plattelandsproject de Merode				x						x	
Grindsector (algemeen)											
aantal vermeldingen	1	2	2	6	9	4	5	1	4	9	

Contractuele overeenkomsten om afspraken vast te leggen, mits eigendomspositie van de overheid

In heel wat cases is sprake van een contract. Het betreft dan burgerrechtelijke overeenkomsten waarin afspraken tussen de tussen de overheid en private partijen zijn vastgelegd. Merk op dat in de cases waarin dit wordt aangehaald, de overheid steeds eigenaar is van de gronden. De overeenkomst regelt de overdracht van zakelijke rechten of gelijkaardige rechten (huur, concessies, domeinvergunningen...), waarbij ook inhoudelijke afspraken over het te realiseren project worden vastgelegd.

Zoals reeds eerder gesteld, wordt het zolang mogelijk aanhouden van de grondpositie van de overheid als middel gebruikt om de projectontwikkeling te sturen. De eigenlijke eigendomsoverdracht gebeurt zo laat mogelijk in het proces. Tot die tijd kan worden gewerkt met contractuele volmachten voor de private partners.

De vraag is dan ook gesteld of er zonder eigendomspositie van de overheid een afdoende basis is om tot contractuele afspraken te komen met private eigenaars over wat er op hun gronden mag en moet gebeuren. Uiteindelijk betreft het vrijwillige overeenkomsten. Het aangaan van dergelijke afspraken zal enkel gebeuren indien de private partijen er baat bij hebben of ertoe gedwongen zijn.

Samenwerkingsafspraken via overeenkomsten van allerlei aard

In verschillende cases is sprake van overeenkomsten tussen partners. Deze kunnen diverse vormen aannemen. Er is sprake van een intentieovereenkomst, samenwerkingspact, een charter, een protocolovereenkomst... . Ze worden zowel gebruikt als de betrokken overheid een grondpositie heeft in de ontwikkeling maar ook als dit niet het geval is.

Deze overeenkomsten lijken niet het karakter van een burgerrechtelijke overeenkomst (contract) te hebben maar zijn dit wel. Een overheid kan immers ook burgerrechtelijke overeenkomsten aangaan. De naamgeving en de bevinding bij leden van de begeleidingsgroep dat dit eerder vrijblijvende, juridisch weinig robuuste, documenten zijn, hangt vermoedelijk ook samen met het doel van de overeenkomst. De hier genoemde overeenkomsten situeren zich eerder in het plan- en besluitvormingsproces (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst), terwijl de term 'contract' (cfr vorige paragraaf) eerder de connotatie oproept van een realisatie-overeenkomst die op het eind van het proces wordt opgemaakt.

Het algemeen aanvoelen is wel dat de hier genoemde overeenkomsten lang niet altijd de wettigheidstoets doorstaan omwille van slechte formuleringen en/of omdat ze niet-reglementaire bepalingen omvatten.

Daarenboven blijkt dat het moeilijk is om de afspraken nadien ook effectief vast te houden, bv. naar aanleiding van wijzigingen in coalitiesamenstelling, wisselingen van betrokken personen bij private of overheidspartijen, enz. Dergelijke overeenkomsten vragen een voortdurende aandacht voor het behoud van de goede onderlinge verstandhouding tussen de betrokken partijen.

In het decreet betreffende de brownfieldconvenanten is een afzonderlijk kader gecreëerd om afspraken te maken tussen private en publieke partijen. Uit een arrest van de Raad van State inzake het Uplace-convenant blijkt ook nog eens dat zeer zorgvuldig moet worden omgesprongen met de reikwijdte en formulering van de afspraken die de overheid aan gaat. Uit de reeds ondertekende convenanten bleek dat de onderhandelingen met de verschillende administraties die de ondertekening van een convenant voorafgaan, vaak als het grootste voordeel worden ervaren.

In één case was de rol van de overheid beperkt tot bemiddeling tussen private eigenaars met het oog op de contractvorming tussen die partijen. Het spreekt voor zich dat de overheid hierbij weinig hefboomen heeft om maatschappelijk relevante eisen op te leggen.

Naast het aandachtspunt inzake de mogelijke reikwijdte van de aan te gane verbintenissen vanwege de overheid, wijzen we er ook op dat contractvorming een vrijwillig akkoord tussen partijen is en dus niet afgedwongen kan worden.

De PPS-overeenkomst via mededinging om bereidwillige partners te selecteren

Alhoewel elke overeenkomst tussen overheid en private partij als een PPS in ruime zin kan worden beschouwd, bedoelen we met de PPS-overeenkomst dat voorafgaandelijk door de overheid een selectie- en gunningsprocedure wordt gehouden.

De verwachtingen, randvoorwaarden en modaliteiten die de overheid aan het project wenst te stellen, worden – in het beste geval – duidelijk omschreven in het selectie- en/of gunningsbestek. Deze bestekken (PPS of overheidsopdracht) worden dan ook als een sterk instrument beschouwd om het verwachtingspatroon en het kader naar de private partners in de ontwikkeling duidelijk te stellen. Daardoor zullen in principe enkel kandidaten die zich daarin kunnen vinden, zich als potentiële partner aanmelden. Het contract wordt uiteindelijk afgesloten met die partij die het beste voorstel biedt. Daartegenover staat dat er zich geen kandidaten zullen aandienen als ze geen haalbare businesscase mogelijk achten binnen de gestelde projectverwachtingen en -randvoorwaarden.

Het spreekt voor zich dat ook in deze gevallen de overheid eigenaar moet zijn van de gronden om tot een overeenkomst te kunnen komen.

De projectvennootschap (SPV) is ook een instrument om afspraken te maken en te bewaken

De projectvennootschap (special purpose vehicle of SPV) werd eerder al aangehaald als manier om eigendomsrechten uit te wisselen tussen de overheid en andere eigenaars binnen een projectgebied. Het is echter vooral een instrument om gronden gemeenschappelijk tot ontwikkeling te brengen, en afspraken te maken en te bewaken, zowel wat betreft de inhoudelijke verwachtingen, de onderlinge verantwoordelijkheden inzake realisatie, als de verdeling van kosten en opbrengsten en bijhorende risico's. De basisafspraken worden vastgelegd in de statuten van de vennootschap.

Ook hier is in principe de overheid via haar grondpositie een partner in de projectvennootschap. Hierbij is sprake van een participatieve PPS.

Veelal wordt het oprichten ervan voorafgegaan door contractuele relaties tussen de partners. Pas als het project voldoende zekerheid kent, kan een projectvennootschap worden opgericht. Met name PMV is een sterke voorstander om gebiedsontwikkelingen uit te werken vanuit een partnerschap en een contractuele relatie tussen de partners.

De projectvennootschap leidt wel tot het ontstaan van een afzonderlijke besluitvormingsstructuur (raad van bestuur) die vaak parallel aan bestaande structuren loopt (bv. college of gemeenteraad). Ook is niet altijd duidelijk hoe de vennootschap zich verhoudt tot de wetgeving overheidsopdrachten. Dit moet telkens worden getoetst aan de drie (cumulatieve) voorwaarden: (1) opgericht zijn met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, (2) rechtspersoonlijkheid hebben en (3) onder determinerende overheidsinvloed staan.⁹

Een RUP – en ook stedenbouwkundige vergunningen - wordt als grondregie-instrumenten gezien, maar is dit wel wenselijk?

Het RUP wordt door verschillende leden van de begeleidingsgroep als instrument van grondregie gezien. Enerzijds als instrument om doelstellingen, eisen en randvoorwaarden vanwege de overheid te verankeren en op te leggen aan private ontwikkelingen. Voor zover het ruimtelijke (kwaliteits)doelstellingen betreft, is het RUP hiertoe het geëigende instrument. Anderzijds als een instrument van de overheid om zich een onderhandelingspositie te verwerven (bv. indien herbesteding nodig is voor een projectrealisatie) en/of als instrument om private eigenaars te verplichten tot samenwerking. In een aantal cases is/wordt geopperd, om een verplichting tot het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst tussen private eigenaars op te leggen in een RUP (bv. i.f.v. een gemeenschappelijke investering in ontsluiting).

Dit vloeit vermoedelijk voort uit het gebrek aan andere instrumenten om verplichtingen op te leggen aan private partners indien de overheid niet is betrokken als grondeigenaar, en bij gebrek aan hefboomen om eigenaars tot actie aan te manen (buffer aanleggen, ontsluiting verbeteren, restgronden verkopen...). In dit kader worden ook voorwaarden en lasten bij stedenbouwkundige vergunningen als mogelijk instrument aangehaald.¹⁰

Tegelijkertijd wordt het RUP gezien als een te gedetailleerd of onvoldoende flexibel instrument dat soms niet toelaat het project aan te passen om tot een haalbare businesscase te komen, en als te passief en te weinig sturend ervaren. Bovendien worden RUP-procedures als zeer vatbaar voor gerechtelijke procedures beschouwd. Dit is vermoedelijk vooral te wijten aan het feit dat in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten vooral de RUP-procedure de eerste (soms enige) procedure is waarin de openbare consultatie ruim en publiek is, en dus de belangrijkste procedure is waarin de publieke inspraak over een voorgenomen project wettelijk geregeld is.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de jurisprudentie er sterk naar neigt om RUP's te beperken tot louter ruimtelijke ordeningsaspecten, waardoor het bijkomend opladen met uitvoeringsaspecten binnen de huidige regelgeving niet kan. Het bijkomend opladen zal de kwetsbaarheid van het RUP, en van het gehele project op zich, enkel vergroten. De onderzoekers zijn er in elk geval van overtuigd dat het RUP binnen de huidige RO-regelgeving niet als hét instrument van (actieve) grondregie mag worden beschouwd. De VCRO laat slechts een aantal actieve grondregie-aspecten toe in een RUP, zoals het aanduiden van voorkeurrechten en de koppeling aan een onteigeningsplan. De discussie en rechtspraak over het RUP als een instrument van grondregie spits zich toe op de beheersaspecten die in een RUP kunnen worden vastgelegd. Het RUP zien we dan ook als een ruimtelijk ordeningsinstrument dat binnen een geheel pakket van instrumenten mee ten dienste staat van een gewenste ontwikkeling. Het al dan niet (stedenbouwkundig) sturen van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen via bestemmings- en inrichtingsvoorschriften staat in deze studie niet ter discussie.

Het recente goedgekeurde 'integratiedecreet' (nog niet van kracht) erkent de precaire situatie van het RUP als sturingsinstrument voor de realisatie en voorziet daarom dat bij de vaststelling van een RUP ook een beslissing wordt genomen over de instrumenten die naast het RUP worden ingezet om het planningsproces in een concrete realisatie te vertalen. Het decreet voorziet expliciet twee andere instrumenten, nl.:

⁹ Dit is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

¹⁰ De mogelijkheden inzake lasten en voorwaarden zijn nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

- de stedenbouwkundige verordening waarvan de mogelijke inhoud wordt verruimd met niet-stedenbouwkundige bepalingen die begeleidende maatregelen omvatten i.f.v. de uitvoerbaarheid van het RUP
- formele overeenkomsten (convenanten of andere overeenkomsten) tussen publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen of eventueel natuurlijke personen.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat deze bijkomende mogelijkheden zijn gecreëerd om een afstemming tussen het RUP en milieuoverwegingen te integreren, en dat het RUP (mét verordening of formele overeenkomsten) nog steeds (louter) als een instrument van ruimtelijke ordening wordt gezien, niet als instrument inzake grondregie.

Beheerovereenkomsten worden vooral in openruimteprojecten ingezet, maar het vrijwillig en tijdelijk karakter houden beperkingen in

Beheerovereenkomsten, gekoppeld aan een vergoeding, worden in verschillende cases gehanteerd (veelal via VLM, in één case via het Regionaal Landschap). Het is een gangbaar instrument om vanuit een overheid private eigenaars/gebruikers aan te zetten tot maatregelen die kaderen in de overheidsdoelstellingen, zonder dat de overheid de gronden in eigendom heeft. Ze worden vooral gebruikt i.f.v. landschaps- of natuurontwikkeling.

Er worden wel een aantal beperkingen geformuleerd die als probleem worden ervaren:

- Beheerovereenkomsten zijn tijdelijk van aard waardoor de continuïteit van de genomen maatregelen niet verzekerd is.
- Ze hebben een vrijwillig karakter waardoor maatregelen niet afdwingbaar zijn als de eigenaar/gebruiker niet mee wil werken
- Ze zijn niet altijd in te zetten omwille van een tegenstrijdig karakter van het doel en de financiering van de overeenkomst. Concreet is het voorbeeld aangehaald van het compenseren van Europees beschermd habitat met beheersovereenkomsten, wat niet kan omdat de beheerovereenkomsten met Europese betoelaging worden gefinancierd.
- Ze worden als versnipperend ervaren. Soms wordt een overkoepelende beheersstructuur ingesteld om versnippering van het beheer (verloedering, rommelig karakter) te voorkomen.

De vraag leeft om beheersmaatregelen verplichtend op te kunnen leggen aan private eigenaars/gebruikers. Een mogelijke oplossingsrichting ligt in de 'inrichtingswerken uit kracht van wet' die in het landinrichtingsdecreet zijn voorzien. Het zijn inrichtingswerken die uitgevoerd kunnen worden zonder instemming van degene die persoonlijke of zakelijke rechten heeft op het terrein. De inrichtingswerken houden verband met landschapszorg, natuurontwikkeling, recreatie, natuureducatie, waterhuishouding, milieuverbeteringen, natuurtechnische milieubouw, het verbeteren van de landbouwstructuren, conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen, of zijn werken aan waterlopen, wegen en wegenpatroon en grondwerken. Als die werken aanleiding geven tot een permanente waardevermindering van de eigendoms- of de gebruikswaarde ontstaat het recht op een vergoeding voor waardeverlies van gronden. Ze kunnen weliswaar enkel door overheden worden uitgevoerd, moeten het openbaar nut dienen, en de uitvoering en de uitvoerder van de werken werd vastgelegd in een landinrichtingsplan of inrichtingsnota.

Een andere vorm van afgesproken beheer is het (verplicht) gemeenschappelijk parkmanagement op bedrijventerreinen. Dit is geen beheerovereenkomst in de strikte zin, maar beheer van mede-eigendom of beheer van publieke eigendom en/of verplichting tot samenwerking. Aangezien er nog niet echt sprake is van een wettelijke verplichting wordt voor nieuwe bedrijventerreinen soms een verplicht parkmanagement contractueel vastgelegd in de aankoopakte. Dit lukt omdat publieke stakeholders (gemeentes, POM,...) vaak een trekkersrol vervullen en betrokken zijn bij ontwikkeling en het beheer van bedrijventerreinen. Vanuit deelnemers van de begeleidingsgroep is er een vraag om het gemeenschappelijk parkmanagement verplichtend te kunnen maken.

Financiële stimuli als wortel om private partners over de brug te krijgen, en soms noodzakelijke voorwaarde om zeggenschap te hebben als overheid

Onder financiële stimuli verstaan we zowel vergoedingen als subsidies.

In het landinrichtingsdecreet en grond- en pandendecreet zijn diverse vergoedingen opgenomen die:

- eigenaars stimuleren om over te gaan tot vrijwillige verkoop of ruil van (landbouw)gronden (uitstel van betaling, eigenaarstoeslag, wijkerstimulus,, pachtaanvaardingsvergoeding, bedrijfsverplaatsing, bedrijfsstopzetting, omvormingsbeheer...)
- eigenaars vergoeden voor geleverde inspanningen inzake beheer of beperkingen van de gebruiksmogelijkheden van (landbouw)gronden (bedrijfsreconversie, dienstenvergoeding, vergoeding voor waardeverlies, gebruikerscompensatie, kapitaalschadecompensatie, ...).

Daarnaast zijn er een veelheid aan subsidies in diverse regelgevingen met ruimtelijke relevantie. Deze vergoedingen en subsidies zijn natuurlijk gebonden aan de doelstellingen en voorwaarden die eigen zijn aan de subsidie.

Uit de bespreking van de cases kan worden afgeleid dat subsidies veelal door de betrokken overheid worden geïnd, en vooral dienen om een sluitende (financiële) businesscase te bekomen veeleer dan als instrument ter sturing. Dit leidt soms ook tot situaties die neigen naar verborgen staatssteun, bijvoorbeeld als de overheid eerst subsidie ontvangt (die hoger ligt dan dezelfde subsidie voor privaatrechtelijke partijen), hiermee werken uitvoert, en vervolgens het geheel doorverkoopt aan een privaatrechtelijke partij.

Bij bedrijventerreinontwikkelingen lijken subsidies van Agentschap Innovatie en Ondernemen echt een beheersinstrument. Enkel in gesubsidieerde bedrijventerreinontwikkelingen kan de overheid maatregelen afdwingen (uitgiftebeleid, inrichtingsplan, duurzaamheid, parkmanagement...).

In één project dat in de workshop van de begeleidingsgroep is besproken (Gentse Kanaalzone) zijn eigen financiële stimuli ontwikkeld om eigenaars van gronden tot de gewenste inrichtingsmaatregelen te bewegen. Deze vergoedingen zijn zelfs niet overheid gerelateerd, maar worden volledig gefinancierd met middelen uit private sector. Hiervoor werd een landschapsfonds in het leven geroepen. De oprichting van het fonds vergde wel enige creativiteit (via Koning Boudewijnstichting).

In algemene zin wordt uit de cases ook geconcludeerd dat voldoende financieel voordeel voor eigenaars en ontwikkelaars, zorgt dat veel mogelijk is. In die context werd ook verwezen naar de Nederlandse praktijk waarin private eigenaars extra ontwikkelingsmogelijkheden krijgen in ruil voor het nemen van maatregelen van maatschappelijk belang. Weliswaar moet er rekening mee worden gehouden dat emotionele overwegingen in de Vlaamse context (meer individuele private eigenaars) vermoedelijk zwaarder doorwegen dan in Nederland. Professionele ontwikkelaars/ondernemers zijn waarschijnlijk wel gevoeliger voor de economische voordelen. Merk ook op dat een ‘financieel’ voordeel niet louter extra ontwikkelingsmogelijkheden hoeft in te houden. Ook kwaliteitskenmerken (bv. de aanwezigheid van een park, publieke voorzieningen,...) hebben doorgaans een positief financieel effect door bv. hogere verkoopprijzen en/of een snellere verkoop.

Een andere voorbeeld zijn brownfieldconvenanten waarmee fiscale voordelen worden geboden. Naast die financiële voordelen biedt het brownfieldconvenant ook een specifieke procedure voor het onteigenen van gronden. Procedurele vereenvoudigingen worden m.a.w. ook gezien als smeermiddel om private partijen aan te zetten tot samenwerking met de overheid.

De vraag naar sterke instrumenten voor de overheid, vergelijkbaar met bestaande instrumenten in de openruimte en nieuwe (gesubsidieerde) bedrijventerreinen,

De instrumentenkoffer van VLM uit het decreet Landinrichting worden als sterke instrumenten ervaren, alhoewel in de besproken cases nog niet alle instrumenten ten volle zijn benut.

Het decreet Ruimtelijke Economie biedt specifieke instrumenten gericht op optimalisatie van het ruimtegebruik (uitgifteplan, wederinkooprecht, parkmanagement).

De vraag is dan ook gesteld of vergelijkbare instrumenten in ‘stedelijke’ projecten een oplossing kunnen bieden om tot ruilen van gronden en/of het opleggen van inrichting- en beheersmaatregelen over te kunnen gaan. De huidige regelgeving sluit op het eerste zicht niet uit dat de instrumentenkoffer van de VLM ook in een bebouwde context wordt gebruikt doch zulks zal, zoals de parlementaire voorbereiding duidelijk stelt, in de praktijk niet evident blijken. Daarbij is op te merken dat, meer nog dan in de openruimte, de emotionele argumenten en tegenstelde belangen of verwachtingen van private eigenaars in de stedelijke sfeer zwaar doorwegen. Bovendien hangt het succes in openruimteprojecten vaak ook samen met de VLM als bevoorrechte uitvoerder van acties, waarbij de ervaring van de VLM in openruimteprojecten, de continuïteit van de projectleiding, de aandacht voor overleg en de opgebouwde reputatie ervoor zorgen dat de VLM zowel bij andere overheidspartners als bij de private eigenaars goed ligt. Waarmee ook de link tussen instrumenten en governance wordt gelegd. De instrumenten voor bedrijventerreinen kennen vooral

toepassing in nieuwe bedrijventerreinen en kunnen worden ingezet via/dankzij subsidiëring en de sterke trekkersrol van overheden (incl. POM, intercommunales) in bedrijventerreinontwikkelingen. Voor bestaande (verouderde) bedrijventerreinen worden wel lacunes ervaren om echt te kunnen ingrijpen i.f.v. een kwaliteitsverbetering en/of hoger ruimtelijk rendement.

Bestaande instrumenten ontmoedigen zelfrealisatie

In de begeleidingsgroep is ook aangehaald dat een aantal bestaande instrumenten, in bepaalde gevallen, zelfrealisatie onvoldoende stimuleren of eerder afremmen dan stimuleren. Het betreft de heffingen op leegstand en verwaarlozing van gebouwen en onbebouwde percelen, de planbatenheffing en het bodemdecreet.

- de heffingen op leegstand en verwaarlozing zijn niet hoog genoeg en/of kennen vrijstellingen in veel situaties (belasting op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten, verkrottingsheffing op gebouwen en woningen, gemeentelijke leegstandsheffingen op woningen en gebouwen, gemeentelijke activeringsheffing op onbebouwde gronden en onbebouwde kavels).
- de heffingen kunnen ‘perverse’ effecten hebben: werkt prijsverhogend, kan daardoor zelfs leiden tot structurelere leegstand (gebouw staat leeg wegens niet ‘interessant’ voor potentiële kopers, heffing wordt doorgerekend in de vraagprijs waardoor het gebouw nog minder interessant wordt) of het gebouw wordt ingenomen door niet-gewenste functies om de heffing te omzeilen.
- de planbatenheffing is een extra kost voor eigenaars in het geval van herbestemmingen, die kan wegen op het projectrendement, doch goed te berekenen en dus op voorhand in te calculeren is.
- de procedures uitgewerkt in het Bodemdecreet houden een voorafgaande sanering of financiële borgstelling in. Een mogelijke saneringskost wordt vermeden door als ‘onschuldig’ eigenaar de grond niet te vervreemden in afwachting van een ambtshalve sanering, dan wel uitgesteld door iedere andere eigenaar. Tevens zijn er type van vervuilingen dewelke in saneringskost dalen in de tijd, zowel gekoppeld aan de vervuiling zelf als nieuwe methodes van sanering.
- Een onteigening is fiscaal interessanter dan een vrijwillige verkoop. Dit is evenwel beperkt. Voor activa die bij vervreemding minder dan 5 jaar werden gebruikt, is er een verschil tussen onteigening of minnelijke verkoop. De onteigening komt in aanmerking voor gespreide taxatie mits wederbelegging en de minnelijke vervreemding niet. Enkel voor de belastingplichtige met een gebouw jonger dan 5 jaar is het interessanter te laten onteigenen dan minnelijk te verkopen.

Ongewenste ontwikkelingen kunnen de realisatie van een project dwarsbomen

Naast het uitblijven van initiatief van de eigenaars, kan ook net een initiatief van een eigenaar er toe leiden dat een herontwikkeling van een groter geheel wordt bemoeilijkt of verhinderd (bv. ontsluitingsmogelijkheid). De conformiteit met het geldende bestemmingsplan en een gebrek aan decretale weigeringsgronden nopen de overheid er toe de vergunning toch te verlenen.

De VCRO voorziet wel in de mogelijkheid om bij vergunningverlening rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar hieraan zijn een aantal voorwaarden verbonden (de gewenste ontwikkelingen zijn publiek gekend gemaakt en in concreto moet worden getoetst of het project daar in past of niet). Er is ook geen plicht om met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening te houden.

3.1.3 Gehanteerde instrumenten voor het overdragen van eigendomsrechten vanuit de overheid

De besproken projecten lijken uiteindelijk meestal de verkoop van de grondpositie in te houden. Het blijvend aanhouden van de eigendomspositie naar projectrealisatie is slechts in uitzonderlijke gevallen – bv. voor infrastructuur – het geval. Veelal is het doel om de overheidseigendommen te vervreemden aan een private ontwikkelaar, aan private eindgebruikers of minstens in gebruik van derden te geven.

Andere vormen van zakelijke of ‘persoonlijke’ rechten (erfpacht, recht van opstal, concessies...) – behoudens bij enkele actoren of in bepaalde gebieden (langs waterwegen, in natuurgebieden, in havens...) – kwamen in de cases nauwelijks aan bod. Nochtans behoudt de overheid haar grondpositie dan ook op lange termijn en kunnen heel wat voorwaarden in de overeenkomsten worden vastgelegd.

In volgende tabel is een overzicht gegeven van de manieren waarop dit in de besproken cases gebeurt.

Tabel 4: Overzicht gehanteerde instrumenten in de cases i.f.v. overdracht van overheidseigendom

	overdragen van eigendomsrechten							
	concessie-overeenkomst	verlenen erfpacht	(openbare) verkoop	verkoop in kader van PPS (bv. recht van opstal met uiteindelijke verkoop	gebruiksruil (grondruil via grondenbank)	pachtovereenkomst	huurcontract	specifieke grond-overdracht (sectorale regelgeving)
Wetteren a/d Schelde				x				
Slim Turnhout				x				
The Loop								
Sigmaplan					x			
Abdij Bornem		(x)		x				
Natuurcompensatie haven Zeebrugge					x			
Oude Dokken Gent				x				
Loodswezen-site		x						
Stevinproject								
anonieme case: herontw. private bedrijfssite								
Gentse kanaalzone					x			
Logistiek park LO en inrichting natuurgebied					x			
Eilandje Zwijnaarde	x	(x)	x	x				
Agro-bedrijventerrein S.t-Katelijne-Waver			x					
anonieme case: bedrijventerreinontwikkeling								
Herontwikkeling Fordterreinen Genk			x					
Herstructurering bedrijventerrein Niel								
Herstructurering bedrijventerrein Willebroek								
Koppelingsgebieden Gentse kanaalzone					x			
Terhills								
Parkbos Gent		x			x	x		
Plattelandsproject de Merode					x	x	x	
Grindsector (algemeen)	x							x
aantal vermeldingen	2	4	3	5	7	2	1	1

Veelal wordt overgegaan tot verkoop, al dan niet via een PPS

Voor het vervreemden van grondrechten wordt meestal de verkoop, of de verkoop binnen een PPS gehanteerd. In dat laatste geval veelal na een recht van opstal voor de ontwikkelaar, waarbij de grondaandelen rechtstreeks aan de uiteindelijke kopers van de opstallen worden doorverkocht.

Bij verkoop (buiten PPS) moet in principe de openbare verkoop gehanteerd worden. Toch lijkt uit de cases dat ook een directe verkoop aan een vooraf bepaald begunstigde (i.c. een andere overheid) gebeurt.

Andere zakelijke rechten - die behoud van de grondeigendom voor de overheid inhouden, zoals erfpacht en opstalrecht - zijn (toevallig?) niet of nauwelijks aan bod gekomen in de cases. In één case is geprobeerd om te werken met een erfpacht om een woonproject in PPS te realiseren, maar bleek geen enkele ontwikkelaar geïnteresseerd. In dit geval werd aangehaald dat een erfpacht niet aan de marktvrage, voldoet. Een aantal overheidsinstanties heeft echter heel wat (goede) ervaringen met erfpacht, zoals W&Z.

Dit instrument zou in de toekomst aan belang kunnen winnen, denken we bijvoorbeeld aan de eerste experimenten rond betaalbaar wonen via Community Land Trusts, waarbij enkel de opstallen verkocht worden en/of grondaandelen niet onmiddellijk mee moeten worden aangekocht. Bovendien lijkt de handhaving van de publieke doelstellingen makkelijker als de overheid eigenaar blijft van de gronden, dan bij (mee)verkoop van de grond. Daartegenover staat dat het (mee)verkoop van de grondeigendom door de overheden bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten vermoedelijk ook grotendeels te verklaren is vanuit de inkomstenverwachtingen van die overheid, bv. in kader van het creëren en aanhouden van een rollend fonds voor zelfbedruipende autonome gemeentebedrijven, POM's,...

Ook het werken met (overdraagbare) koop- en verkoopbeloftes (call en putoptie) is niet aan bod gekomen in de cases. Deze constructie biedt grote zekerheid aan de verkoper (overheid). Die heeft een optievergoeding indien de koop niet plaats heeft, en kan gemakkelijk een insolvable of onwillige koper dumpen, zonder vrees dat geprocedeerd moet worden tot ontbinding van de koop. Maar ook de koper kan er belang bij hebben. Zolang de notariële akte niet is verleden – en er dus nog geen overeenkomst is tot stand gekomen – kan de koper in principe die optie geheel of gedeeltelijk vrij overdragen.

Grondruil als onderdeel van ruiloperaties voor verwerving

De grondruil als manier om eigendommen aan derden te geven, is onlosmakelijk verbonden met de grondruil om gronden te verwerven. Gronden van derden in het projectgebied worden door de overheid verworven door aankoop van gronden buiten het project gebied en daarmee de eigenaars in het projectgebied uit te ruilen.

Concessies lijken enkel door enkele specifieke overheidsinstanties te worden gebruikt

Er zijn slechts twee cases aan bod gekomen waarin een concessieovereenkomst wordt opgesteld. Concessieverlening is nu in Vlaanderen vooral gangbaar bij specifieke overheidsinstanties (bv. door W&Z en De Scheepvaart, ANB, havenbedrijven...) en/of in specifieke omstandigheden (bv. commerciële uitbatingen op openbaar domein of in overheidsgebouwen).

Ten aanzien van concessies is er vermoedelijk een gebrek aan traditie of cultuur bij andere overheden en in andere omstandigheden. De “concessieovereenkomst” zorgt ook reeds geruime tijd voor de nodige rechtsonzekerheid. Een van de fundamentele problemen is dat het bijzonder moeilijk is om de concessie af te bakken ten aanzien van andere rechtsfiguren, en de kadering ervan in de wetgeving rond overheidsopdrachten. Via de voorgenomen wijziging van die wetgeving wordt er gewerkt aan meer duidelijkheid en ruimere mogelijkheden.

De concessieverlening lijkt ons een instrument dat efficiënt ingezet kan worden om allerlei voorwaarden op te leggen (cfr. minimum overslag binnenvaart indien gelegen langs een kanaal op watergebonden bedrijventerreinen van W&Z of De Scheepvaart).

Andersom worden verleende concessies als (financiële) hinderpaal ervaren bij herontwikkeling van de geconcessioneerde terreinen. Alhoewel de grond eigendom is gebleven van de overheid, moeten de opstallen nog worden verworven door de overheid.

Pacht en verhuur van landbouwgronden

Ook pachtovereenkomsten zijn in de besproken cases nauwelijks aangehaald voor het verlenen van gebruiksrechten op overheidsgronden.

Daarentegen wordt de pachtwet vaak als obstakel aangehaald bij het verwerven van landbouwgronden, omwille van de beperkte omstandigheden waarin overeenkomsten kunnen worden opgezegd en het voorkeepsrecht van de partners bij verkoop van betrokken gronden. In één case zijn nieuwe pachtovereenkomsten afgesloten, maar met de afspraak dat betrokken pachters hun voorkeepsrecht niet zouden uitoefenen.

Ook de verhuur van (landbouw)gronden wordt gehanteerd, waarbij veelal wordt getracht om rechten van pachters, die in de pachtwetgeving zijn verankerd, te omzeilen om zo makkelijker de (huur)overeenkomst op te kunnen zeggen. Indien er echter een huurovereenkomst betreffende een onroerend goed afgesloten wordt alwaar het duidelijk is dat ze dient voor landbouwdoeleinden en zal gebruikt worden door een landbouwbedrijf zal deze in regel (er zijn dus uitzonderingen) gecatalogeerd worden als pacht. Partijen kunnen op conventionele wijze de pachtwet geheel of gedeeltelijk van toepassing maken op een door hen gesloten overeenkomst. Aangezien de pachtwet van dwingend recht is kunnen partijen op voorhand geen afstand doen van de bescherming hen geboden door de pachtwet. De belangrijkste uitzonderingen zijn evenwel: vetmesterij en fokkerij, en overeenkomsten van minder dan een jaar.

3.2 Governance-aspecten

Uit het verschil in aanpak en resultaat van twee vergelijkbare cases (haven Antwerpen en haven Gent) werd tijdens de workshop van de begeleidingsgroep geconcludeerd dat het niet de grondregie-instrumenten zijn die het verschil maken, maar wel het voeren van een kwaliteitsvol proces, waarvoor de nodige tijd moet worden genomen.

Elke case kent zowat zijn eigen projectstructuur en procesvoering. Uit de bespreking kunnen we wel een aantal topics halen die van belang blijken te zijn.

Gebrek aan kennis, interesse en initiatief bij private actoren / gebrek aan eigenaarschap en procesregie zorgen voor immobilisme bij private eigenaars

Veelal zijn eigenaars niet professioneel bezig met vastgoed(her)ontwikkelingen. Het gebrek aan inzicht in de mogelijkheden en de mogelijke financiële consequenties, een gebrek aan kennis (procesmatig, juridisch, technisch, financieel, ...) en onzekerheid (wat kan/wat niet, wat zal de uitkomst zijn van besluitvormingsprocessen rond plannen en vergunningen,...), leiden tot immobilisme.

Meer algemeen is ook naar voor gekomen dat actie (van eigenaars) veelal pas volgt als reactie op een plan of duidelijk beleidsvoornemen, of als andere eigenaars of de overheid in het gebied een initiatief nemen. M.a.w. er moet iets 'in gang worden gezet'.

Het gebrek aan een duidelijk projecteigenaarschap, procesregie en mijlpalen (tussentijdse afspraak- en beslissingsmomenten), en de lange duurtijd van herontwikkelingstrajecten, maakt het ook moeilijk om eigenaars in beweging te brengen en te houden.

Complexiteit in eigendomssituaties vragen om een adequate procesvoering om vrijwillige samenwerking te stimuleren

De vaak sterk versnipperde eigendomsstructuur in herontwikkelingsgebieden is een belangrijke factor. Zelfs indien een groot deel van de eigenaars wil meewerken aan een herontwikkeling, kan één of enkele eigenaars een samenhangende herontwikkeling blokkeren.

Daarbij komen nog eigendommen in onverdeeldheid, en dus bijkomende, soms veel, te betrekken eigenaars, waarvoor de mogelijke financiële meerwaarde van herontwikkeling door de mede-eigenaars moet worden gedeeld. Ook goederen in vereffening bij faillissement is als bezwarende factor aangegeven.

Eigen doelstellingen van private partijen en de overheid kunnen leiden tot impasses in de samenwerking

Eigenaars hebben soms eigen doelstellingen, die afwijken van de vooropgestelde doelstellingen van de overheid of de ideeën van andere eigenaars in het gebied. Veelal betreft het (behoud voor) eigen gebruik (bv. grote tuin).

Dit kan echter ook andersom worden geformuleerd. Een oorzaak van immobilisme kan ook zijn dat de overheid haar wenselijke ontwikkelingen onvoldoende heeft afgestemd op een bereidheid / opportuniteit tot effectief ontwikkelen door een private eigenaar, of bv. onvoldoende heeft rekening gehouden met de financiële haalbaarheid (voor private partijen).

Emotionele aspecten van eigenaars en gebruikers kunnen meespelen

Zeker bij eigenaars die ook in het gebied wonen of eigendom gebruiken spelen ook emotionele aspecten: de mogelijke impact op huidig functioneren (NIMBY), angst voor verandering, een emotionele waarde (bv. geërfd,...), vrees voor een weerslag op de goede verstandhouding met burens,...

Onderliggend sluimert vaak ook achterdocht, vnl. als het op de financiële return aankomt: is de uitgekeerde winst wel de werkelijke waarde, is alles eerlijk verlopen, hebben anderen niet meer voordeel gehad ?

Een goede en gedragen visie als kader

Ruimtelijke ontwikkelingsprojecten vergen samenwerking tussen verschillende, vaak veel, instanties, eigenaars en gebruikers. Een goede samenwerking is maar mogelijk binnen een goed en gedragen visie. Deze vormt het kader voor de samenwerking.

Dergelijke visie kan verschillende vormen aannemen en wordt in de cases ook anders genoemd (masterplan, programma, stedenbouwkundig ontwerp, ...). Het betreft een visie op hoofdlijnen die doorheen de tijd verder zal worden geconcretiseerd. De visie omvat minstens een projectomschrijving en afbakening, de doelstellingen van het project, de wensen en eisen van de verschillende partijen die er in betrokken worden, en de inzichten hoe het project zal kunnen worden gefinancierd en gerealiseerd. Een goed plan is immers een plan dat kan worden gerealiseerd.

Het blijkt belangrijk om de cruciale actoren en stakeholders te betrekken in de planontwikkeling (al dan niet enkel voor de voor hun relevante aspecten). Zo wordt het draagvlak en de betrokkenheid i.f.v. de latere realisatie vergroot. Ook de verschillende cruciale overheidsinstanties (i.f.v. investeringen, cruciale

beslissingen bv. i.f.v. vergunningen...) zijn structureel te betrekken of minstens te consulteren bij de planontwikkeling.

De juiste expertises

Doorheen het proces moeten de juiste expertises worden ingeschakeld. Het gebrek aan ervaring en expertise lijkt tot onuitvoerbare plannen en/of verzande overlegprocessen te leiden.

Reeds bij de planontwikkeling is naast ruimtelijke ontwerpexpertise ook inzicht in vastgoedontwikkeling en planeconomie, kennis van mogelijke uitvoeringsinstrumenten, inzicht in adequate procesvoering, aangewezen. Dit overstijgt soms de mogelijkheden op lokaal niveau. Het inbrengen van deze expertise via erkenning als stadsontwikkelingsproject (conceptsubsidie) wordt dan ook als belangrijk pluspunt gezien. Deze is echter beperkt tot projecten in centrumsteden. In de praktijk zijn er echter heel wat (grotere) gemeenten of gemeenten met een grote dynamiek die niet in aanmerking komen voor deze subsidies maar toch een groot spanningsveld ervaring tussen de knowhow in huis of financiële mogelijkheden om deze in te huren enerzijds, en de complexiteit van de opgave anderzijds.

Doorheen het proces is er vaak nood aan bijkomende expertises: communicatie- en inspraakbegeleiding, onderhandeling en/of bemiddeling, juridische expertise,

Deze expertise situeert zich zowel op inhoudelijke kennis (vastgoedontwikkeling en planeconomie, juridische expertise...) als op het vlak van procesvoering, onderhandelingsbekwaamheid en projectleiding. Op Vlaams niveau is deze expertise beperkt tot enkele instanties en/of versnipperd. Op lokaal niveau is deze expertise, behoudens bij grotere steden, nauwelijks aanwezig. Bovendien ontbreekt het hen vaak aan middelen om deze expertise uit te bouwen of in te huren.

Een duidelijk projecteigenaarschap

Gedurende het ganse traject is er nood aan één duidelijk projecteigenaarschap. Eén instantie en één persoon die naar vortreedt als de trekker van het project, een helicopterview houdt over het volledige projectverloop, herkenbaar is als aanspreekpunt en aanvaardt wordt als centrale figuur door alle betrokken stakeholders. Een zekere neutraliteit (geen persoonlijk financieel of politiek gewin) blijkt aangewezen.

In ontwikkelingsprojecten op lokaal niveau is dit veelal een projectleider bij het gemeentebestuur of autonoom gemeentebedrijf. Op Vlaams niveau blijkt het veel moeilijker te zijn om een duidelijk projecteigenaarschap te herkennen. De uitvoering van het project ligt er veelal bij verschillende overheidsinstanties die elk voor hun inbreng verantwoordelijk zijn (bv. VLM voor flankerend beleid landbouw en grondenbank, afdeling Vastgoedtransacties van Vlabel voor aankoop van gronden, RUP door Ruimte Vlaanderen, natuurinrichting door ANB, ...). Gedurende het realisatieproces treden andere instanties en personen op het voorplan, terwijl niet duidelijk is wie binnen welke instantie uiteindelijk het geheel nog overziet.

Afstemming binnen overheden en samenwerking tussen overheidsinstanties

Een (ontbreken van) goede publiek-publieke afstemming, het nakomen van onderlinge afspraken en stroomlijnen van de beslissingen die in het kader van verschillende procedures door verschillende overheidsinstanties moeten worden genomen, wordt in heel wat cases als probleem ervaren. Zelfs in die mate dat de vraag leeft of daartoe meer dwingende procedures te bedenken zijn.

Een goede open samenwerking tussen de overheden is nodig om de beschikbare hefboomen efficiënt te kunnen inzetten. Een goede publiek-publieke afstemming met andere overheden (over investeringen, goedkeuringsprocedures, of factoren buiten de site) wordt in verschillende cases als randvoorwaarde tot succes (of bij uitblijven, als knelpunt) aangegeven.

Vooraf in stedelijke ontwikkelingsprojecten wordt aangehaald dat andere (semi-)overheden en instellingen met maatschappelijk nut soms moeilijk tot afstemming en medewerking te overtuigen zijn. De vraag leeft of daartoe meer dwingende procedures te bedenken zijn. De wisseling van personen (afgevaardigden van instanties) in het overlegproces waardoor ook visies en standpunten wijzigen, en het onvoldoend gemandateerd zijn van de personen aan de onderhandelingstafel om (investerings)garanties vast te leggen, worden als belangrijke faalfactoren aangehaald.

Een ontwikkelingsproject kent vaak een lang realisatietraject met diverse ingrepen door verschillende overheidsinstanties, en een veelheid aan procedures (plannen, rapportages, vergunningen, toelatingen,

toekenningen), waarbij de goedkeuring telkens bij de overheid – weliswaar soms verschillende overheden of overheidsinstanties – ligt. Dit zorgt telkens voor onzekerheden of en wanneer de benodigde gunstige besluiten zullen worden genomen.

Ook het bewaken van het politieke/bestuurlijke draagvlak blijkt een belangrijk aandachtspunt te zijn. Het onderhouden van goede (informele) contacten met beleidsverantwoordelijken en verantwoordelijken uit administraties, het werken met tussentijdse overheidsbeslissingen en zelfs herbevestigen van deze beslissingen bij wijzigingen in het bestuur (bv. nieuwe legislatuur) is als een voorbeeld van goede procesvoering vernoemd.

Een adequate projectstructuur

Elke case heeft een eigen projectstructuur. Soms is deze sterk geformaliseerd en uitgebreid (stuurgroep, projectbureau, overlegcomité, planbegeleidingsgroep,...), soms vooral gebaseerd op informele contacten. Hierin moet een goed evenwicht worden gevonden, rekening houdend met de complexiteit van het project.

Aandachtspunten zijn:

- de werkbaarheid en voortgang
- de formele afstemming en besluitvorming tussen de stakeholders, op het juiste niveau
- duidelijke mandaten en verantwoordelijkheden van de betrokkenen in de projectstructuur
- de eigen kracht binnen informele netwerken.

Een goede procesvoering

Een goede procesvoering is onontbeerlijk doorheen de vaak lange realisatietraject.

Uit de cases komen volgende succesfactoren naar voor:

- goed/slim faseren; projecten behapbaar maken door opdeling in kleinere stappen, met eventueel overleg/sturing op programmaniveau en afzonderlijk overleg/sturing op (deel)projectniveau
- getrapte besluitvorming: bv. projectvoorstel, intentieovereenkomst, projectopzet, projectovereenkomst, haalbaarheidsstudie, samenwerkingsovereenkomst of overeenkomsten zakelijke rechten, realisatie
- graduele opbouw van engagementen, over de legislaturen heen
- flexibiliteit om in te spelen op acute problemen, bv. inschakelen van een bemiddelaar, opnemen van een begeleidingstraject om een actor te begeleiden, crisiscommunicatie,...
- aandacht voor kleine tussentijdse successen (quick wins)
- overleg, overleg, overleg!

Duidelijke afspraken

Een heikel punt blijkt het maken en nakomen van afspraken te zijn.

Voorwaarden zijn:

- dat de verantwoordelijkheden van elke partij duidelijk moeten vastliggen.
- dat vaststaat wanneer een beslissing als beslissing moet worden beschouwd (bij meerderheid, bij volstreekte meerderheid...).
- dat de vertegenwoordigers van betrokken partijen afdoende zijn gemandateerd om beslissingen te nemen.

Afspraken hieromtrent moeten in overeenkomsten worden vastgelegd. Het verdient aanbeveling een contractueel kader te creëren dat juridisch robuust is. Indien aangewezen kan het nodig zijn om deze overeenkomsten elke legislatuur te vernieuwen of herbevestigen.

Qua inhoudelijke afspraken, is het ook van belang dat van bij aanvang duidelijk is wie in welke middelen voorziet, wie welke risico's zal dragen, en welke risico's tot stopzetting van het project kunnen leiden.

Het ontbreken van (tussentijdse) verankering van afspraken tussen een overheid en andere partijen, de juridische robuustheid van contracten (correcte formuleringen, binnen wettelijke randvoorwaarden), en de handhaafbaarheid van die afspraken bij 'nieuwe mensen, nieuwe inzichten' worden als belangrijk probleem ervaren.

Het algemeen aanvoelen is dat overeenkomsten lang niet altijd de wettigheidstoets doorstaan omwille van slechte formuleringen en/of omdat ze niet-reglementaire bepalingen omvatten.

Een open en geloofwaardige communicatie

Communicatie (met de betreffende actoren i.f.v. grondregie) in ontwikkelingstrajecten draait vooral rond het winnen en aanhouden van vertrouwen.

Uit de cases leren we dat volgende aspecten daarbij cruciaal zijn:

- het aanhouden van een intensief overleg
- gelijke en consequente behandeling van eigenaars; wetenschappelijk' onderbouwde studies (bv. LIS, LER) waarin alle eigenaars inzichtelijk en op gelijkwaardige manier worden behandeld helpt om vertrouwen te winnen
- een grote luisterbereidheid en voldoende flexibiliteit vertonen i.f.v. oplossingen op maat van de betrokkenen
- open communicatie waarbij duidelijk wordt aangegeven waarover te onderhandelen valt en waarover niet, en dit met een open boekhouding.

Tegelijkertijd is echter ook vermeld dat soms is/wordt gopteerd om niet (alles) open te communiceren en/of een 'dreigende' houding wordt aangenomen (bv. indien niet akkoord: geen herbestemming, geen vergunning,...) om alzo de eigen onderhandelingspositie te versterken. Dergelijke houding lijkt ons niet bevorderlijk voor een samenwerkingsmodel tussen overheid en private partners en houdt o.i. in dat tegenstand, en daarmee de waarschijnlijkheid van juridische procedures tegen overheidsbeslissingen, wordt vergroot.

3.3 Financiële en tijdsaspecten (businesscase)

Alhoewel financiële en tijdsaspecten niet als instrument of governance-aspect van grondregie worden beschouwd, kunnen ze er niet los van worden gezien. Uit de bespreking van de cases blijkt duidelijk dat zowel financiële aspecten als de doorlooptijd van ontwikkelingstrajecten doorwegen op een goed projectverloop.

De aangehaalde problemen en aandachtspunten worden hierna samengebracht onder een aantal gemeenschappelijke noemers.

Financiële overwegingen / kosten-baten-afwegingen bij private partijen zijn veelal doorslaggevend

Geld is een belangrijke drijfveer. Een actie van private partijen is in de meeste gevallen pas te verwachten als er een financiële meerwaarde is, waarbij de financiële opbrengst in verhouding moet staan tot het (subjectief) aangevoeld nadeel. Het algemeen belang is niet altijd duidelijk of men wil niet aanvaarden dat men zelf ook een zekere last moet kunnen aanvaarden i.f.v. publieke doelstellingen.

Hiermee wordt ook de link gelegd naar het gebrek aan kennis en inzicht. Sommige eigenaars hebben geen idee van de huidige en de potentiële waarde van hun eigendom, of hebben onrealistisch hoge verwachtingen. Ook speculatieve overwegingen kunnen meespelen. Er wordt vanuit gegaan dat een afwachtende houding leidt tot hogere opbrengsten, dankzij een lucratiever project en/of prijsstijgingen op de vastgoedmarkt, of men ziet de eigendom als lange termijnsinvestering (voor kinderen en/of eigen appeltje voor de dorst).

Een herontwikkelingstraject vergt bovendien aanzienlijke voorinvesteringen, zowel in studie- en besluitvormingsfase als bij het bouwrijp maken, terwijl de opbrengsten pas later terugvloeien. Lang niet alle eigenaars hebben de financiële reserves en/of de wil om dergelijke voorinvesteringen te financieren.

Er zijn ook verschillende kosten en risico's die moeilijk op voorhand in te schatten zijn, maar wel kunnen doorwegen op het financiële eindresultaat, zoals studie- en proceskosten, archeologie, bodemverontreiniging,

Bovendien zijn ook de onzekerheid (wat uiteindelijk gerealiseerd zal kunnen worden) en de lange duurtijd van plan- en besluitvormingsprocessen aspecten die voorinvesteringen weinig aantrekkelijk maken.

In bebouwde context is makkelijker een meerwaarde te creëren dan in openruimteprojecten

Het is duidelijk dat als de meerwaarde voor private partijen hoog genoeg is, vrijwillige realisatie vanuit private partijen sneller voor de hand ligt. Bij het realiseren van een bouwproject kan het opleggen van

investeringen of acties in functie van het algemeen belang, zelfs als het specifieke maatregelen zijn die in de ogen van de ontwikkelaar geen directe meerwaarde opleveren, veelal nog wel aanvaard worden door de private partij. Niet alleen blijft een voldoende meerwaarde/winst gegarandeerd; de termijn tussen investering en het genereren van winst bestrijkt niet zo een heel lange termijn. Een quote uit de begeleidingsgroep vat het belang er van mooi samen: hoe groter de winst voor de private partijen is, hoe meer er vanuit de overheid kan worden gevraagd.

Voor realisatie van natuur- of bosdoelen is de “return on investment” vooral op langere termijn te rekenen en dikwijls een stuk diffuser (hogere tewerkstelling in recreatiegerichte activiteiten zoals toename horeca, wellness, fietsverhuur, ...). In die context is het veel moeilijker om private investeerders te overhalen om overheidsdoelstellingen te financieren.

De overheid investeert zwaar in de prefinanciering en procesregie.

De aankoop van gronden, studiekosten en regiekosten situeren zich in belangrijke mate aan het begin van een traject. De eventuele opbrengsten volgen pas vele jaren later. Deze voorinvesteringen wegen zwaar op de begroting van de overheden. Door de lange realisatietermijn vallen voorinvesteringen en opbrengsten niet meer in dezelfde beheers- en beleidscyclus.

Subsidiëring van de zware studie- en regiekosten is vaak een voorwaarde voor een sluitende businesscase en succesvolle projectrealisatie. Subsidies voor studie- en proceskosten worden dan ook als onontbeerlijk gezien.

In een aantal cases worden wel tussentijds inkomsten gegenereerd uit tijdelijk gebruik, opspuiten baggerspecie, grindontginning.

Ook is de ondertussen de mogelijkheid gecreëerd dat PMV mee-investeert, weliswaar onder de voorwaarde van een terugverdieneffect.

De zware kosten zitten vooral in archeologisch onderzoek, saneringen en infrastructuraanpassingen

in het realisatietraject (van ontwikkelingen in stedelijke context) zitten de zware kosten vooral in archeologisch onderzoek en saneringen. Ook hier is vaak sprake van voorinvesteringen door de betreffende overheid. Bovendien houden archeologie en verontreiniging grote (financiële) risico's in die moeilijk in te schatten zijn bij aanvang van het project. Het zijn uiteindelijk niet zozeer de kosten op zich die het grote probleem vormen, maar wel de onzekerheid en daaraan verbonden (financiële) risico's die het moeilijk maken om tijdens het voortraject een sluitende businesscase en sluitende afspraken te maken. Dit kan de besluitvorming bij de stakeholders bezwaren, wat dan weer het proces sterk beïnvloedt, waardoor net deze aspecten als belangrijke bepalende factoren voor het welslagen van een project worden aanvoeld.

De financiering van dure ontsluitingsinfrastructuur (bv. fietsbrug, nieuwe ontsluitingsweg) wordt nogal eens buiten de businesscase gehouden, om een rendabel projectresultaat te houden. Nochtans zijn zeker bij grotere herontwikkelingsprojecten in stedelijke contexten vaak infrastructurele ingrepen buiten het projectgebied nodig om het project doorgang te kunnen laten vinden. Dit betekent dat hiervoor op investeringen van (Vlaamse) overheidsinstanties wordt gerekend. Het bekomen van de nodige engagementen en het nakomen van afspraken hieromtrent wordt in een aantal projecten als probleem ervaren. Tegelijkertijd blijkt het niet (altijd) mogelijk om dergelijke investeringen als last bij een vergunning op te leggen¹¹ en juridisch/administratief niet eenvoudig om geldsommen vanuit de private partijen naar de overheid door te sluizen om deze investeringen te financieren.

De middelen moeten tijdig en blijvend worden vastgelegd

Reeds vroeg in het traject is er nood aan inzicht van de beschikbare middelen om het project te realiseren. De nodige middelen moeten tijdig en blijvend worden vastgelegd, ook bij het uitlopen van de realisatietermijn.

Bovendien wordt vaak gerekend op inkomsten uit subsidies, maar is men eigenlijk nooit zeker dat de subsidies ook werkelijk bekomen zullen worden.

¹¹ Lasten bij stedenbouwkundige vergunningen moeten bv. ‘door enig toedoen van de vergunningaanvrager’ kunnen worden verwezenlijkt en een zeker verband moet bestaan tussen de opgelegde last en het vergunde project – zie ook de nadere uitwerking omtrent voorwaarden en lasten bij vergunningen in de onderzoeksbijlage.

De lange doorlooptijden worden als groot probleem ervaren, maar kunnen ook een voordeel hebben

Nagenoeg alle cases kenden een langere doorlooptijd dan oorspronkelijk was voorzien. De aangehaalde redenen zijn:

- traagheid van plan- en vergunningsprocedures,
- capaciteit bij Vlabel (grondverwervingsoperaties als grote vertragende factor),
- traagheid en onzekerheid van subsidieprocedures,
- trage besluitvormingsprocessen of terugkomen op eerder genomen beslissingen,
- juridische procedures,
- draagvlakvorming,
- onduidelijk eigenaarschap (tussen overheden, erfgeniskwesties...).

Een lange doorlooptijd vormt ook een bedreiging van de projectcontinuïteit: mensen binnen organisaties veranderen, rollen van instanties veranderen, standpunten van mensen en instanties veranderen dus ook, en omstandigheden (regelgeving, marktvraag, ...) veranderen, waardoor de businesscase wankel wordt.

De vraag naar snelle(re) procedures, meer rechtszekerheid in procedures, en een snellere behandeling bij dienst Vastgoedakten is in sommige regio's groot. Hierbij willen we wel een onderscheid maken tussen procedures die aan termijnen zijn gebonden, en andere procedures. De procedures die aan termijnen zijn gebonden, kunnen wel aangevoeld worden als lange procedures, maar deze zijn goed in te calculeren en vormen dit op vlak in principe geen risico in de businesscase. Lang aanslepende beslissing omtrent subsidieaanvragen, of een lange behandelingstermijn bij dienst Vastgoedakten, zijn qua timing en/of onduidelijk van financiële inkomsten (subsidies) wél risico's die op het rondkrijgen van de businesscase en bijhorende besluitvorming van de stakeholders omtrent het project wegen.

De tijdsfactor wordt als nadeel gezien op het vlak van de businesscase, maar is voor minstens één case ook expliciet als een voordeel genoemd voor de kwaliteit van het project. Er kan meer tijd voor studiewerk worden genomen en voortschrijdende inzichten die hieruit voortvloeien kunnen uiteindelijk tot een beter project leiden.

Een lange doorlooptijd - veelal langer dan oorspronkelijk voorzien - lijkt een constante te zijn in realisatietrajecten en wordt meestal vooral als een probleem ervaren omdat tekens een nieuw evenwicht tussen instrumenten, governance en businesscase moet worden gevonden.

Belangrijke vraagstukken situeren zich op het raakvlak van instrumenten, businesscase en governance: hoe afspraken onderhandelen, hoe de doelstellingen en businesscase van alle betrokken uitklaren, hoe (tussentijds) afspraken formaliseren, welke risico's moeten gecounterd kunnen worden en welke oplossingen kan men als alternatief inzetten of achter de hand houden?

4 Focusbepaling van het verdere onderzoek

Veranderde contextfactoren (zullen) leiden tot verschuivingen in de rol en aanpak van de overheid.

Een beleidsmatig gewenste rolverschuiving

Vanuit de werktekst voor het witboek BRV en de krijtlijnnnota van de Vlaamse Regering, waarin de visie en missie voor een geïntegreerd grondbeleid wordt vastgelegd, kan in algemene zin een wenselijke rolverschuiving tussen overheid en private actoren in gebiedsontwikkelingen worden gedetecteerd.

Deze rolverschuiving houdt in:

- een sterkere regiefunctie van de overheid (i.p.v. een eerder faciliterende houding)
- een bredere taakopvatting van de private sector i.f.v. realisatie.

Ook door de budgettaire beperkingen van de overheden en een striktere begrotingsdiscipline n.a.v. de regelgeving inzake beleids- en beheercyclus, zal de overheid noodgedwongen terughoudender en (nog) strategischer moeten omgaan met eigendomsverwervingen en (voor)investeringen. Waar mogelijk moet dus vooral ingezet worden op het activeren van private partijen om de gewenste ontwikkelingen te realiseren.

Dit houdt ook in dat het onderzoek zich vooral moet toespitsen op de grondregie-aspecten die verband houden met het mobiliseren van gronden van derden (private partijen of andere overheden) in functie van andere derden, het op gronden derden en door derden acties laten uitvoeren i.f.v. het realiseren van wenselijke ontwikkelingen, en impact uitoefenen op het uitgiftebeleid van derden of randvoorwaarden stellen aan het gebruik door derden.

De grootste uitdagingen in de toekomst liggen in (her)ontwikkelingen in bebouwde context

Deze premisse is ingegeven vanuit verschillende overwegingen:

- de nieuwe ruimtelijke ontwikkelingsprincipes die opgang maken zoals het ruimtelijk rendement verhogen en multifunctioneel ruimtegebruik en verweving (cfr. werktekst witboek BRV)
- de kenmerkende versnipperde en overwegend private eigendomsstructuur in Vlaanderen
- het aanvoelen dat, na een decennium van herontwikkelingsprojecten van grotere eigendommen op (vanuit vastgoedooipunt) strategische locaties, de uitdagingen meer gaan liggen in sterker versnipperde gebieden (qua eigendomsstructuur en gebruik), waar de overheden geen dominante grondpositie hebben
- die veelal ook locaties zijn waar vanuit vastgoed- en ruimtelijke overwegingen minder makkelijk een groot rendement kan worden gehaald (bv. transformaties in de 20^{ste} eeuwse gordel, ingesloten openruimte kamers,...) en waar dus (professionele) private initiatiefnemers minder snel interesse in hebben
- de aangehaalde knelpunten door de begeleidingsgroep, die er op wijzen dat vooral instrumentarium ontbreekt als overheden geen dominante eigendomspositie hebben in het projectgebied, en dit zowel op het vlak van contractvorming met private partijen en andere overheden, als op het vlak van instrumentele mogelijkheden met een dwingend karakter, buiten een onteigening om.
- bijkomend blijkt uit de cases dat met de instrumentenkoffer uit het landinrichtingsdecreet en VLM als uitvoeringsinstantie de gebiedsontwikkelingen in openruimtegebieden tot minder vraagstellingen leiden dan gebiedsontwikkelingen in bebouwde contexten. Daarom stellen we voor om het onderzoek vooral te focussen op de bebouwde context

Focus: transformaties in bebouwde context waar de overheid geen dominante grondpositie heeft

De centrale vraagstelling voor het verdere onderzoek is daarom:

“Hoe kunnen we in transformatiegebieden (in bebouwde context en in bedrijventerreinen) waar de overheid geen dominante grondpositie heeft, de publieke doelstellingen effectief en efficiënt realiseren?”

5 Nader onderzoek en aanbevelingen

De focus van het onderzoek is gericht op het activeren van eigenaars/gebruikers in gebieden waar vanuit de overheid een transformatie wenselijk wordt beschouwd, en dan met name in bebouwde omgevingen.

Volgende aspecten die daarbij van belang zijn, zijn in de workshops naar boven gekomen en worden in dit hoofdstuk verder verdiept.

- Centraal staat een **adequate procesvoering**, gericht op de uitwerking van een projectvoorstel dat gedragen wordt door zoveel mogelijk actoren, en waarmee dus de vrijwillige samenwerking wordt bewerkstelligd, binnen het kader van de vooropgestelde overheidsdoelstellingen.
- In dit proces is een **centrale rol voor de initiatiefnemende overheid** voorzien als projecteigenaar, die samen met haar procesregisseur, het proces aanstuurt.
- Aan dit proces wordt **tussentijdse besluitvorming** van de initiatiefnemende overheid gekoppeld, waarmee het algemeen belang van de ontwikkeling wordt geëxpliciteerd en het bestuurlijke draagvlak wordt bewaakt.
- Vrijwillige afspraken die tijdens het proces tussen de verschillende actoren worden gemaakt, worden verankerd in **contracten**, en verder uitgevoerd overeenkomstig de gemaakte afspraken op de afgesproken wijze.
- Opdat eigenaars/gebruikers die niet vrijwillig willen meewerken de beoogde realisatie niet zouden kunnen blokkeren, moeten **instrumenten uit kracht van wet** ingeschakeld kunnen worden, waarbij vooral naar andere instrumenten dan onteigening wordt gezocht.
- Om dergelijke aanpak kwaliteitsvol te kunnen implementeren in concrete plan- en besluitvormingsprocessen, wordt bovendien een **ondersteunende rol voor de Vlaamse overheid** gezien.

Bijkomend zijn volgende cruciale aspecten in het onderzoeks- en overlegproces naar voor gekomen:

- het belang van een **objectieve waardebeoordeling**
- de wenselijkheid om **vrijwillige samenwerking te stimuleren boven maatregelen uit kracht van wet**.

5.1 Een adequaat proces, met een duidelijk projecteigenaarschap en gedegen procesregie, om vrijwillige samenwerking en effectieve realisatie te faciliteren

5.1.1 Doel

Reeds in de eerste workshop van de begeleidingsgroep werd gewezen op het belang van een proces. Dit komt hier nog eens naar voor als cruciaal onderdeel om tot vrijwillige medewerking van betrokken stakeholders te komen. Het proces moet leiden tot een gedeeld belang en gedeelde visie bij de betrokken eigenaars en andere betrokken partijen. Tegelijkertijd is het een leerproces voor die betrokkenen waarin inzicht en kennis wordt ontwikkeld om onwetendheid, angst voor verandering en onrealistische verwachtingen te counteren. Het is m.a.w. gericht op het afstemmen van de doelstellingen van de partijen en te komen tot effectieve realisatie, waarbij zoveel mogelijk wordt gestreefd naar vrijwillige samenwerking.

5.1.2 Kenmerken

Het proces is maatwerk

Een dergelijk proces is per definitie maatwerk. Gemeenschappelijke kenmerken zijn evenwel:

- het is een iteratief proces, waarin in opeenvolgende stappen en door voortdurende terugkoppeling een gemeenschappelijk plan wordt uitgewerkt,
- bij de uitwerking van het project is er een voortdurende terugkoppeling rekening houdend met de doelstellingen, verwachting van de stakeholders en de haalbaarheid (technisch, financieel, juridisch en procedureel)
- de financiële haalbaarheid (businesscase) en praktische uitvoerbaarheid (instrumenten) zijn even belangrijk als het projectontwerp (ruimtelijk plan) en moeten tegelijkertijd in ogenschouw worden genomen
- er worden tussentijdse mijlpalen gesteld; momenten waarop (tussentijds) afspraken worden vastgelegd en betrokkenen in het proces kunnen in- en uitstappen.

Het proces vergt expertise op het vlak van ruimtelijk ontwerp, financiële aspecten en instrumentarium

Een goed proces moet leiden tot een haalbaar en uitvoerbaar plan.

In de praktijk wordt nu veelal sterk ingezet op ontwerpcapaciteit in dergelijke processen. Kennis en ervaring inzake financiële aspecten en instrumentarium blijft dan onderbelicht bij de uitwerking van het plan.

Het proces vergt een duidelijk projecteigenaarschap

Veel projecten en processen verzanden bij gebrek aan expliciet projecteigenaarschap. Als niemand als eindverantwoordelijke wordt aangeduid, kan het proces verzanden omdat moeilijke knopen niet doorgemaakt raken. Maar tegelijkertijd moet die eindverantwoordelijkheid ook aanvaard worden door de andere betrokken partijen. Daarom moet het projecteigenaarschap rusten bij een instantie die geen dominant of eenzijdig (bv. louter financieel) belang heeft, en voldoende neutraal is om de verschillende belangen tegen elkaar af te kunnen wegen en de algemene kwaliteit van het proces en het project te bewaken.

De overheid die het proces initieert, om haar doelstellingen van algemeen belang gerealiseerd te krijgen, lijkt de aangewezen partij om het projecteigenaarschap op te nemen. Als haar eigendomspositie en/of belang in het project vrij groot is t.o.v. de andere stakeholders, wordt de rol als projecteigenaar best expliciet bevestigd door de andere betrokken stakeholders (bv. in een samenwerkingsovereenkomst) of kan overeengekomen worden gezamenlijk een meer neutrale partij aan te duiden voor de rol van projecteigenaar. Voorwaarde is wel dat die voldoende belangstelling heeft in het (welslagen van) project en zich ook effectief de 'eigenaar' van het project voelt en zich als dusdanig opstelt.

Het projecteigenaarschap moet bovendien worden toegewezen aan één persoon, die persoonlijk de eindverantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit en het welslagen van het project. Dit betekent ook dat die persoon voldoende gemandateerd is vanuit de organisatie (i.e. de initiërende overheid) om eigenstandig, of minstens in een korte tijdsspanne, belangrijke beslissingen over het project kan nemen.

Het proces vergt een gedegen en neutrale procesregie

Er is nood aan een sterke procesregie, waarbij het overlegproces flexibel is, gericht op betrokkenheid van - en het komen tot afspraken met - de stakeholders enerzijds, en waarin een zo groot mogelijk draagvlak wordt nagestreefd (ook bij andere actoren, bv. omwonenden, gebruikers,...) anderzijds. De voortdurende (terug)koppeling tussen de doelstellingen van de overheid, verwachtingen van de andere stakeholders, haalbaarheid en realiseerbaarheid is de verantwoordelijkheid van de procesregie.

De procesregisseur moet voortdurend de gelijkwaardige behandeling van de stakeholders bewaken, en door alle partijen als onafhankelijk/neutraal worden beschouwd, teneinde achterdocht bij stakeholders te voorkomen.

De procesregisseur is niet dezelfde persoon als de projecteigenaar. De rollen, bevoegdheden en competenties zijn immers verschillend. Bovendien moet de procesregisseur een voldoende neutrale positie hebben t.o.v. alle betrokken partijen.

De procesregisseur staat in voor het dagdagelijkse management van het proces. Dit vergt specifieke kwaliteiten en vaardigheden:¹²

- multidisciplinair kunnen denken en als generalist kunnen handelen

¹² bron: draaiboek complexe stadsprojecten – eigen verwerking

- inzicht hebben in netwerking, maatschappelijke processen, machtsverhoudingen en politieke besluitvormingsprocessen
- proactief kunnen denken en handelen
- kunnen communiceren, motiveren/argumenteren
- kunnen coachen, bemiddelen en conflicten oplossen.

In tegenstelling tot de projecteigenaar, waar vooral een sterke psychologische binding met het project van belang is, zijn bij het aanstellen van een procesregisseur vooral de kerncompetenties van de persoon van doorslaggevend belang. Deze rol kan dan ook veel makkelijker opgenomen worden door iemand die los staat van de betrokken stakeholders en betrokken overheid.

5.1.3 Nadere analyses

Maatwerk dat in principe geen wettelijke verankering behoeft

In principe kan een proces worden opgestart en vormgegeven buiten wettelijke regelingen om. Het is dus niet nodig om hiertoe een wetgevend initiatief te nemen.

Het is evenwel denkbaar dat mijlpalen in de procesvoering worden gekoppeld aan instrument-gebonden procedurele stappen (bv. openbaar onderzoek cfr. decreet complexe projecten) of tussentijdse besluitvormingsmomenten ook regelingen inhouden die afwijken van andere wettelijke regelingen (bv. cfr. decreet brownfieldconvenanten). In die gevallen is wel een wettelijk regeling nodig waarin de koppeling tussen het proces en procedures of regelingen uit andere wetgeving wordt vastgelegd.

Aangezien het proces zowel flexibel moet kunnen opgevat worden i.f.v. de vastgestelde kritische succesfactoren doorheen de procesvoering en de uitvoeringsafspraken, is het niet wenselijk dat het proces te gedetailleerd en rigide zou worden vastgelegd in wettelijke bepalingen.

5.1.4 Aanbevelingen

(1) Maak onderscheid tussen het projecteigenaarschap en de procesregisseur

De meeste deelnemers aan de workshop van de begeleidingsgroep zien de (initiatiefnemende) overheid in principe als projecteigenaar en procesregisseur optreden. De overheid moet immers het algemeen belang bewaken en zou dus als neutrale partij kunnen optreden, waarmee de gelijke behandeling van alle stakeholders wordt gegarandeerd.

Dit wordt echter niet altijd zo door andere partijen gepercipieerd. Als de initiatiefnemende overheid zelf eigen doelstellingen in het project wenst te realiseren, en deze doelstellingen doorwegen in het project, kan het dat die overheid niet meer als neutrale partij kan opereren of als neutraal ervaren wordt door de andere stakeholders. In die gevallen is een externe, neutrale, procesregisseur een must.

Bovendien zijn de rollen en verantwoordelijkheden van projecteigenaar en procesregisseur verschillend, en vereist projectregie de nodige kennis en kunde die niet bij alle overheden voorhanden is.

(2) Richt de ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid vooral op de procesvoering.

Het proces is een belangrijke sleutel om vrijwillige samenwerking en effectieve realisatie te bewerkstelligen, en de procesregie en de inhoudelijke uitwerking van de drie peilers (ruimtelijk ontwerp, businesscase en instrumenten) vergt competenties die niet zomaar in elke overheidsinstantie voorhanden is of vrijgemaakt kan worden. (zie pt. 5.3).

5.2 Expliciete besluiten van de initiatiefnemende overheid

5.2.1 Doel

Bij aanvang en gedurende het proces zijn overheidsbesluiten nodig van een overheid; logischerwijze de overheid die in het gebied haar doelstellingen wil realiseren en initiatief zal nemen om die doelstellingen te realiseren.

Dergelijk besluiten hebben als doel:

- het ‘in gang zetten’ van een gebieds(her)ontwikkeling
- een basis bieden om (later) maatregelen uit kracht van wet door te voeren
- een basis bieden om ‘bewarende maatregelen’ te kunnen nemen
- eventueel ook een basis bieden om gebiedsgericht instrumenten aan te passen.

We gaan hier in volgende alinea’s verder op in.

5.2.2 Kenmerken

Het meest aangewezen is dat naarmate de kenmerken van het project (gebiedsafbakening en te betrekken eigenaars, de ruimtelijke visie, het instrumentarium dat zal worden gehanteerd voor de realisatie,...) gedurende proces duidelijker worden, ook opeenvolgende besluiten worden genomen afgestemd op de noodwendigheden van het proces. De essentie is te komen tot een efficiënte participatie en transparant plan- en besluitvormingsproces, met onderbouwde beslissingen die zoveel mogelijk gedragen worden door de betrokken actoren en het publiek, waardoor ze binnen de kortst mogelijke termijn kunnen worden afgerond en minder onderhevig zijn aan procedureslagen.

Het ‘in gang zetten’ van een gebieds(her)ontwikkeling

Een eerste besluit voorafgaand aan het proces lijkt aangewezen. Het is een besluit waarin de doelstellingen van de overheid worden aangegeven, de (voorlopige) gebiedsperimeter met te betrekken eigenaars worden aangeduid en een proces wordt aangekondigd om samen met de eigenaars tot (her)ontwikkeling van het gebied te komen. M.a.w. de betrokken eigenaars/gebruikers worden op de hoogte gebracht van het uitdrukkelijke voornemen om het gebied te (re)activeren en uitgenodigd om actief deel te nemen aan het plan- en besluitvormingsproces dat wordt opgestart.

Een basis bieden om (later) maatregelen uit kracht van wet door te voeren

Van zodra duidelijk is of er eigenaars niet vrijwillig willen meewerken, kan een besluit worden genomen dat een kader biedt om maatregelen uit kracht van wet in te kunnen zetten. Zo kunnen (cruciale) eigendommen van onwillige eigenaars toch in de gebiedsontwikkeling worden betrokken.

Een basis bieden om ‘bewarende maatregelen’ te kunnen nemen

Dit opdat een herontwikkeling niet wordt bemoeilijkt of verhinderd door tussentijdse individuele vergunningen.

Eventueel een basis bieden om gebiedsgericht instrumenten aan te passen

Dit heeft dan met name betrekking op instrumenten die vrijwillige medewerking en/of zelfrealisatie hypothekeken.

Kenmerken van de besluiten

Ze zijn:

- genomen voorafgaandelijk van een plan- en besluitvormingsproces over de gebiedsontwikkeling en voorafgaandelijk aan de invoering van maatregelen uit kracht van wet, bewarende maatregelen of de gebiedsgerichte aanpassing van instrumenten

- openbaar
- tegensprekelijk door belanghebbenden (betrokken eigenaars en gebruikers, omwonenden, ev. andere overheden die bij de realisatie nodig zijn,...), waarbij ze kunnen aangeven mee te willen stappen in het proces of niet
- aanpasbaar, nl. door middel van een gelijkaardig wijzigingsbesluit kan bv. het gebied waarop het besluit betrekking heeft aangepast worden n.a.v. de resultaten van een planvormingsproces.

5.2.3 Nadere analyses

Verankering van dergelijkste besluiten in de regelgeving is nodig, bv. een toekomstige regeling m.b.t. een 'omgevingsbesluit'

Dergelijk besluit(en) zal/zullen in regelgeving moeten verankerd worden. In overleg met Ruimte Vlaanderen wordt hierop niet verder ingegaan in deze studie. Momenteel loopt een onderzoek m.b.t. het 'omgevingsbesluit' waarin gelijkaardige denkpistes aan bod komen. In eerste instantie zal in dat onderzoek nagegaan worden of de inhoud en draagwijdte van een 'omgevingsbesluit' kan worden verruimd, overeenkomstig de voormelde doelstellingen en kenmerken.

Andere denkpistes kunnen zijn:

- het decreet betreffende complexe projecten, waarin in een analogie kan worden gevonden met de startbeslissing (en ook aanknopingspunten inzake procesvoering – zie volgend punt)
- het (ontwerp) onteigeningsdecreet, waarin een analogie ligt met het voorlopig onteigeningsbesluit en zelfrealisatie uitdrukkelijker naar voor wordt geschoven. Voorafgaand aan het nemen van het voorlopig onteigeningsbesluit kan reeds gedacht worden aan opmaak van de (verplichte) projectnota/conceptnota en de principebeslissing om tot realisatie van het voorgenomen project over te gaan. Op die basis kan de overheid een faciliterende rol opnemen teneinde meer verregaande maatregelen te vermijden. Dergelijk handelen komt alleszins tegemoet aan het zorgvuldigheids- en zuinigheidsbeginsel.

In hoeverre andere partijen de overheid kunnen verzoeken om dergelijk besluit te nemen, is een open vraag. Uit de workshop van de begeleidingsgroep werd dit in elk geval als zinvol ervaren, bv. naar analogie met de aanvragen tot brownfieldconvenant. Ook dit aspect wordt in het lopende onderzoek m.b.t. het 'omgevingsbesluit' meegenomen.

Inspiratie vanuit andere bestaande regelgevingen

Een besluit bij aanvang van een 'activatieproces' is te vergelijken met maatregelen die zijn voorzien in het voorontwerp onteigeningsdecreet (VR 08/07/2016) met een duidelijk onteigeningsbesluit, een onteigeningsplan en een projectnota, en de mogelijkheid om een verzoek tot zelfrealisatie in te dienen door de eigenaars. Een andere vergelijkingsbasis is het 'integratiedecreet' (VR 19/02/2016) waarin al in de startfase van het planningsproces een publieke raadpleging wordt voorgeschreven a.d.h.v. een start- en procesnota. Weliswaar met dit verschil dat het besluit dat wij bedoelen niet noodzakelijkerwijze gekoppeld is aan een bepaald instrument.

Dergelijk besluit betreft een principebeslissing die de opstart/intentie aanduidt van de (her)ontwikkeling en waarin per definitie een bepaald project wordt omschreven als zijnde van openbaar nut. Dit opdat in een latere fase de (gedwongen) verwerving dan wel het opleggen van een eigendomsbeperking (al dan niet door een erfdiensbaarheid van openbaar nut) kan worden teruggebracht tot een overheidsbesluit, minstens hiermee niet in tegenspraak is. Voordeel van dergelijke principebeslissing ligt erin dat dergelijk voortraject de gevoeligheden kan blootleggen vooraleer tot formele opstart van een procedure met maatregelen uit kracht van wet wordt overgegaan.

Het is belangrijk het statuut van dergelijke beslissing duidelijk te omschrijven:

- Ofwel betreft het werkelijk de formele start van de procedure en dient o.m. aan alle formele vereisten (o.m. materiële en formele motiveringsplicht) te worden voldaan. Indien er werkelijk een procedure wordt opgestart dient het juiste decretaal kader te worden gekozen/voorzien aangezien dit het verdere verloop van de procedure zal bepalen.
- Ofwel betreft de eerste beslissing een niet-definitieve beslissing waardoor deze in beginsel niet als administratieve rechtshandeling kan worden aanzien en ook niet aanvechtbaar is. Gevolg hiervan is evenwel dat bij gebreke aan enig decretaal kader geen afdwinging kan geschieden indien één of

meerdere eigenaren weigeren in het voorgenomen project mee te stappen. Daarvoor zal dan effectief de voorziene procedure moeten worden opgestart. (zie volgend punt)

Een voorbereidende handeling/beslissing waarbij vervolgens de geaffecteerde eigenaars worden geraadpleegd zou wel tegemoet komen aan de vereisten van deugdelijk bestuur. De rechtsonderhorige wiens eigendom betrokken wordt in het project of hiervan hinder ondervindt van/voor een bepaald project zal van aanvang betrokken kunnen worden en in zekere mate input/inspraak voorzien teneinde het project te sturen.

Vanuit de begeleidingsgroep is wel opgemerkt dat de ambitie van de overheid nu niet altijd duidelijk is. De ambitie wordt niet altijd als hoog genoeg beschouwd. Het sterker expliciteren van het algemeen belang is een voorwaarde in een democratie. Die ambitie moet aangehouden worden, ook bij het streven naar vrijwillige samenwerking. Daarbij wordt opgemerkt dat het algemeen belang ook een financiële component heeft.

Een besluit als kader voor maatregelen uit kracht van wet is naar analogie met bv. de besluiten die overheden (gewest, provincie, gemeente) kunnen nemen voor toepassing van de instrumenten (o.a. uit kracht van wet) voor de realisatie van projecten, plannen of programma's overeenkomstig het landinrichtingsdecreet.

Een besluit als basis voor bewarende maatregelen en/of stimulerende maatregelen kan vergeleken worden met die zijn voorzien in het decreet betreffende de brownfieldconvenanten. Enerzijds de afwijkingmogelijkheden: in het geval van activatieprojecten zou bijvoorbeeld een vergunning geweigerd kunnen worden indien de aanvraag niet strookt met de doelstellingen van de overheid of de realisatie er van in het gedrang kan brengen. Anderzijds de stimulerende maatregelen: zo houdt een (beslissing over een) brownfieldconvenant de mogelijkheid tot opschorting van planbaten, vrijstelling van financiële borging van bodemsanering en/of vrijstelling van registratierecht,....

5.2.4 Aanbevelingen

Dit wordt verder onderzocht in het lopende onderzoek m.b.t. het 'omgevingsbesluit' i.o.v. Ruimte Vlaanderen.

5.3 Contractvorming om tussentijdse afspraken te verankeren

In de huidige praktijk wordt weinig gewerkt met tussentijdse verankering van afspraken in overeenkomsten (contracten) tussen de partijen. De eigenlijk contractvorming vindt veelal pas na het plan- en besluitvormingsproces plaats, in een realisatie-overeenkomst. Algemeen blijkt uit de workshopgesprekken dat het belang van goede contracten nu niet altijd voldoende wordt ingezien bij een deel van de overheden. Men gaat er nog vaak van uit dat een overheidsbeslissing of een verslag een besluit is met contractuele waarde. Dit betreft echter een eenzijdige beslissing die eenzijdig door de overheid weer kan worden veranderd. Even zo zijn mondelinge toezeggingen van andere partijen in principe wel te beschouwen als een overeenkomst, maar zelfs de neerslag in een verslag biedt onvoldoende garanties dat deze aanspraken zullen/kunnen worden aangehouden. Zeker in langdurige processen, met wisseling van personen die de organisatie vertegenwoordigen en/of nieuwe inzichten of prioriteiten in een organisatie, kan dit er toe leiden dat eerdere mondelinge toezeggingen (te) gemakkelijk opzij worden geschoven.

Het belang van het tussentijds verankeren van afspraken (samenwerkingsovereenkomsten) – zowel tussen de overheid en de private stakeholders, tussen de private stakeholders onderling als tussen de (initiatiefnemende) overheid en andere overheden die in de uitvoering betrokken zullen zijn – was een belangrijk aandachtspunt vanuit de begeleidingsgroep. Het betreft dan afspraken rond de aanpak en het te voeren proces, de doelstellingen van het project, de verdeling van (mogelijke) kosten/baten en de risico's, de in- en uitstapregeling, sancties bij niet nakomen van de overeenkomst, enz.

Behalve intentie- en realisatieovereenkomsten is het ook nuttig om tussentijds de gemaakte afspraken in een vernieuwde overeenkomst vast te leggen. Dit kan in de praktijk opgevat worden als een update en/of detaillering van de intentieovereenkomst. Contracten worden doorheen het proces a.h.w. stapsgewijze opgebouwd, verdiept en/of aangepast worden, al naargelang de gemaakte tussentijdse afspraken.

Contracten worden m.a.w. gezien als belangrijkste instrument inzake grondregie, voor zover effectief tot vrijwillige samenwerking met private partijen kan worden gekomen tijdens het proces.

5.3.1 Doel

Het doel is tweeledig:

- tussentijdse afspraken vastleggen tussen partijen
vnl. intentie- en samenwerkingsovereenkomsten (i.c. overheid en private partijen, overheid en overheid) zodat gedurende het proces ook duidelijk is wat, door wie, hoe zal worden gerealiseerd. Dit maakt het mogelijk om tijdens het plan- en besluitvormingsproces onduidelijkheden/risico's te beperken, het businessplan te concretiseren en eventuele noodzakelijke instrumentgebonden procedures tijdig in te plannen bij de verantwoordelijke stakeholders.
- engagementen kunnen niet zonder gevolg worden verbroken
zowel aan de kant van de initiatiefnemende overheid als andere stakeholders (private partijen of andere overheden/overheidsinstanties) worden de aangegane engagement vastgelegd, en garanties ingebouwd dat deze engagementen zullen worden nagekomen.

5.3.2 Kenmerken

De vorm en inhoud van burgerrechtelijke overeenkomsten is in principe vrij.

Vanuit het oogpunt van de samenhang tussen het ruimtelijk ontwerp, het businessplan en de instrumenten die zullen worden ingezet om het plan te realiseren, en een gedegen procesvoering als noodzakelijke voorwaarde om tot gedragen afspraken te komen, zijn volgende inhoudelijke bepalingen van cruciaal belang in de onderlinge contractvorming: afspraken rond aanpak en te voeren proces, doelstellingen van het project, waardebeoordeling van onroerende goederen en verdeling van (mogelijke) kosten/baten en risico's, in- en uitstapregelingen, sancties bij niet nakomen van de overeenkomst, bepalingen m.b.t. de overdracht van de engagementen bij overdracht van zakelijke rechten op de eigendom.

Ook als contracterende partij in burgerrechtelijke overeenkomsten blijft de overheid gebonden aan beperkingen in zake te maken afspraken die voortvloeien uit de geldende regels inzake de eigen bevoegdheden van de overheid: het specialiteitsbeginsel, de dwingende positiefrechtelijke regeling, de beginselen van publiek recht, het verbod tot miskennen van de eigen bevoegdheid of die van een andere overheid¹³. Elk contract waarin een overheid contracterende partij is, moet hier rekening mee houden.

5.3.3 Nadere analyses

De contractvrijheid van de overheid is niet onbeperkt

De contractsvrijheid in hoofde van de overheid is niet onbeperkt, in tegenstelling tot hetgeen voor private stakeholders vaak wel het geval is. Dit zowel naar de keuze van de private partij toe, als wat de inhoud van de overeenkomst betreft. Daar waar in het eerste geval rekening dient gehouden te worden met, naargelang de aard van het project of de gewenste overeenkomst, de overheidsreglementering dan wel minstens de principes van gelijkheid, mededinging en transparantie, zal ook naar de inhoud toe rekening dienen gehouden te worden met de eigenheid van de publiekrechtelijke overheid.¹⁴

Een afzonderlijk aandachtspunt betreft het verankeren van afspraken tussen verschillende overheidspartijen. In de eerste workshop van de begeleidingsgroep werd al aangegeven dat hieromtrent problemen rijzen, met name wat betreft het gemandateerd zijn om investeringsafspraken vast te leggen en de sanctionering indien afspraken niet worden nagekomen. Eigen aan overeenkomsten tussen publieke overheden is eveneens dat enkel de bevoegde organen tot het aangaan van dergelijke overeenkomsten kunnen overgaan. Het telkenmale vatten van deze organen zou echter de totstandkoming van de overeenkomst bemoeilijken. De voorbereiding van dergelijke overeenkomsten wordt bijgevolg best toegewezen aan een gemandateerde, doch dit met respect voor het delegatieverbod waarbij de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid bij de overheid rust. Duidelijke afspraken hiervoor zijn cruciaal.

¹³ zie nadere uitwerking in de onderzoeksbijlage

¹⁴ Dit is nader toegelicht in de onderzoeksbijlage.

Het belang van een kettingbeding

Wanneer met eigenaars of andere stakeholders bepaalde afspraken worden gemaakt binnen een project met betrekking tot grondregie, stelt zich vaak het probleem dat dergelijke afspraken moeilijk afdwingbaar zijn ten aanzien eventuele rechtsopvolgers.

Overeenkomstig het in artikel 1165 BW besloten beginsel van de relatieve werking van overeenkomsten vloeien er voor derden in principe immers geen verbintenissen voort uit een tussen anderen gesloten overeenkomst. Dit impliceert dat derden derhalve niet verplicht kunnen worden de uit een overeenkomst voortvloeiende verbintenissen na te komen, noch de nakoming van die verbintenissen kunnen opeisen. Bij een latere verkoop bijvoorbeeld zal de nieuwe koper zich dan ook niet gebonden zien door clausules of bepalingen die in een eerdere overeenkomst opgenomen werden.

Om die reden wordt vaak een kettingbeding in de overeenkomst opgenomen. Dergelijk kettingbeding is een beding waarbij een contractpartij (de overheid) de andere partij (eigenaar/stakeholder) laat beloven dat deze een bepaalde verbintenis zal opnemen in een door hem/haar met een derde te sluiten contract.

Zo kan bij wijze van voorbeeld de verkoper van een handelszaak de koper, binnen de grenzen van tijd en ruimte, contractueel verplichten het verbod bepaalde handelsactiviteiten uit te oefenen – dat de verkoper in zijn voordeel heeft bedongen ten laste van de koper – bij eventuele voortverkoop van de handelszaak op te leggen aan de nieuwe verkrijger.

Indien de overheid een bepaalde visie of afspraken wenst gegarandeerd te zien, kan zulk kettingbeding worden opgenomen en dient te contractspartij te garanderen dat dit eveneens geldt ten aanzien van alle derden waarmee een contract wordt gesloten. Op hun beurt dient opnieuw een kettingbeding opgenomen te worden.

Probleem daarbij is dat dergelijk beding moeilijk afdwingbaar is en men zich hiervoor tot de burgerlijke rechter zal dienen te wenden. Ook indien de contractspartij failliet zou gaan bestaat het risico dat de modaliteiten niet worden nageleefd zonder dat hiertegen effectief kan worden opgetreden.

De meerwaarde van dergelijk beding is dan ook eerder beperkt, minstens indien meerdere schakels ontstaan en de garantie dat alle toekomstige partijen nog steeds gebonden zijn aan de oorspronkelijke afspraken meer gering wordt.

Nood aan leidraden om correcte en zinvolle contracten uit te werken

Uit de gesprekken tijdens de workshops is gebleken dat een leidraad/template(s) voor de opmaak van een intentieovereenkomst zinvol kan zijn. Er is niet zozeer nood aan uitgewerkte voorbeeldcontracten, wel aan handleidingen waarbij duidelijk is welk soort afspraken (waarover), wanneer in het proces te bereiken zijn, en welke aandachtspunten daarbij gelden voor de daarbij horende contracten.

Een dergelijke behoefte voor realisatie-overeenkomsten zijn er niet. Hiervoor zijn er nl. wel voldoende voorbeelden (verkoopovereenkomsten ea) voorhanden en bovendien zijn dergelijke contracten nog meer als maatwerk op te vatten. Veel is afhankelijk van wie het project zal uitvoeren: ieder op zijn perceel? een gemeenschappelijke ontwikkeling? een ontwikkeling door een derde ontwikkelaar?

Uit het aansluitende beperkte onderzoek is gebleken dat er heel wat voorbeelden van intentieovereenkomsten voorhanden zijn. Een overzicht van de bronnen is in de onderzoeksbijlage opgenomen.

Algemene kenmerken van 'intentie-overeenkomsten'

Onder een intentieovereenkomst¹⁵ verstaan we: "Een overeenkomst waarbij partijen, zonder een verregaande juridische binding, louter de intentie uitspreken om een contract te sluiten met het oog op de realisatie van een bepaalde doelstelling. Aangezien het op dat moment nog onzeker is en bovendien afhankelijk van externe factoren of de doelstelling kan worden bereikt, willen de partijen nog geen vergaande engagementen tegenover elkaar vaststellen in een contract of overeenkomst. In de intentieovereenkomst regelen zij dan onder andere het proces (hoe komen ze tot een overeenkomst) en hoe ze met elkaar omgaan als er geen overeenkomst tot stand komt."

¹⁵ Van Den Broeck J., Albrechts L., Segers R. (2010), Strategische Ruimtelijke projecten – Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend, Politea

Volgens het 'Draaiboek Complexe projecten van het Kenniscentrum Vlaamse steden' is "een intentieovereenkomst het sluitstuk van de initiatie- en verkenningsfase. Een intentieovereenkomst is een overeenkomst waarbij partijen, zonder verregaande juridische binding, de intentie uitspreken om een bepaalde doelstelling te bereiken. Ze bepalen in de overeenkomst:

- wat ze nastreven;
- welke stappen ze daartoe zullen zetten (de procesarchitectuur);
- hoe ze met elkaar zullen omgaan (de procesorganisatie);
- wat rollen en verantwoordelijkheden van actoren (overheid, administraties, andere actoren) zijn;
- en wie wat zal betalen om het proces te financieren.

Via de intentieovereenkomst verzekert de initiatiefnemer zich van garanties over de wijze waarop het project verder tot uitvoer wordt gebracht. Het is verder van belang om in de intentieovereenkomst geen zaken op te nemen die nog niet duidelijk zijn, zoals bv gedetailleerde ruimtelijke beslissingen.

Eenmaal ondertekend, is de intentieovereenkomst te beschouwen als een go/no go beslissing en een opstart voor de volgende stap; de onderzoeksfase. Het is evenwel niet ondenkbaar dat deze intentieovereenkomst wordt afgesloten met partners die later uit beeld verdwijnen bijvoorbeeld als die partners later in het proces wordt uitgekocht."

Door het PPS-Kenniscentrum werd een raamwerk voor een intentieovereenkomst opgemaakt. (opgenomen in de onderzoeksbijlage)

Het betreft een raamwerk voor publiek-publieke samenwerkingen. De lijst van onderwerpen is min of meer gelijkaardig aan deze bij een privaat-publiek of privaat-privaat samenwerking.

Deze onderwerpen zijn ook terug te vinden in de brochure over samenwerkingsvormen bij PPS-overeenkomsten van het PPS-Kenniscentrum. In de onderzoeksbijlage wordt het raamwerk van de intentieovereenkomsten (publiek/publiek) integraal weergegeven. Ook in het naslagwerk '*Strategische Ruimtelijke projecten – Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*' vinden we fiche van een intentieovereenkomst. (ook opgenomen in de onderzoeksbijlage)

Inhoudelijke aspecten van een intentieovereenkomst

Uit deze templates - en aangevuld met de informatie uit de diverse workshops – is het best om de volgende aspecten aan bod te laten komen in elke intentieovereenkomst:

- De partijen
 - vertegenwoordigers moeten gemandateerd zijn en moet men in principe ook tekenen voor de rechtsopvolgers.
 - Indien er meerdere partijen zijn moet duidelijk zijn welke afspraken bilateraal zijn, en welke afspraken voor alle partijen gelden
 - Opgemerkt dient dat de contractsvrijheid in hoofde van de overheid niet onbeperkt is (in de onderzoeksbijlage is hieromtrent een uitgebreide analyse opgenomen)
- Overwegingen hoe de overeenkomst tot stand is gekomen
- Het doel van de overeenkomst
- Duur/looptijd van de overeenkomst
 - De overeenkomst zal uiterlijk eindigen bij het opmaken van een realisatieovereenkomst. Het is wenselijk om tussentijds de overeenkomst te actualiseren, verfijnen, ... op diverse aspecten van de intentieovereenkomst. Eventueel kunnen voor bepaalde deelprojecten tussentijds ook al realisatieovereenkomsten opgemaakt worden.
 - Er wordt ook best een beëindigingsmogelijkheden voorzien worden indien bv. bepaalde vergunningen binnen een bepaalde periode niet verkregen kunnen worden. Er kan ook bepaald worden dat men het contract niet kan beëindigen zolang bepaalde minimum voorwaarden niet vervuld zijn, bv de realisatie van een SBZ.
- De uitgangspunten van de gewenste gebiedsontwikkeling.
 - Dit kan evolueren van een programmatorisch idee tot een uitgebreid stedenbouwkundig plan. Het kan wenselijk zijn om die evolutie ook contractueel (bij update samenwerkingsovereenkomst) vast te leggen.
 - Niet te vergeten de eventuele investeringen/acties die nodig zijn buiten het plangebied (zoals natuurcompensatie, ontsluitingsinfrastructuur, ...).

- De hoofdverplichtingen van de partijen.
 - Meer bepaald is er sprake van een inspanningsverbintenis of resultaatsverbintenis? Indien dit zou evolueren in de loop van het proces dan moet dit in de geactualiseerde samenwerkingsovereenkomst opgenomen worden.
- Niet-concurrentiebeding
- Kettingbeding
- Afspraken ivm acties die de projectdoelstellingen zouden kunnen hypothekeren, zoals het eventueel tussentijds aanvragen/verlenen van vergunningen, verkopen gronden, opstarten beschermingsprocedures, ...
- Het kader waarbinnen de visievorming, de studies en onderzoeken en het business plan/financieel haalbaarheidsonderzoek zal plaatsvinden
- Risicoverdeling
 - In intentiefase is het moeilijk om dit vast te leggen. Mogelijks moet dit in een latere fase opgenomen worden in een geactualiseerde samenwerkingsovereenkomst, wanneer de baten per partij ook duidelijker zijn.
- Grondverwerving
- Projectorganisatie
- Hoe overleggen en hoe besluiten?
- Werkwijze financiële waardebeoordeling van de goederen (zie ook pt. 5.6.4)
 - wie/hoe schatten
 - wie/hoe financieel model
 - arbitrage bij betwisting
- Kostenverdeling
 - Vooral ivm de externe kosten
 - Kostenverdeling indien het project zou slagen én indien het project niet zou slagen
- Planningschema
- Fasering/timing/mijlpalen én de relaties tussen de verschillende projectonderdelen
- Publiekrechtelijke bevoegdheden
- Omgaan met onvoorziene omstandigheden waardoor de projectdoelstellingen niet bereikt kunnen worden.
- Geschillenregeling
- Bijlagen.

5.3.4 Aanbevelingen

(3) Werk leidraden voor intentie- en samenwerkingsovereenkomsten verder uit en centraliseer de informatie

Momenteel zijn er verschillende voorbeelden van, en informatie over, contracten als instrument publiek beschikbaar via internet. Deze informatie is evenwel verspreid over verschillende websites – al dan niet van overheidsinstanties – die niet altijd bij initiatiefnemende overheden gekend zijn. Bovendien wordt haast nooit aangegeven welke aandachtspunten in het oog moeten worden gehouden bij het uitwerken van contractuele bepalingen uit hoofde van overheden.

Sjablonen zijn niet altijd afgestemd op de eigenheid van elk proces op zich en/of zijn onvoldoende duidelijk welke bepalingen in welke omstandigheden aan te passen zijn, of aangepast kunnen worden (zonder afbreuk te doen aan de juridische robuustheid).

Daarom is het aangewezen om leidraden te ontwikkelen voor verschillende soorten overeenkomsten (intentie-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, realisatie-overeenkomsten). Al naargelang de contracterende partijen (overheid-overheid, overheid – private partij, private partijen) zijn de inhoudelijke krachtlijnen duidelijk aan te geven en aan te vullen met tips en tricks, informatie over de mogelijkheden en beperkingen bij de diverse bepalingen, en voorbeeldformuleringen die de juridische toets doorstaan.

Deze informatie zou best worden gecentraliseerd in één digitaal platform, dat kenbaar wordt gemaakt aan initiatiefnemende overheden. Het spreekt voor zich dat een voortdurende bijwerking en aanvulling nodig is, bv. naar aanleiding van wijzigingen in de regelgeving, FAQ's, Door het

centraliseren van de informatie kan ook de garantie worden geboden wat betreft de accurate en kwaliteit van de aangeboden info.

5.4 Werkbare instrumenten uit kracht van wet in ‘bebouwde context’

Ondanks een gedegen procesvoering blijft het denkbaar dat niet alle stakeholders vrijwillig willen samenwerken. Alhoewel sommige deelnemers van de begeleidingsgroep enigszins terughoudend zijn wat betreft het ingrijpen in private eigendomssituaties, is er wel een consensus dat maatregelen uit kracht van wet wenselijk zijn indien het project niet kan worden gerealiseerd zonder medewerking van die eigenaars. Daarbij is gesteld dat tegenover ingrepen die een waardevermindering inhouden een redelijke financiële compensatie dient te staan.

5.4.1 Doel

Het directe doel is om eigenaars die niet vrijwillig willen meewerken te kunnen dwingen tot ‘medewerking’ aan het realiseren van de overheidsdoelstellingen. Maatregelen uit kracht van wet kunnen slaan op eigendomsoverdracht (verwerving en grondmobiliteit), inrichting en beheer.

Indirect kan de mogelijkheid om instrumenten uit kracht van wet in te zetten ook als stok-achter-de-deur dienen om vrijwillige samenwerking te stimuleren.

5.4.2 Kenmerken

Het kan gaan om eigendomsoverdracht (bv. herverkaveling, grondruil), verlenen van gebruiksrechten (bv. huur, recht van opstal, erfdiensbaarheden,...), inrichtingsmaatregelen en/of beheersmaatregelen op hun eigendom.

Een bijzonder aandachtspunt is de degelijke bescherming van eigenaars. Dit is niet enkel ingegeven vanuit onze cultuur maar ook dient ook wettelijk gerespecteerd te worden gelet op de sterke verankering van het eigendomsrecht in de grondwet en het EVRM. Dit zien we vertaald in twee concrete pijlers:

- maatregelen moeten van ‘openbaar nut’ (algemeen belang) zijn; uitvoering kan in principe enkel na en uitdrukkelijke beslissing van de overheid
- ze moeten gekoppeld zijn aan een billijke vergoeding (bij eigendomsoverdracht, waardeverlies gebruiksgenot, bij leveren van beheersdiensten) of evenwaardige compensatie (herverkaveling, gebruiksrui).

5.4.3 Nadere analyses

Naast onteigening, biedt de instrumentenkoffer uit het decreet landinrichting maatregelen uit kracht van wet die zich op deze vlakken situeren.

De instrumenten uit de instrumentenkoffer zoals vervat in het Landinrichtingsdecreet kunnen door de verschillende bestuursniveaus via drie procedures (‘sporen’) ingezet worden.

De eerste procedure (“spoor”) heeft betrekking op de uitvoering van landinrichtingsprojecten. Een landinrichtingsproject kan ingesteld worden als het project bijdraagt aan het behoud, de bescherming en de ontwikkeling van de open ruimte en als het project past binnen de prioriteiten van de Vlaamse Regering.

De tweede procedure betreft de projecten, plannen en programma’s van de verschillende bestuursniveaus m.b.t. het beheer en de inrichting van een gebied. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld het installeren van glastuinbouwzones, het aanleggen van natuurverbindingen of het herstellen van natuurlijke oevers zijn. Ook bij grote infrastructuurwerken kan van deze procedure gebruik worden gemaakt, alsook voor de uitvoering van een RUP.

De derde procedure tot slot wordt aangewend via een beheervisie en dit enkel voor de instrumenten voor beheer.

Samengevat kunnen onder het geldende Landinrichtingsdecreet strikt juridisch sporen 1 en 3 slechts worden toegepast op gebieden met bebouwing waarin de onbebouwde ruimte evenwel overweegt; spoor

2 inzake de realisatie van de projecten, plannen en programma's daarentegen biedt de mogelijkheid voor toepassing in bebouwde context.

In het kader van het 2^{de} spoor - inzake de realisatie de projecten, plannen en programma's - bestaat de mogelijkheid om de instrumentenkoffer ook aan te wenden voor bebouwd gebied. We kunnen hierbij een onderscheid maken tussen inrichtingswerken en erfgoedbaarheden tot openbaar nut enerzijds, en een herverkaveling anderzijds. Strikt juridisch gezien zijn de maatregelen uit kracht van wet uit het decreet landinrichting ook toepasbaar in stedelijke context. Dit is een uitdrukkelijk keuze van de decreetgever geweest. Maar tegelijkertijd is de praktische toepasbaarheid niet voor de hand liggend, zoals ook in de memorie van toelichting van het decreet is aangehaald.

Beperkt nut en complexe besluitvorming van inrichtingswerken en erfgoedbaarheden tot openbaar nut in bebouwde context, volgens de huidige bepalingen van het landinrichtingsdecreet

Artikel 2.1.1 Landinrichtingsdecreet voorziet in twee types "inrichtingswerken". Het eerste type, de "gewone" inrichtingswerken, kunnen worden uitgevoerd door zowel de overheid als particulieren. Het betreft allerhande werken in uitvoering van het landinrichtingsplan: werken van landschapszorg, natuurontwikkeling, integraal waterbeleid, kavelontsluiting, recreatieve maatregelen, etc. Het doel van dit instrument is de mogelijkheid bieden om gecoördineerd werken uit te voeren voor de realisatie van de maatregelen uit het landinrichtingsplan of de inrichtingsnota.

Het tweede type inrichtingswerken zijn de zogenaamde inrichtingswerken "uit kracht van wet": dit zijn inrichtingswerken die uitgevoerd worden door de overheid zonder instemming van degene die persoonlijke of zakelijke rechten heeft op het terrein. De inrichtingswerken houden verband met landschapszorg, natuurontwikkeling, recreatie, natuureducatie, waterhuishouding, milieuverbeteringen, natuurtechnische milieubouw, het verbeteren van de landbouwstructuren, conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen, of zijn werken aan waterlopen, wegen en wegenpatroon en grondwerken. Voorwaarde is dat de uitvoering van de werken het openbaar nut dienen.

Welke inrichtingswerken precies mogelijk zijn, wordt niet nader omschreven (S. VERBIST, "Het landinrichtingsdecreet: een kritische verkenning", T.R.O.S., 2016, nr. 81, p.49). Beide types inrichtingswerken lijken in ieder geval in beginsel vooral gericht op weinig of onbebouwde ruimte.

Als aanvulling op de hierboven vermelde inrichtingswerken voorziet artikel 2.1.3 Landinrichtingsdecreet in de mogelijkheid om middels een afzonderlijk besluit erfgoedbaarheden tot openbaar nut te vestigen die worden gekoppeld aan inrichtingswerken uit kracht van wet. Zij zijn gericht op de instandhouding van deze inrichtingswerken uit kracht van wet.

Naast de erfgoedbaarheden tot openbaar nut gekoppeld aan inrichtingswerken uit kracht van wet, voorziet het Landinrichtingsdecreet tevens in "andere" erfgoedbaarheden tot openbaar nut. Deze andere erfgoedbaarheden tot openbaar nut zijn gericht op landschapszorg, natuurontwikkeling, recreatie, mobiliteit, natuureducatie, waterhuishouding, milieuverbeteringen, verbeteren van de landbouwstructuur of conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen. Zij worden gevestigd door de opname van de erfgoedbaarheid tot openbaar nut in het landinrichtingsplan of de inrichtingsnota, en dus niet bij een afzonderlijk besluit (A. CARETTE, "De instrumentenkoffer uit het nieuwe Landinrichtingsdecreet, een kennismaking", T.M.R. 2016, nr. 1, p. 11-12).

Uit zowel artikel 2.1.1 als 2.1.3 van het Landinrichtingsdecreet blijkt dat de daarin vervatte inrichtingswerken en erfgoedbaarheden tot openbaar nut hoofdzakelijk betrekking hebben op landschapszorg, natuurontwikkeling, e.d., en dus ontworpen zijn voor een veeleer onbebouwde context.

Evenwel zouden inrichtingswerken (al dan niet uit kracht van wet) en aanvullende erfgoedbaarheden tot openbaar nut mogelijks wel dienstig kunnen worden aangewend in bebouwde/stedelijke context. Denk daarbij in het bijzonder aan inrichtingswerken en erfgoedbaarheden met betrekking tot in het bijzonder waterhuishouding, recreatie, mobiliteit, (water-) wegen of de conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen.

Het grote voordeel van de inrichtingswerken uit kracht van wet, is dat werken kunnen worden uitgevoerd door de overheid zonder toestemming van een private eigenaar(s), waarbij bovendien erfgoedbaarheden kunnen worden gevestigd ter instandhouding van de inrichtingswerken uit kracht van wet. In het licht van de rechtspraak van de Raad van State, volgens welke eigenaars niet kunnen worden gedwongen om samen te werken teneinde een RUP te verwezenlijken, zouden dergelijke verplichtende instrumenten flankerend kunnen worden aangewend ter uitvoering van een RUP in bebouwde omgeving.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat blijkens de rechtspraak van de Raad van State erfdiensbaarheden in RUP's kunnen worden opgenomen als planbestemming (RvS 28 juni 2012, nr. 220.090). Waar eigenaars de bestemming bepaald bij een RUP mogen - maar niet moeten - realiseren, en het dus onzeker is of de erfdiensbaarheid opgelegd bij een RUP ooit verwezenlijkt zal worden, kunnen de erfdiensbaarheden tot openbaar nut zoals vervat in het Landinrichtingsdecreet de realisatie van erfdiensbaarheden verzekeren, ook in bebouwde context.

Het zij echter herhaald dat het Landinrichtingsdecreet de toepassing van inrichtingswerken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut slechts voor bepaalde oogmerken toelaat, en dat waterhuishouding, recreatie, mobiliteit, (water-)wegen of de conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen vermoedelijk de voornaamste toegelaten oogmerken zijn die ook voor een stedelijke of bebouwde context relevant kunnen zijn.

Merk ook op dat de toepassing van de instrumenten uit kracht van wet volgens het tweede spoor van het Landinrichtingsdecreet steeds moet kaderen in een inrichtingsnota, die – indien opgemaakt door een provinciebestuur of gemeentebestuur – maar kan worden vastgesteld nadat de nota is goedgekeurd door VLM. Het is eveneens aan VLM om de vergoeding vast stellen bij schade of als de werken hinderlijk zijn voor het genot van de gronden. Momenteel situeert de expertise van VLM zich echter vooral in openruimte projecten.

Bovendien dient overeenkomstig art. 4.1.1. Landinrichtingsdecreet de Vlaamse regering machtiging te verlenen aan gemeentebesturen voor de toepassing van de inrichtingswerken uit kracht van wet en het vestigen van erfdiensbaarheden tot openbaar nut (als ook voor vrijwillige bedrijfsverplaatsing, bedrijfsreconversie, bedrijfsstopzetting, recht van voorkoop, herverkaveling uit kracht van wet, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil en vergoeding voor waardeverlies van gronden). Hier duikt een discrepantie op met het nieuwe (ontwerp) onteigeningsdecreet, waarin bv. is gestipuleerd dat de gemeenteraad een onteigeningsmachtiging kan verlenen, en dus gestreefd wordt naar meer autonomie van de lokale besturen.

De toepassing van een herverkaveling uit kracht van wet is een zinvolle aanvulling op het bestaande instrumentarium

Dé uitdaging inzake publieke grondregie voor de toekomst ligt vooral in het activeren van private eigenaars om tot samenhangende, kwaliteitsvolle ruimtelijke transformaties te komen. In situaties waarbij de eigendommen versnipperd zijn en deze een belangrijk hinderpaal zijn om de herontwikkeling op gang te brengen zou een stedelijk herverkavelingsinstrument een nuttige aanvulling kunnen betekenen t.o.v. de reeds bestaande grondregie-instrumenten in de stedelijke context. In die zin is het nuttig om verder na te gaan of de 'herverkaveling uit kracht van wet' – al of niet in combinatie met een planologische ruil - concreet inzetbaar zijn in een stedelijke context. Vooral in verband met de waardebepaling van de eigendommen stellen er zich toch enkele problemen.

Ten aanzien van de waardebepaling in het decreet betreffende de landinrichting wordt gewerkt met een ruilwaarde en een gebruikswaarde. Deze waardering zal worden doorgevoerd door de landcommissie waarbij volgende factoren deze waarde bepalen : de oppervlakte, de ligging, het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, de aanwezige constructies en opstanden, de cultuurwaarde en het bestaan van pacht of van erfdiensbaarheden. De landcommissie kan deze waardering doorvoeren aan de hand van schattingen van de individuele percelen of aan de hand van gebiedsschattingen die zijn gebaseerd op de aangehaalde factoren. Deze werkwijze heeft haar beperkingen in een stedelijke context. Zo zal de waarde in een stedelijk gebied ook bepaald worden door andere factoren zoals bv. de eventuele saneringskosten, de bebouwingmogelijkheden (functies, woondichtheden, vloeroppervlakten,...), enz. Bovendien heeft de landcommissie actueel weinig of geen ervaring met de waarderingen in een stedelijke context, maar ze zou deze taak wel op zich kunnen nemen. Mogelijks zou de commissie enkel maar moeten optreden indien de betrokken eigenaars voorafgaandelijk niet tot een vergelijk kunnen komen i.v.m. de waarde van de eigendommen, m.a.w. eventueel als een soort beroepsinstantie vergelijkbaar met de onteigeningsregelgeving waarin eerst expliciete onderhandelingen moeten worden gevoerd met het oog op een minnelijk akkoord en een gerechtelijke procedure pas wordt ingezet als er geen minnelijk akkoord kan worden bekomen.

Het zou wenselijk zijn om de desbetreffende artikels i.v.m. de waardebepaling (incl. de rol van de landcommissie) in het decreet Landinrichting én het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de

landinrichting aan te vullen specifiek voor waarderingen op maat van herverkavelingen in een stedelijke context of te stroomlijnen met principes die bij onteigeningen gelden.

De combinatie met een ‘voorbereidingsbescherming’ is wenselijk

Van zodra de overheid een beslissing genomen heeft i.v.m. het te herverkavelen gebied zou er ook een ‘voorbereidingsbescherming’ moeten ingaan, wat betekent dat in die periode bv. geen (bouw)vergunningen mogen worden verleend, geen beschermingsprocedures opgestart kunnen worden, geen splitsing van percelen en toedeling en overdracht van (beperkte) rechten kan plaatsvinden, ... zonder toestemming wordt verkregen van de initiërende overheid.

Het beginsel van een voorbereidingsbescherming is echter ook nuttig en wenselijk los van een herverkaveling, zoals als aangehaald in pt. 5.2.3 m.b.t. de expliciete besluitvorming voor activatieprojecten.

Andere denkpijpen i.f.v. een herverkaveling uit kracht van wet (vanuit de overheid)¹⁶

In de onderzoeksbijlage is op hoofdlijnen een analyse van een aantal buitenlandse regelingen opgenomen. In de internationale praktijk kunnen er twee hoofdmodellen onderscheiden worden, een model met het

- accent op het aanpassen van de kavelindeling
- en een model met het accent op samenwerken.

Van het eerste type is de Duitse Umliegung een voorbeeld, een instrument dat de overheid gebruikt om kavels opnieuw in te delen en grond vrij te maken voor openbare voorzieningen. De Duitse ‘Umliegung’ lijkt vergelijkbaar met een (naar een stedelijke context gemodelleerde) ‘herverkaveling uit kracht van wet’ uit de VLM-koffer. Bovendien is de juridische context in Duitsland, als het gaat om ingrijpen in private eigendommen vanuit de overheid, anders dan in Vlaanderen en kent het instrument van de Umliegung vaak toepassing waar wij andere instrumenten kennen (bv. gratis grondafstand als last bij vergunning).

Van het tweede type model is de Franse Association Foncière Urbaine (AFU) een voorbeeld, een instrument voor eigenaren om tijdelijk de zeggenschap over onroerend goed op het gezamenlijke niveau te brengen zodat een plan gerealiseerd kan worden. Bij ingrijpen ‘uit kracht van wet’ komt het eigenlijk op neer dat de betrokkene ofwel verplicht wordt in een samenwerkingsverband van eigenaren te stappen (de overige leden van AFU hebben volledig beslissingsrecht), ofwel zijn goed moet verkopen aan dit samenwerkingsverband of in de oprichtingsakte aangeduide organisatie of persoon. Het betreft dus een regeling tussen (private) eigenaren, waar de overheid niet noodzakelijk actief moet tussenkomen. De rol van de overheid (= prefect) kan gaan de instelling van een AFU op vraag van de meerderheid van eigenaren of het vanuit de overheid instellen van een AFU (zelfs zonder er een vrijwillige meerderheid van eigenaren is). Indien alle eigenaren akkoord gaan, is er sprake van een vrijwillig dergelijk privaatrechtelijk samenwerkingsverband die geen overheidsbeslissing inhoudt., tenzij het een herverkaveling omvat.

Het toepassingsgebied gaat (in de Franse context) véél verder dan louter het aanpassen van een kavelindeling.

Uit de bespreking in de begeleidingsgroep en het dagelijks bestuur blijkt echter duidelijk de voorkeur om in te zetten op (het verbeteren van) de toepassing van de instrumenten uit het Landinrichtingsdecreet en niet onmiddellijk over te gaan tot een volledig nieuwe regelgeving zoals de AFU.

5.4.4 Aanbevelingen

(4) Pas het toepassingsgebied en uitvoeringsmodaliteiten van het decreet Landinrichting aan

Om de toepasbaarheid van de maatregelen uit kracht van wet uit het Landinrichtingsdecreet ook praktisch hanteerbaar en juridisch zeker toepasselijk te maken in een bebouwde context, is het aangewezen een aantal bepalingen in het decreet Landinrichting aan te passen.

- het toepassingsgebied voor inrichtingswerken uit kracht van wet en erfdienstbaarheden uit kracht van wet wordt best zo ruim mogelijk gehouden. Een limitatieve opsomming van de toepassingsmogelijkheden is moeilijk te bepalen in een bebouwde context. De mogelijke bestaande en gewenste gebruiken en inrichting verschillen immers gebied per gebied en plan per plan sterk in een bebouwde context. Een oplossingsrichting kan zijn om de gewenste maatregelen

¹⁶ Dit wordt uitgebreider behandeld in de onderzoeksbijlage

- die blijken uit de inrichtingsnota - en waarvan uit de instrumentenafweging blijkt dat deze als een inrichtingswerk en/of erfdienstbaarheid kan worden beschouwd en ook best als dusdanig wordt gerealiseerd - onder het toepassingsgebied van de wettelijke bepalingen te laten vallen.
- de goedkeuring van een inrichtingsnota wordt beter losgekoppeld van de goedkeuring van VLM. De expertise van VLM situeert zich immers vooral in openruimteprojecten. Bovendien is in het licht van de bestuurlijk gewenste grotere autonomie van lokale besturen te rechtvaardigen dat het de gemeenteraad is (of i.c. de provincieraad bij provinciale projecten) de goedkeuring voorziet van maatregelen die in eigendomsrechten ingrijpen.
 - vanuit dezelfde filosofie van grotere autonomie voor lokale besturen, wordt de machtiging voor maatregelen uit kracht van wet ook beter bij de gemeenteraad (i.c. de provincieraad) gelegd i.p.v. bij de Vlaamse regering. Dit spoort ook beter met de nieuwe onteigeningsregelgeving, waarin ook niet meer noodzakelijkerwijze een machtiging van de Vlaamse minister(s) is vereist voor gemeentelijke of provinciale onteigeningsplannen.
 - De decretale vastgelegde factoren die gehanteerd moeten worden bij de waardebeoordeling bij herverkaveling uit kracht van wet zijn vooral van toepassing in de open ruimte. In een bebouwde context spelen ook andere factoren. In de onteigeningswetgeving is ook niet decretaal bepaald met welke factoren moet en kan rekening worden gehouden bij het bepalen van een onteigeningsvergoeding.
 - Als recent ingestelde instantie voor de waardebeoordeling bij herverkavelingen heeft de Landcommissie weinig ervaring met waardebeoordelingen, niet bij openruimte projecten en nog minder in bebouwde contexten. Deze ervaring kan wel opgebouwd worden. Het is o.i. echter aangewezen om een gelijkaardige principe in te voeren als bij onteigening, nl. eerst een expliciete fase van onderhandeling ('in der minne') en een objectief, gemotiveerd aanbod en de mogelijkheid om bij een wettelijk vastgestelde autoriteit desgevallend een bindende arbitrage te bekomen indien geen minnelijk akkoord wordt bereikt. In de onteigeningsregeling is dit een gerechtelijke procedure. Naar analogie met de aanbevelingen inzake waardebeoordelingen (zie pt. 5.6.4) kan dit o.i. ook een andere instantie (bv. een landcommissie) zijn.
 - VLM is op vandaag ook niet de meest aangewezen instantie om vergoedingen vast te stellen voor bv. waardeverlies van gronden n.a.v. maatregelen uit kracht van wet in bebouwde context. Hier kan een gelijkaardige redenering worden gevolgd als in het vorige punt, nl. een fase van minnelijke onderhandeling, en een arbitrage-autoriteit.

(5) Koppel een voorbereidingsbescherming aan een besluit tot toepassing van instrumenten uit kracht van wet

De wenselijkheid van een voorbereidingsbescherming ('bewarende maatregelen') van zodra wordt beslist om een activatieproject op te starten, is al aangehaald onder pt. 0 m.b.t. de expliciete besluiten van de initiatiefnemende overheid. Dit is zeker het geval bij een besluit tot herverkaveling of andere maatregelen uit kracht van wet. In een bebouwde context hebben immers heel wat beslissingen van overheden (vergunningen, beschermingen,...) niet enkel impact op de realiseerbaarheid van de inrichtingswerken, erfdienstbaarheden of herverkaveling, maar ook grote impact op de waardebeoordelingen.

5.5 Ondersteuning van de procesvoering vanuit de Vlaamse overheid

5.5.1 Doel

Het directe doel is gericht op een adequate procesvoering (investeringsondersteuning wordt hier buiten beschouwing gelaten). De onderlinge bedoeling is effectieve realisaties (van beleidsdoelstellingen) en vrijwillige samenwerking stimuleren.

In één van de workshops van de begeleidingsgroep is met een mooie quote gewezen op het belang van het proces: "het proces is minstens even belangrijk als de instrumenten". We zijn er dan ook van overtuigd dat voor het faciliteren van (vrijwillige) samenwerking tussen private stakeholders i.f.v. het realiseren van publieke doelstellingen vooral moet worden ingezet op het proces. (zie ook aanbeveling (2)).

5.5.2 Kenmerken

Diverse vormen van ondersteuning zijn denkbaar.

Het kan gaan om financiële ondersteuning (subsidie), aanreiken van kennis/kennisdeling, leveren van advies/expertise, of het faciliteren van het proces door een aanbieden van een platform dat de procesregie vergemakkelijkt.

Het kan passief (via website ed.) of actief in verschillende graden (doelgroepgerichte verspreiding/deling van kennis en inzichten door middel van bv. studiedagen, opleidingen, lerende netwerken).

5.5.3 Nadere analyse

Vanuit de Vlaamse overheid wordt reeds geïnvesteerd in procesondersteuning, onder de vorm van subsidies, procesbegeleiding en voorbeelden van best practices. Deze zitten evenwel sterk verspreid over diverse regelgevingen en diverse overheidsinstanties. Enkele aandachtspunten:

- de subsidies zitten verspreid (bv. strategische projecten RSV, stadsontwikkelingsprojecten, voortrajecten AIO, ...) zodat het moeilijk is om overzicht te krijgen van de subsidiemogelijkheden.
- de subsidies zijn elk gebonden aan eigen doelstellingen en contexten, waardoor niet alle projecten en/of overheden in aanmerking komen voor subsidie. Vooral kleinere gemeenten, waar de omvang en het aantal projecten eerder beperkt is, maar waar net ook weinig expertise en ervaring kan worden opgebouwd, dreigen uit de boot te vallen.
- het is niet altijd duidelijk in hoeverre subsidies gecombineerd kunnen worden, dan wel elkaar uitsluiten
- heel wat subsidies zijn gericht op de projectrealisatie en veronderstellen een uitgewerkt plan vooraleer subsidies worden toegewezen, wat kan leiden tot onzekerheid over de financiële haalbaarheid van het plan (het al dan niet bekomen van de subsidie is dan een risico).
- heel wat subsidies vergen een vrij zware toewijzingsprocedure (zowel in verantwoording van de aanvraag als in beslissingsprocedure en –termijn), terwijl er nauwelijks voorwaarden aan de output (resultaat) worden gekoppeld en/of dit niet wordt gemonitord.
- subsidies zijn/worden nogal eens toegespitst of gebruikt voor de ondersteuning van de planvorming (ontwerpend onderzoek), waarbij de noodzakelijke expertise inzake procesregie, de financiële haalbaarheid (businesscase) en uitvoerbaarheid (instrumenten) onderbelicht blijven.

Ook de ondersteuningsmaatregelen inzake procesbegeleiding en best-practices zijn heel divers en sterk versnipperd.

Grote diversiteit aan bestaande ondersteuningsmaatregelen

De ondersteuning in de opstart- en (voor)ontwerpfase is nu wel sterk gefragmenteerd:

- dikwijls sectoraal
zoals bv. de ondersteuning van de voortrajecten bij economische (her)ontwikkelingen vanuit Agentschap Innoveren en Ondernemen
- vaak beperkt tot een specifieke groep lokale besturen
zoals bv. stadsvernieuwingsprojecten enkel voor de steden
- sommige vormen van ondersteuning zijn complementair aan elkaar
zoals bv conceptsubsidies en projectsubsidies in het kader van de stadsvernieuwingsprojecten
- andere vormen van ondersteuning overlappen elkaar en zijn soms al eens concurrentieel ten opzichte van elkaar
zoals bv adviezen vanuit PPS-kenniscentrum, PMV, VIP-cel, Projectteam Complexe projecten, ...
- al of niet gericht op samenwerking met andere stakeholders
zoals bv de samenwerking met andere publieke stakeholders in het kader van de strategische projecten in uitvoering van het RSV

Er wordt hierbij ondersteuning gegeven op vlak van het ontwerp (zoals bv via de Bouwmeester en het Stedenbeleid), onderzoek (zoals bv via OVAM) en proces (zoals bv de Strategische Projecten ter uitvoering van het RSV)

De verschillende vormen van ondersteuning kunnen heel beperkt tot heel uitgebreid zijn. Op dit moment maken we onderscheid tussen volgende vormen van ondersteuning:

- Kennis aanreiken aan lokale besturen op een eerder passieve wijze via websites, leidraden, ...

- *zoals bv via Website Complexe projecten*
- Kennis aanreiken aan lokale besturen op een iets actievere wijze doelgroepgericht verspreiden via opleidingen, studiedagen, ...
zoals bv via de opleidingen van het PPS-kenniscentrum
- Kennis delen samen met andere stakeholders binnen een lerend netwerk waarbij bv. de lokale besturen ook onderling van elkaar leren
zoals bv Atrium Lerend Netwerk van Ruimte Vlaanderen
- Leveren van advies op maat aan lokale besturen
zoals bv de adviesdiensten van PMV in het kader van lokale gebiedsontwikkelingen
- Leveren van interne en/of externe experts aan lokale besturen met het oog op het éénmalig (i.f.v. één enkel project) ondersteunen van de lokale besturen
zoals bv bij de herbestemming van militaire domeinen door Agentschap Innoveren en Ondernemen, onderhandelaars bij brownfieldprojecten, procesregisseurs bij Complexe Projecten
- Leveren van interne en/of externe experts aan lokale besturen met het oog op capacity building binnen de lokale besturen
zoals Labo Ruimte van de Vlaamse Bouwmeester en Ruimte Vlaanderen
- Verstrekken van subsidies met het oog op het éénmalig (i.f.v. één enkel project) ondersteunen van de lokale besturen
zoals bv de voortrajecten van Agentschap Innoveren en Ondernemen
- Verstrekken van subsidies met het oog op capacity building binnen de lokale besturen
zoals bv de conceptsubsidies van Stedenbeleid

Opvallend is dat er door de meeste instanties minder ingezet wordt op het opbouwen van een lerend netwerk. Ook zijn er maar beperkte initiatieven i.f.v. capacity building bij lokale besturen.

De behoeften bij lokale besturen verschillen

De behoeften bij de lokale besturen - i.f.v. het activeren van transformaties - zijn divers:

- Bij centrumsteden:
 - veel potentiële projecten
 - intern knowhow en medewerkers
 - teveel potentiële projecten in verhouding tot de aanwezige knowhow en medewerkers
- Bij kleine steden én stedelijke randgemeenten van centrumsteden
 - meerdere potentiële projecten
 - weinig of geen interne knowhow en specifieke medewerkers aanwezig
- Bij kleine gemeenten:
 - beperkt aantal potentiële projecten
 - geen knowhow en specifieke medewerkers aanwezig

Een 'kwaliteitsgarantie' voor externe expertise is aangewezen

Hierbij zijn verschillende denkrichtingen mogelijk.

De Vlaamse overheid zou kunnen kiezen om raamovereenkomsten te sluiten met de externe partners. De Vlaamse overheid specificeert in het bestek ten behoeve van welke type projecten en overheden de ondersteuning moet worden geleverd. Telkens zich een vraag voordoet, kan de raamovereenkomst worden afgeroepen. Met deze techniek worden de lokale besturen geen contractant van de dienstverlener. De dienstverlener heeft een overeenkomst met de Vlaamse overheid en wordt in beginsel ook door deze betaald.

Wanneer het de bedoeling zou zijn om de lokale besturen rechtstreeks te laten contracteren met de externe dienstverleners en de lokale besturen deze ook zelf moeten betalen, kan de Vlaamse overheid kiezen om te fungeren als opdrachtcentrale. Zij gaat de gunningsprocedure voeren maar de finale overeenkomsten komen tot stand tussen externe dienstverlener en lokale overheid. In dit scenario moet het bestek goed vermelden wie beroep kan doen op de opdrachtcentrale en wordt best ook een eerste schatting van de verwachten prestaties gemaakt. De opdrachtcentrale zou – bij onzekerheid over de te verwachten prestaties – een raamovereenkomst kunnen sluiten met de externe dienstverleners. Het sluiten van deelopdrachten, op basis van de raamovereenkomst, kan dan door de lokale overheden gebeuren.

In de huidige overheidsopdrachtenwet (15/06/2006) duiken zowel de begrippen aankoopcentrale en opdrachtcentrale op. Ze lijken als synoniemen te worden gebruikt in de wetgeving, maar er bestaat een belangrijk verschil tussen beide. In de nieuwe Overheidsopdrachtenwet van 2016 wordt niet meer gesproken van “opdrachtcentrales”, maar slechts van “aankoopcentrales”. Inhoudelijk verandert er evenwel niets. Een aantal preciseringen zijn wel nieuw.¹⁷

Een derde denkrichting is te werken vanuit een eigen pool van experts bij de Vlaamse overheid (bv. onderhandelaars brownfieldconvenanten, procesregisseurs Complexe Projecten,...). De beschikbaarheid, kennis en kunde, en inzetbaarheid in een grote diversiteit aan opdrachten is natuurlijk een noodzakelijke voorwaarde. Dit zal vermoedelijk nopen tot bijkomende opleidingen, heroriëntering van personen en/of bijkomende aanwervingen bij de overheid.

Bijkomende aandachtspunten inzake kennisopbouw en -deling

Verder lijkt het belangrijk om:

- in te zetten op het opbouwen van een lerend netwerk in nauwe samenwerking met de lokale overheden en koepelorganisaties (zoals VVSG, Kenniscentrum Vlaamse steden, VRP, ea).
- alle ondersteunende initiatieven (in eerste instantie op Vlaams niveau)
 - beter op elkaar afstemmen in functie van de reële behoeften bij de lokale besturen
 - meer te monitoren en bij te sturen i.f.v. het beter benutten van de beschikbare middelen (het eerste doel mag niet het verhogen van de financiële mogelijkheden van de gemeenten zijn).

Het laten terugvloeien van de opgebouwde kennis naar de Vlaamse overheid kan perfect in het bestek voor het raamcontract of de opdrachtcentrale (op grond waarvan de deskundige(n) worden aangesteld) worden opgenomen als een van de onderdelen van de opdracht. Er kan inderdaad worden voorzien in een (periodieke en tijdens de “opdracht” bij de lokale besturen) “rapporteringsplicht”, workshops, Daartoe zou er ook een bepaald (ICT-)platform kunnen worden ontwikkeld, waarin elke expert zijn verslagen dient in te geven, waarin de gegevens van elk project/elke deelnemende deskundige terug te vinden zijn,

Voorbeelden van een digitaal platform om de procesvoering te faciliteren

De (passieve) ondersteuning kan verder gaan dan louter informatie aanbieden.

Een voorbeeld is het stedelijk herverkavelingsportaal uit Nederland. (<https://www.kadaster.nl/stedelijk-herverkavelingsportaal>)

Het is mogelijks nuttig als inspiratiebron van een vernieuwde format die verder gaat dan het louter aanreiken van informatie (digitale bibliotheek) zoals dat bv bij de website 'complexe projecten' het geval is. Het Stedelijk herverkavelingsportaal is een (beveiligde) internetapplicatie, waardoor initiatiefnemers van een te herverkavelen gebied op elk moment de praktische organisatie van een herverkavelingsproject kunnen regelen. Het Stedelijk herverkavelingsportaal ondersteunt eigenaren bij het maken van een gebiedsplan en bij een aanzet voor een verkavelingsplan. Men krijgt inzicht in het proces en men kan informatie opvragen over een concreet projectgebied. Als deelnemer aan een herverkavelingsproject kan men ook anderen informeren en kennis uitwisselen. Het Herverkavelingsportaal is ontwikkeld voor zelfwerkzaamheid. In het portaal zit de mogelijkheid om direct met het Kadaster contact op te nemen als men er niet uitkomt. Om gebruik te kunnen maken van het portaal maakt men éénmalig een account aan. Via het stedelijk herverkavelingsportaal kan men o.a. perceelgegevens verzamelen inclusief taxaties; kaarten opvragen en bewerken; deelnemers uitnodigen, bijeenkomsten plannen, documenten verzenden en bewaren; percelen ruilen (waarbij ook splitsten mogelijk is); stemrondes organiseren; financiële afhandeling: de waardes van de inbreng en toewijzing van percelen worden automatisch in het systeem verwerkt; enz.

Ondertussen zijn er ook commerciële internetapplicaties die eigenaars/ontwikkelaars ondersteunen bij herverkavelingen en gebiedsontwikkelingen. Een goed voorbeeld hiervan is 'Promis software voor gebiedsontwikkeling'. De voornaamste aanvulling zit vooral in het aanleveren van financiële tools (exploitatiemodel, risicomangement, ...). (<https://www.crbfusion.nl/promis/>).

¹⁷ Een uitgebreidere juridische analyse van de figuur van de aankoopcentrale (raamovereenkomst) en opdrachtcentrale in de regelgeving inzake overheidsopdrachten is opgenomen in de onderzoeksbijlage.

5.5.4 Aanbevelingen

(6) Werk voor lokale besturen een ondersteuningsregeling uit die de nodige kennis en expertise garandeert en afgestemd is op de behoeften

De meest directe manier om impact te hebben op de (kwaliteit van) de procesvoering bij lokale overheden is het aanleveren van de benodigde expertise inzake procesregie, ontwerp, businessplan en instrumenten. Dit kan door:

- (tijdelijke) subsidiëring van aanwervingen/aanstelling van bijkomend geschikt personeel door de betreffende overheid (capacity building),
- het projectgebonden aanleveren van de benodigde expertise vanuit een raamcontract of opdrachtcentrale.

Al naargelang de eigenheid (en behoeften) van de gemeente is het ene dan wel het andere spoor, of beide sporen nuttig:

- Bij centrumsteden: vooral inzetten op subsidies met het oog op een verdere capacity building
- Bij kleine steden én stedelijke randgemeenten van centrumsteden: aanbrenge van externe experts voor realisatie van projecten door deze experts + subsidies met het oog op een minimale capacity building
- Bij kleine gemeenten: aanbrenge van externe experts en dit met het oog op de realisatie van (éénmalige) projecten door deze experts

(7) Zorg voor kennisopbouw en –uitwisseling bij de Vlaamse overheid en bij de lokale procesregisseurs

De opbouw van kennis en kunde is ook een vorm van capacity building. Louter informatieverstrekking via publicaties en/of website wordt als te passief ervaren en is een onderbenutting van de kennis die individueel vanuit praktijkervaring in concrete projecten wordt opgebouwd.

In eerste instantie kan worden gewerkt via:

- een verplichte periodieke voortgangsrapportage van de procesregisseurs die via een raamcontract of opdrachtcentrale worden aangesteld. De verplichting tot rapportage kan onderdeel uitmaken van hun contractuele verplichtingen.
- het op regelmatige basis samenbrengen van deze procesregisseurs (of deskundigen inzake businessplan, instrumenten,...) in workshops waar kennis wordt uitgewisseld. Mogelijke thema's kunnen vanuit gemelde probleempunten uit de voortgangsrapportages worden gedetecteerd en/of de kennisbehoeften kunnen ook vanuit de workshops worden vastgesteld.
- vanuit de vastgestelde behoeften kan dan gericht worden gewerkt aan een digitaal platform, dat geleidelijk wordt opgebouwd op maat van de behoeften op het terrein.
- eventueel kan na verloop van tijd (wanneer voldoende kennis is opgebouwd, en de concrete behoeften gedetecteerd zijn) een masterclass worden georganiseerd waarin gericht in bijkomende opleiding kan worden voorzien.

5.6 Het belang van objectieve waardebeoordelingen i.f.v. vrijwillige samenwerking tussen, en billijke vergoeding van, de betrokken eigenaars

Financiële overwegingen bepalen in sterke mate de bereidheid van (private) partijen tot actie en/of medewerking. Het is echter ook op dit vlak dat vooral bij niet-professionelen het nodige inzicht ontbreekt, onrealistische verwachtingen leven en snel argwaan ontstaat tussen actoren waardoor vrijwillige samenwerking wordt gehypothekeerd. Los daarvan is inzicht nodig in de huidige waarde en (potentiële) toekomstige waarde na realisatie van het project, om onderlinge afspraken te kunnen maken tussen de actoren over hoe de kosten en baten onderling zullen worden verdeeld.

Hiertoe zijn objectieve, inzichtelijke waardebeoordelingen nodig. Deze omvatten enerzijds een 'nulmeting' van de huidige waarde (i.f.v. realistische verwachtingen en het kunnen inschatten van de financiële impact van toekomstige ontwikkelingen voor elk van de eigenaars), en anderzijds een financieel rekenmodel dat

doorheen het plan- en besluitvormingsproces kan worden ingezet om de financiële haalbaarheid te kunnen monitoren. De financiële haalbaarheid van ontwerpvoorstellen en het draagvlak bij de stakeholders (inzicht in de financiële impact voor elk van de eigenaars, die hun bereidwilligheid mee zal bepalen) kunnen er immers toe leiden dat het plan moet worden bijgestuurd.

5.6.1 Doel

Het doel van de waardebeoordelingen is dan ook veelzijdig:

- realistisch inzicht bieden in meer/minwaarden voor de stakeholders
- duidelijkheid creëren over de gelijkwaardige behandeling van alle stakeholders
- voeding voor het ‘business plan’ in het proces, dat op haar beurt een evaluatietool is om de haalbaarheid van planvoorstellen te monitoren.
- een basis bieden voor het bepalen van eventuele financiële compensaties die samenhangen met, en billijk zijn t.o.v. de eigendomsbeperkingen en meerwaarden die door het plan zouden worden gecreëerd, zodat alle eigenaars zich eerlijk behandeld weten.

5.6.2 Kenmerken

- de waardebeoordelingen van eigendommen moet objectief zijn.
De gelijke behandeling van eigenaars en consequente ‘wetenschappelijke’ benadering van de eigenaars is nodig om het onderling vertrouwen te bewerkstelligen. Dit veronderstelt ook een open communicatie over de waardebeoordelingen en de mogelijkheid om in dialoog te treden over de gehanteerde uitgangspunten en methodieken.

- Een aandachtspunt is wel dat, alhoewel de waardebeoordelingen openlijk en transparant gecommuniceerd moeten worden om inzicht te bieden aan, en de draagvlak te verwerven bij, de actoren, het in onze cultuur moeilijk ligt voor individuele eigenaars om openlijk over inkomsten en waarde van individuele eigendommen te praten. Het is belangrijk dat de stakeholders zich kunnen vinden in de gehanteerde waarderingmethodieken.

De betrokkenheid van de (initiërende) overheid is ook een aandachtspunt. Enerzijds moet de overheid de burger beschermen en is ze verplicht billijke vergoedingen te hanteren indien eigendomsrechten worden beperkt, maar als ze anderzijds zelf eigendommen in de ontwikkeling heeft of wil verwerven, kan ze in een ‘rechter en partij’ positie komen. De deontologie van de betreffende overheid speelt dan sterk door om aanvaardbaar te blijven bij de andere actoren. Waardebeoordelingen dienen te gebeuren door onafhankelijke experts, die bij voorkeur door het geheel van betrokken actoren worden aangesteld/betaald en niet enkel aan één partij (die hen betaald) rekenschap moeten afleggen. Meerdere schattingen van hetzelfde goed leveren zelden hetzelfde resultaat. Dit komt omdat veel factoren in de schatting kunnen meespelen, zeker in bebouwde gebieden, maar ook omdat de methodiek van schatters verschilt. De motivatie hoe ze tot een bepaalde schatting komen is niet altijd inzichtelijk. Bovendien blijkt uit de praktijk dat schattingen vanuit de opdrachtgevende instantie ‘stuurbaar’ zijn.

- gebaseerd op een ‘nulmeting’ (schatting) die de actuele marktwaarde van het goed weerspiegelt.
Nog voor een plan wordt uitgewerkt, dus al bij aanvang van het proces, is inzicht in de financiële aspecten nodig voor alle stakeholders.

Dat dit geen sinecure is blijkt uit de huidige praktijk bij schattingen en onteigeningen. Er zijn soms grote verschillen tussen een schatting en gerechtelijke bepaling van een onteigeningsvergoeding. De ‘nulmeting’ zou in principe niet lager mogen zijn dan een onteigeningsvergoeding – liefst wat hoger – om vrijwillige overdracht te stimuleren boven onteigening. Hoe hoog een (gerechtelijk bepaalde) onteigeningsvergoeding zal bedragen, is echter nooit vooraf te bepalen.

- waardebeoordeling van projectvoorstellen a.d.h.v. een dynamisch rekenmodel, met een detailleringsgraad die is afgestemd op de detailleringsgraad van het plan (die doorheen het proces kan verschillen), dat makkelijk aanpasbaar is aan nieuwe inzichten/afspraken doorheen het proces, en dat kan omgaan met risico’s (kosten/tijd/onzekere inkomsten).

Omdat het financiële resultaat uiteindelijk sterk wordt beïnvloed door de plan- en besluitvorming en afhankelijk is van risico’s die niet bij voorbaat concreet becijferd kunnen worden, zal doorheen het proces moeten worden gewerkt met een dynamisch financieel model waarmee inzicht kan worden geboden op de (financiële) consequenties van keuzes en de (financiële) haalbaarheid tijdens het plan- en besluitvormingsproces wordt bewaakt.

- gekoppeld aan een onderling afgesproken verdeelsleutel voor kosten en baten. De combinatie van een ‘nulmeting’ van de actuele marktwaarde van eigendommen (zonder het project wordt gerealiseerd) en de resultaten van het dynamisch rekenmodel (residuele waarde na realisatie van het project), laat toe dat duidelijk inzicht kan worden geboden in de meer- of minwaarden die het project voor elk van de eigenaars met zich mee zal brengen.

5.6.3 Nadere analyses

Het bepalen van de (actuele) waarde volgens bestaande methodieken

Bij de financiële waardebepaling is in eerste instantie de ‘nulmeting’ van de actuele waarde belangrijk.

We verkennen twee bestaande methodieken: voorbeeld(en) in een complexe stedelijke context en de waardebepaling bij toepassing van het Decreet landinrichting (het zgn. VLM-puntensysteem).

a) Voorbeeld(en) in een complexe stedelijke context

Er zijn in Vlaanderen weinig stedelijke transitie met een versnipperde eigendomsstructuur gekend waarbij men bij aanvang voor de waarde van de verschillende eigendommen in alle openheid en betrokkenheid van de stakeholders een nulmeting heeft uitgevoerd. De enige bekende case betreft Lage Weg te Hoboken. Dit project zit thans nog steeds in een vroege fase, maar toch lijkt het interessant genoeg om even van nabij te onderzoeken hoe de waardering/nulmeting hier concreet zal worden uitgevoerd.

Bij aanvang van het project werd een engagementsverklaring door alle eigenaars ondertekend en dit ter voorbereiding van een later op te maken samenwerkingsovereenkomst.

In opdracht van de grondeigenaars Lageweg en de Stad Antwerpen maakte RebelGroup Advisory Belgium een financieel model op dat moet toelaten om op een interactieve manier in het verdere planningsproces de waarde-ontwikkeling voor de eigenaars inzichtelijk te maken.

Via dit financieel rekenmodel wil men ook de financiële transacties beperken en daardoor het kapitaal in het gebied te houden. De huidige grondeigenaars zullen zelf participiëren in de herontwikkeling van het gebied. Hierdoor kan het aantal transacties - en de daarmee gepaard gaande registratierechten - beperkt worden.

Dit financieel model werd gestructureerd als een “grondenbankmodel”. Een grondenbank is een samenwerkingsmodel onder de vorm van een vennootschap waarbij de aandeelhouders de grondeigenaars zijn. De aandelenstructuur weerspiegelt de relatieve waarde van de verschillende eigendommen. In principe wordt er in deze grondenbank geen of weinig cash ingebracht, het eigen vermogen bestaat uit de vastgoedactiva. Deze keuze bood verschillende voordelen: ze sluit aan bij de wens van de eigenaars om zelf mee aan het stuur te blijven zitten in het project en mee te plukken van de meerwaarde die ontstaat. Ook werd hierdoor, ondanks het prille stadium van het project, van bij het begin rekening gehouden met (vereenvoudigde) financieringsaspecten en boekhoudkundige aspecten van projectontwikkeling. De (residuele) grondwaarde die dus voor de eigenaars ontstaat is dus de geactualiseerde waarde van de cash die aan de aandeelhouders, i.f.v. de voortgang van het project, uitgekeerd kan worden. Deze actualisatie dient te gebeuren met een bepaalde rendementseis. In de context van de Lageweg zal deze rendementseis kunnen mee-evolueren met de projectontwikkeling. Het risico zal immers stelselmatig kunnen afgebouwd worden door de creatie van (rechts)zekerheid: het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst, het vaststellen van een RUP door de Stad Antwerpen, ... Het model werd in een zeer vroeg stadium van de ontwikkeling opgemaakt. Dit maakt dat elke parameter nieuwe vragen oproept: wat is de haalbaarheid in de markt van het voorgestelde programma? Wat zijn de juiste prijsniveau's en afzetsnelheden? Dienen er juridische of fiscale optimalisaties te gebeuren? Kan het parkeren op een andere manier georganiseerd worden?

Een belangrijke onbekende is de huidige waarde van de eigendommen. Deze is immers sturend naar de verhoudingen in de grondenbank. In een greenfield-ontwikkeling is dit minder een probleem, aangezien de waarde quasi recht evenredig zal zijn met de oppervlakte. In een stedelijke context, met verschillend gebruik, bodemgesteldheid, bestemming, is er echter een meer complexe waarde-ontwikkeling. Een van de vervolgstappen zal daarom ook moeten zijn om tussen de eigenaars tot een “geobjectiverde” waardering te komen. Op vandaag is, voorzover bekend, deze waardering nog niet gebeurd.

b) Waardering in het decreet landinrichting¹⁸

Het decreet landinrichting bevat verschillende instrumenten waarbij de waardebevestiging van de gronden op "moment nul" van belang is. Zo kan verwezen worden naar de herverkaveling uit kracht van wet, de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, vergoedingen bij lokale grondenbanken,

De eventuele verschillen in waardebevestiging tussen de gronden die ingebracht worden en de gronden na de herverkaveling zullen verrekend worden op basis van de bepalingen van het landinrichtingsdecreet en de landcommissie. De generieke regeling rond planbaten, planschade uit de VCRO en de kapitaalschade en gebruikerscompensatie uit het decreet grond- en pandenbeleid, die voortvloeit uit de opmaak van een RUP, wordt uitgeschakeld bij toepassing van de herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil.

Samengevat kan worden gesteld dat ten aanzien van de waardebevestiging in het decreet betreffende de landinrichting wordt gewerkt met een ruilwaarde en een gebruikswaarde.

Deze waardering zal worden doorgevoerd door de landcommissie waarbij volgende factoren deze waarde bepalen : de oppervlakte, de ligging, het bestemmingsgebied van kracht in de ruimtelijke ordening, de aanwezige constructies en opstanden, de cultuurwaarde en het bestaan van pacht of van erfdienstbaarheden.¹⁹

De landcommissie kan deze waardering doorvoeren aan de hand van schattingen van de individuele percelen of aan de hand van gebiedsschattingen die zijn gebaseerd op de aangehaalde factoren.

Dergelijke wijze van werken zal niet eenvoudig over te zetten zijn naar een stedelijke context, waarbij volgende overwegingen kunnen worden aangehaald:

- in een bebouwde context zijn er grote verschillen in waarde door grote verschillen in gebruik, opstellen, bestemming, ..., zelfs binnen een gebied met beperkte geografische omvang
- in 'harde' bestemmingen, vnl. woongebieden die een veelheid aan functies toelaten, kunnen er grote verschillen mogelijk zijn tussen de waarde volgens het actueel gebruik en de potentiële verkoopwaarde binnen zelfde bestemming (de zgn. 'beste benuttingsmogelijkheid')
- bovendien is een inschatting van die beste benuttingsmogelijkheid geen sinecure en zeer sterk afhankelijk van de lokale context (de zgn. plaatselijke 'goede ruimtelijke ordening'), vnl. in het geval er geen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn.

De waardebevestiging in een stedelijke context zal dus veel meer 'in concreto' moeten gebeuren dan in een openruimtegebied.

Conclusie en verbetervoorstellen i.f.v. waarderingen in een stedelijke context

Het decreetaal vastleggen van een berekeningsmethodiek voor waardebevestigingen in een 'stedelijke context' lijkt niet realistisch. Net zoals in het onteigeningscontentieux steeds dezelfde vergoedingselementen aan bod komen (verkoopwaarde, waardevermindering van de overblijvende delen, geschiktheidswaarde, affectiewaarde,...) blijft de nominale bepaling er van iets wat 'in concreto' gebeurt en telkens verschillend kan zijn.

In gebiedstransformaties in een stedelijke context, waarbij gestreefd wordt naar vrijwillige samenwerking tussen de actoren, lijkt het meer aangewezen om in eerste instantie in onderling overleg en alle openheid afspraken te maken hoe en door wie de waarde geschat zal worden. In functie van de transparantie moet het mogelijk zijn om een motivatie te eisen van de schattingsresultaten (berekeningsmethodiek, gehanteerde referenties,...) en moet een dialoog mogelijk zijn tussen de opdrachtgever(s) en de schatter i.f.v. draagvlakvorming over de gehanteerde methodiek.

Een bijkomende optie is om vanuit de overheid een algemeen model te (laten) ontwikkelen en beschikbaar te maken, dat toelaat om door de stakeholders zelf een inschatting te maken van het financieel resultaat. Ontwikkelaars, studie bureaus, procesbegeleiders hanteren elk eigen modellen, die weliswaar elk hun eigen parameters en berekeningsformules hanteren. Op hoofdlijnen zijn de modellen echter vergelijkbaar. We hebben eerder al verwezen naar een voorbeeld van een commerciële internetapplicatie die eigenaars/ontwikkelaars ondersteunt bij herverkavelingen en gebiedsontwikkelingen. (<https://www.crbfusion.nl/promis/>). Een model dat door de overheid goed is bevonden en ter beschikking wordt gesteld, zal vermoedelijk makkelijker door niet-professionelen worden aanvaard. Omdat een model

¹⁸ De financiële waardebevestiging in het decreet Landinrichting wordt uitgebreid toegeleucht in de onderzoeksbijlage.

¹⁹ Merk op dat in art. 2.1.65 §2 6°, dat handelt over het bepalen van de ruilwaarde bij herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil, hieraan ook de verwervingswaarde is toegevoegd.

steeds draait op input van verschillende veranderlijken (intrestvoeten, tijdsaspecten, inschatting verkoopopbrengsten, kosteninschattingen, risico-inschattingen, ...) moet wel geduid worden welke de veranderlijken zijn, waarom veranderlijken bepaalde waardes hebben gekregen of welke eigen input van gebruikers realistisch wordt geacht onder welke omstandigheden en dergelijke meer.

Indien tussen de actoren geen akkoord wordt bereikt over de schattingsresultaten zou een schatting 'aangevochten' moeten kunnen worden. Daarbij is, rekening houdend met het uitgangspunt dat zoveel mogelijk wordt gestreefd naar vrijwillige samenwerking, is een eerste denkpiste dat voorafgaandelijk een arbitrage wordt afgesproken, waarbij de actoren zelf bepalen aan wie de arbitrage wordt toevertrouwd. Een tweede denkpiste is dat er van overheidswege een 'autoriteit' wordt aangeduid. Als niet vrijwillig tot een akkoord over de schatting wordt gekomen, zou deze autoriteit als arbitrage kunnen dienen. De dienst Vastgoedakten zou als dergelijke arbitrage-autoriteit kunnen functioneren, gelet op de ervaring uit grote hoeveelheden schattingen. De huidige dossierachterstand bij deze dienst, en het vaak aangehaalde knelpunt dat de (vooraf niet in te schatten) wachttijden vooraleer het dossier wordt behandeld sterk weegt op de voortgang van het proces, vereisen dan wel dat het arbitrageproces aan termijnen wordt gebonden en de dienst wordt versterkt. Een probleem voor dienst Vastgoedakten is bovendien dat ze niet altijd over voldoende informatie kunnen beschikken om vergelijkingen met referentieverkopen te kunnen maken. De notarissen en landmeters hebben wel toegang tot de databank met referentiepunten. Het is een probleem dat kadert in de privacywetgeving. Hieraan zou gewerkt worden, volgens het antwoord van de bevoegde minister op een parlementaire vraag.

Een andere denkrichting is het instellen van de landcommissies uit het decreet Landinrichting als bevoegde autoriteit om waarderingen te arbitrereren.

Om de kwaliteit en onafhankelijkheid van schattingen te garanderen zou er een toezichtinstantie moeten zijn die waakt over de kwaliteit en deontologie van beëdigde schatters. Dit is mogelijk via de Federale Raad van Landmeters- Experts en/of de Belgische Orde van Landmeters-Experts (BOLE).

5.6.4 Aanbevelingen

(8) voorzie een overheidsinstantie die als arbitrage-autoriteit kan functioneren

Teneinde een impasse of (gerechtelijke) onteigening te voorkomen als enige uitweg indien partijen het niet eens raken over een waardering, wordt best voorzien in een overheidsinstantie die een arbitrage rol kan vervullen. De beschikbaarheid over voldoende informatie en de nodige kennis en kunde is een conditie sine qua non. Eventueel zou als alternatief gewerkt kunnen worden met een internettool die als 'second opinion' kan worden gebruikt.

(9) werk een voorbeeldparagraaf inzake arbitrage bij betwistingen van waardebepalingen uit in functie van (model)contracten (zie ook pt.5.3)

De mogelijkheid tot arbitrage wordt best al bij aanvang van het proces afgesproken, en opgenomen in de intentie-overeenkomst. Een voorbeeldparagraaf, waarbij voornoemde arbitrage-autoriteit wordt vernoemd, kan helpen om deze werkwijze ingang te laten vinden.

5.7 Modaliteiten om vrijwilligheid te stimuleren boven maatregelen uit kracht van wet

Uit de tweede workshop van de begeleidingsgroep kwam duidelijk naar voor dat vrijwillige samenwerking te stimuleren is boven uitvoering d.m.v. maatregelen uit kracht van wet.

5.7.1 Doel

Vanuit het oogpunt van het stimuleren van vrijwillige samenwerking is het belangrijk dat wordt voorkomen dat kiezen om niet (vrijwillig) samen te werken (financieel of praktisch) interessanter is.

5.7.2 Kenmerken

Algemeen gesteld wordt daarbij gedacht aan twee pijlers waarop gewerkt zou moeten worden:

- dat kosten die aan de partijen die vrijwillig willen meewerken worden doorgerekend (bv. proces- en regiekosten), ook moeten kunnen worden opgelegd aan partijen die niet vrijwillig meewerken.
- dat er uitzonderingsbepalingen komen op het toepassingsgebied of –modaliteiten van bestaande regelgevingen die een voordeel bieden voor eigenaars die niet vrijwillig meewerken (en bv. speculeren op onteigening) t.o.v. de partijen die wel vrijwillig meewerken.

5.7.3 Nadere analyses²⁰

Een adequate procesvoering als belangrijkste middel om vrijwilligheid te stimuleren

In eerste instantie wordt er vanuit gegaan dat een adequate procesvoering de beste garantie biedt om vrijwillige samenwerking te stimuleren.

Bijkomende modaliteiten zullen vermoedelijk vooral toepasselijk zijn om een restcategorie van eigenaars te overhalen om vrijwillig mee te werken.

Kosten en investeringen kunnen op vandaag niet of nauwelijks worden gerecupereerd

Aan de ene kant betreft het vooral de mogelijkheid om kosten (regiekost, studiekost,...) en gemeenschappelijke investeringen (bv. in ontsluitingsweg, groenaanleg,...) te kunnen recupereren. Partijen die niet vrijwillig mee te werken, kunnen immers nadien wel mee profiteren van de realisatie van het project.

Op vandaag zijn de mogelijkheden eerder beperkt:

- een verhaalbelasting
Het toepassingsgebied is eerder beperkt (vnl. infrastructuur). Deze constructies geven echter vaak aanleiding tot juridische discussies, met het aanvechten van de heffingen tot gevolg.
- lasten bij stedenbouwkundige vergunningen
Het toepassingsgebied is ook hier beperkt, nl. pas op het moment dat de eigenaar een vergunning aanvraagt en beperkt tot investeringen in openbare gebouwen, infrastructuur en nutsvoorzieningen of afstand van eigendom ten behoeve van openbaar domein.

Een regeling om (enkel) de gemeenschappelijke regie- en studiekosten te recupereren is er niet.

Het brownfieldconvenant als inspiratiebron voor modaliteiten m.b.t. de toepassing van andere regelgeving

In de brownfieldconvenantenregelgeving zijn verschillende modaliteiten opgenomen:

- Sneller meer inzicht krijgen in de procedurele vereisten en verwachtingen
- Nadruk op proces met onderhandelaar en secretaris, het convenant als contract, de stuurgroep als samenwerkingsstructuur
- Bodemsanering en afstemming ervan op de herontwikkeling van de site
- Een vrijstelling van de registratiebelasting:
- Een specifieke procedure voor het onteigenen van essentiële gronden voor de realisatie van een brownfieldproject
- Opschorting planbatenheffing:
- Een vrijstelling van de financiële zekerheid in het kader van een sanering;
- Een langere opschorting van de leegstandsheffing.

Heffingen gebiedsgericht verhogen

De heffingen op leegstand, verkrotting, onbebouwd zijn,... zijn bestaande instrumenten die net als doel hebben om eigenaars tot actie aan te zetten. Op vandaag betreft het generieke regelingen die voor het gehele administratieve grondgebied (gemeente c.q. gewest) toepasselijk is, en heel wat uitzonderingsbepalingen omvat.

Het gebiedsgericht verhogen van dergelijke heffingen zou in principe eigenaars moeten aanzetten tot actie en dus vrijwillige samenwerking (onder dwang). Op vandaag is zo'n een gebiedsgerichte differentiatie binnen het administratieve grondgebied al wettelijk mogelijk, maar voorzover bekend niet toegepast.

²⁰ Dit wordt meer uitgebreid opgenomen in de onderzoeksbijlage.

Een differentiatie binnen eenzelfde gebied tussen bv. eigenaars die wel vrijwillig meewerken en eigenaars die niet meewerken is niet mogelijk.

Vandaag zijn de gewestelijke leegstandheffingen gebaseerd op het kadastraal inkomen. Het is duidelijk dat het KI zijn fiscale relevantie verliest. Dit is zo voor de onroerende voorheffing, maar nog meer voor de leegstandheffingen. Het KI is een huurwaarde die los staat van de speculatieve inzichten van een eigenaar die niet wil ontwikkelen, in tegendeel, de huurwaarde daalt objectief wellicht wegens de leegstand en/of verwaarlozing.

Hierna volgen evenwel een zestal denkpijlers voor differentiatie:

- Het zou interessanter zijn om de leegstandheffingen niet meer te baseren op KI, maar op andere parameters, dan wel andere parameters als ondergrens te gebruiken (vandaag is bv. oppervlakte ook een ondergrens bij leegstandheffing bedrijfsruimten). De grondoppervlakte kan daarin een belangrijke rol spelen. Deze zou desgevallend meer kunnen genuanceerd worden wanneer ook de potentieel realiseerbare vloeroppervlakte gekend is, of een V/T index toepassen op de oppervlakte.
- De gewestplanbestemming zou daarnaast mogelijks ook een factor kunnen zijn, waarbij woongebied sterker wordt belast dan bedrijventerrein.
- Een ander element waarmee men mogelijks kan rekening houden, is het al dan niet voorhanden zijn van een RUP. Een recent RUP waarin de overheid haar visie op de ontwikkeling van een gebied weergeeft, zou kunnen verantwoorden dat de leegstandheffing hoger is.
- Een ander criterium dan oppervlakte zou desgevallend ook de geschatte verkoopwaarde van het onroerend goed kunnen zijn, waarop een percentage wordt toegepast, desgevallend progressief (cfr. verwaarlozing woningen, bij bedrijfsruimten is er geen progressie). Dan is er immers een onmiddellijke voordeelontneming van speculatie.
- Het feit dat geen stedenbouwkundige vergunning wordt gevraagd, zou zwaarder kunnen wegen, vermits dit een indicatie is dat de eigenaar geen initiatief wil nemen.
- Desgevallend zouden ook eigenaars die zich verzetten tegen een vraag tot uitonverdeeldheidstreding zwaarder kunnen worden belast. Uiteraard zullen hier voldoende zekerheden en uitzonderingen moeten worden ingebouwd teneinde de regeling proportioneel te houden.

Vornoemde differentiatiemogelijkheden houden wel rekening met factoren die vooral in te activeren gebieden meespelen, maar zijn niet expliciet en louter gekoppeld aan een expliciete aanduiding als 'activatiegebieden'.

Het lijkt ons eerder aangewezen in gebieden die expliciet als 'activatiegebied' worden aangeduid (middels een besluit cfr. pt. 5.2) opschorting van heffingen te voorzien. Zo zijn eigenaars minder geneigd eigendommen te vervreemden aan derden gedurende het plan- en besluitvormingsproces, zodat de stakeholders tijdens dat proces niet te veel wijzigen en het maken en aanhouden van afspraken met stakeholders (met contracten cfr. pt. 5.3) makkelijker te bewerkstelligen is.

5.7.4 Aanbevelingen

(10) werk een regeling uit om gemeenschappelijke kosten en investeringen ook (evenredig) te recupereren bij eigenaars die niet vrijwillig meewerken

Het voorzien van deze mogelijkheid vergt een verankering in regelgeving. Dit zou bv. gekoppeld kunnen worden aan een 'besluit' cfr. een omgevingsbesluit (in onderzoek in de studie 'omgevingsbesluit i.o.v. Ruimte Vlaanderen).

(11) werk een regeling uit om het toepassingsgebied aan te passen van andere regelgeving die remmend kan zijn voor vrijwillige samenwerking

Ook dit vergt een verankering in regelgeving, en kan op gelijkaardige wijze worden gekoppeld aan een 'besluit' cfr. een omgevingsbesluit. De modaliteiten die in het decreet inzake brownfieldconvenanten is voorzien, omvatten de meest voor de hand liggende inhoudelijke bepalingen.

Een andere optie is toepassingsgebied van de brownfieldconvenantenregelgeving te verruimen voor 'activatiegebieden', die op hun beurt door een besluit van initiatiefnemende overheden worden aangeduid.

6 Bronnen

Minaraad, "Studie betreffende de instrumenten voor natuur- en bosbeleid in functie van instandhoudingsdoelstellingen - Deel II. Bespreking van het inzetbare instrumentarium", Brussel, 2013

Vlaamse Landmaatschappij, "Brochure Landinrichting", Brussel, 2014

Gedas, "Studie ter voorbereiding van voorontwerp grondbeleidsplan – eindrapport", studie in opdracht van de Vlaamse overheid, Brussel, 2002

Hubeau B., "Naar de zaak van de grond. Grondbeleid in het Vlaamse gewest: overzicht van initiatieven en bestaande regelgeving. Aanzet voor een nieuwe aanpak", studie in opdracht van de Vlaamse overheid, Brussel, 1996

Idea Consult / DLA / Studiegroep Omgeving, "Grond voor ontwikkeling, Opmaak van een voorontwerp van grondbeleidsplan voor Vlaanderen", studie in opdracht van de Vlaamse overheid, Brussel, 2006

Ronse Axel - Vlaams Parlement, "Conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende de herwerking van het decreet van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.

Ruimte Vlaanderen, "Krijtlijnen voor een geïntegreerd Grond- en pandenbeleid - Samen reiken we de instrumenten aan voor kwaliteitsvolle ruimtelijke realisaties – 2014-2019" (brochure), Brussel, 2014

Ruimte Vlaanderen & Eubelius, Onderzoek van het instrument 'contractbenadering' in het kader van het in ontwikkeling zijnde beleidskader 'economische activiteiten in voormalig agrarische gebouwen', eindrapport 29 april 2014,

Vlaams Parlement (2016), Ontwerp van decreet tot wijziging van de regelgeving voor ruimtelijke uitvoeringsplannen teneinde de planmilieueffectrapportage en andere effectbeoordelingen in het planningsproces voor ruimtelijke uitvoeringsplannen te integreren door wijziging van diverse decreten, *Memorie van toelichting*.



Vlaanderen
is ruimte

Publieke grondregie bij ruimtelijke realisaties

Dit onderzoek onderzoekt de instrumentele en bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden voor een performantere publieke grondregie. Daarbij rekening houdend met de gewenste sterkere regiefunctie voor de overheid en bredere taakopvatting voor de private sector, en met een focus op ontwikkelingen in bebouwde context.

Colofon

Verantwoordelijke uitgever:

Ruimte Vlaanderen
Afdeling Juridische en Beleidsontwikkeling
Koning Albert II-laan 19 bus 12
1210 Brussel

ajb@rwo.vlaanderen.be
www.ruimtevlaanderen.be

Bronverwijzing: Peeters P., Dernau W., Swerts T. (2016), Publieke grondregie bij ruimtelijke realisaties: onderzoek naar instrumentele en bestuurlijk-organisatorische randvoorwaarden, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

**DEPARTEMENT
RUIJTE VLAANDEREN**