

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen

Cijfers over 10 jaar planbaten

Hans van den Berg, Helena Bieseman, Fatma Kamas

- Planbaten komen in hoofdzaak voor in landelijke gebieden.
- Planbaten leveren in randstedelijk gebied de hoogste bedragen op.
- Het systeem van startfeiten heeft een vertragend effect op de inning van planbaten.
- De kost van planbaten schrikt ontwikkelaars af om gronden te ontwikkelen.

hans.vandenberg@vlaanderen.be

helena.bieseman@vlaanderen.be

fatma.kamas@vlaanderen.be

Departement Omgeving - Vlaams Planbureau Omgeving

Een evaluatie van het planbatensysteem in Vlaanderen

Cijfers over 10 jaar planbaten

Inleiding

In 2009 werd de planbatenregeling operationeel voor het ganse Vlaamse gewest. Het planbatensysteem is een ruimtelijk beleidsinstrument waarbij aan grondeigenaars een compensatie wordt gevraagd in ruil voor de toename van de waarde van hun perceel als gevolg van een bestemmingswijziging door een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De heffing bedraagt een beperkt percentage van de werkelijke meerwaarde.

De inkomsten uit planbaten moeten worden aangewend voor een rechtvaardige en consequente inzet en verdeling van gronden en panden. Inkomsten uit planbaten zouden moeten worden doorgestort naar provincies en gemeenten, in het bijzonder naar gemeenten die weinig nieuwe inkomsten uit uitvoeringsplannen kunnen realiseren indien ze hun specifieke ruimtelijke ordening en functie als groene gemeente willen behouden. Gemeenten die plannen opmaken die planbaten doen ontstaan, krijgen reeds grotere inkomsten door meer woningen of industrie op hun grondgebied.

Planbaten werden ingevoerd om een zeker evenwicht te creëren tussen de baten en de schade. “Het gaat niet op dat de gemeenschap alleen moet opdraaien voor de planschade en niet kan genieten van de inkomsten van planbaten¹.”

Het voorbije decennium werd in beperkte kring vaak gespeculeerd over planbaten. Planologen vragen zich af wat de impact van het instrument is op de opmaak van ruimtelijk verordenende plannen en uiteindelijk op het terrein. Eigenaars en projectontwikkelaars staan vooral stil bij de financiële impact voor de eigenaars van de percelen waarop planbaten van toepassing zijn.

Deze paper geeft 10 jaar planbaten weer in cijfers². Er wordt in essentie ingegaan op de financiële impact van de planbatenheffing zoals de verdeling van inkomsten en nog te innen bedragen per regio, bijvoorbeeld per provincie of gebiedstype³. De verdeling van de planbaten per type wijziging van bestemmingscategorie⁴ wordt eveneens getoetst.

Planbaten in een ruimer kader - Een brede evaluatieopdracht

In deze paper beperken we ons tot het kwantitatieve luik en gaan we dus niet in op de effecten van het instrument op het terrein. Niettemin worden op het einde van dit document nog enkele mogelijkheden tot optimalisatie van het instrument belicht.

¹ Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (26/02/1999).

² De planbatenregeling is van kracht sinds 2009. De cijfers in deze paper gaan over planbaten afkomstig van RUPs die definitief werden vastgesteld van 2010 t.e.m. 2018.

³ Typologie gebaseerd op indeling uit Ruimterapport Vlaanderen uit 2018 (RURA, p.34 - 39).

⁴ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.4.

Naast een actieve monitoring werd een effectiviteitsmeting van het planbatensysteem uitgevoerd. In 2019 heeft het Departement Omgeving een studie uitbesteed om de effectiviteit van het planbateninstrument te evalueren. De evaluatie, die werd afgerond in 2020, gaat vooral over kwalitatieve aspecten van het beleidsinstrument maar bevat ook een kwantitatief luik⁵.

Het doel van de evaluatie was om na te gaan in welke mate de overheid erin slaagt om de planbatenheffing op een zo efficiënt mogelijke manier te innen en de geïnde inkomsten te gebruiken voor het uitvoeren van haar ruimtelijke beleidsdoelstellingen op alle bestuurlijke niveaus. Hierbij werden een aantal technisch-operationele en beleidsmatige problemen onderzocht die gekoppeld zijn aan de inning van de planbatenheffing⁶.

Terug naar de cijfers

De cijfers in deze paper houden alleen rekening met kadastrale percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog een bedrag aan planbaten openstaat. Voor de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2018 werd voor meer dan 13.300 percelen een aanslagbiljet verzonden. Voor iets minder dan 4.000 van deze percelen zullen de planbaten niet worden geïnd omdat ze voorwerp uitmaakten van een vrijstelling⁷ van planbatenheffing of omdat het RUP waar ze deel van uitmaakten inmiddels werd vernietigd door de Raad van State. Op die manier blijven er nog ongeveer 9.450 percelen over. Hiervan zijn er 4.700 percelen waarvoor de planbaten inmiddels werden geïnd. De planbaten die al werden geïnd of waarvoor nog een bedrag openstaat zijn afkomstig van in totaal 435 ruimtelijke uitvoeringsplannen verdeeld over 44 gewestelijke, 90 provinciale en 301 gemeentelijke RUPs. In totaal bracht de heffing een bedrag op van ongeveer 60 miljoen Euro en staat nog voor ongeveer 90 miljoen Euro aan planbaten open⁸.

Planbaten naar oppervlakte

Als we kijken naar de 9.450 percelen waarop effectief planbaten van toepassing zijn, zien we dat het in totaal om een oppervlakte van 3.254 ha gaat. Deze oppervlakte gaat alleen over de bestemmingswijzigingen op de percelen. Het openbaar domein wordt niet meegerekend omdat hierop geen planbaten worden geïnd. Ook de delen van de percelen waarop zich geen bestemmingswijziging voordoet of geen bestemmingswijziging die leidt tot een planbatenheffing, zijn uitgesloten.

De grafieken hieronder geven een idee van de oppervlakte per type wijziging in bestemmingscategorie die tot planbaten heeft geleid. Er wordt nagegaan welke de bron- en doelcategorieën zijn⁹. De oppervlakteanalyse gaat telkens ook verder in op de verdeling per provincie en per gebiedstype.

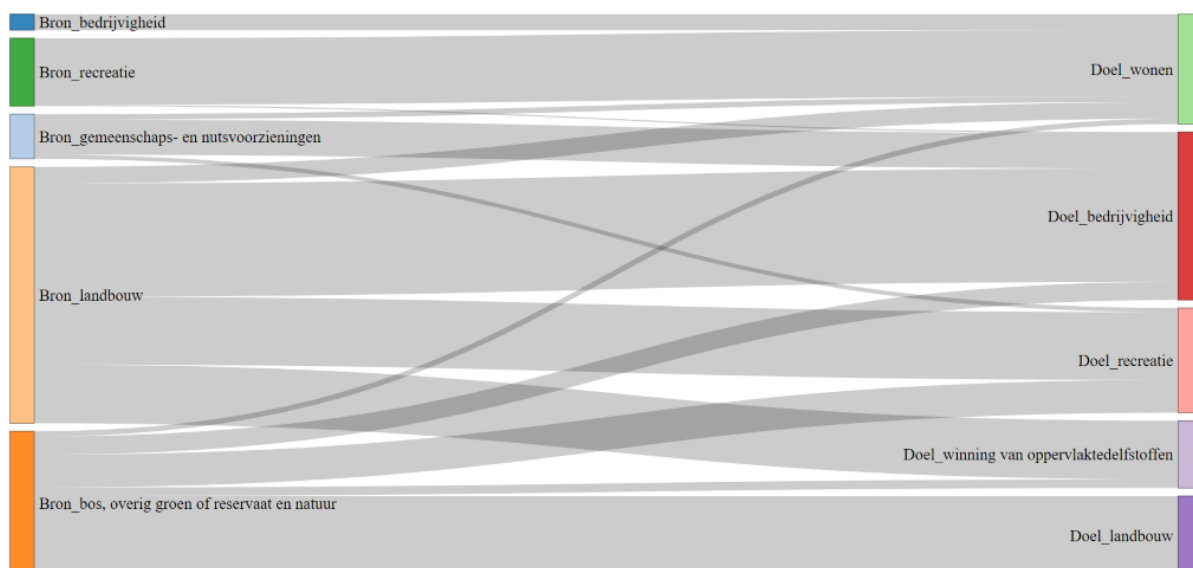
⁵ IDEA Consult (2020), Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

⁶ De inhoudelijke wijzigingen aan de planbatenregeling via het instrumentendecreet hebben niet belet de bestaande regeling alsnog te evalueren. Een groot aantal aspecten in de procedure en de inhoudelijke focus van de planbatenregeling blijft immers overeind, ook na goedkeuring van het instrumentendecreet. Ontwerp van Instrumentendecreet dd. 20/12/2019: <https://omgeving.vlaanderen.be/instrumentendecreet>

⁷ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.5. en 2.6.6.

⁸ Informatie afkomstig van de Vlaamse Belastingdienst.

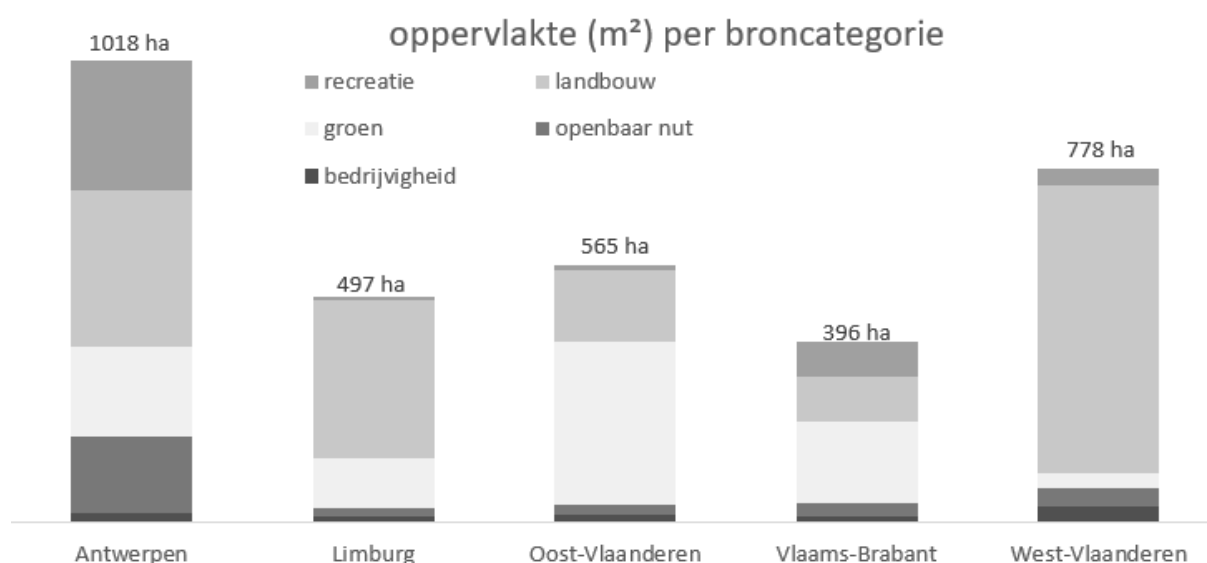
⁹ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.4. De broncategorie is de categorie van gebiedsaanduiding van een perceel vóór het in werking treden van het plan dat de planbaat veroorzaakt. De doelcategorie is de categorie van gebiedsaanduiding van een perceel ná het in werking treden van dit plan.



Figuur 1: oppervlakte aan planbaten op percelen - oppervlakte per bron- en doelcategorie

Uit de voorgaande figuur kunnen enkele logische conclusies getrokken worden. We zien dat er in hoofdzaak omzettingen gebeuren van de bestemmingscategorieën bos, overig groen of reservaat en natuur (groen) en landbouw naar een ‘hardere’ bestemmingscategorie. Die ‘harde’ categorieën zijn dan vooral bedrijvigheid en wonen.

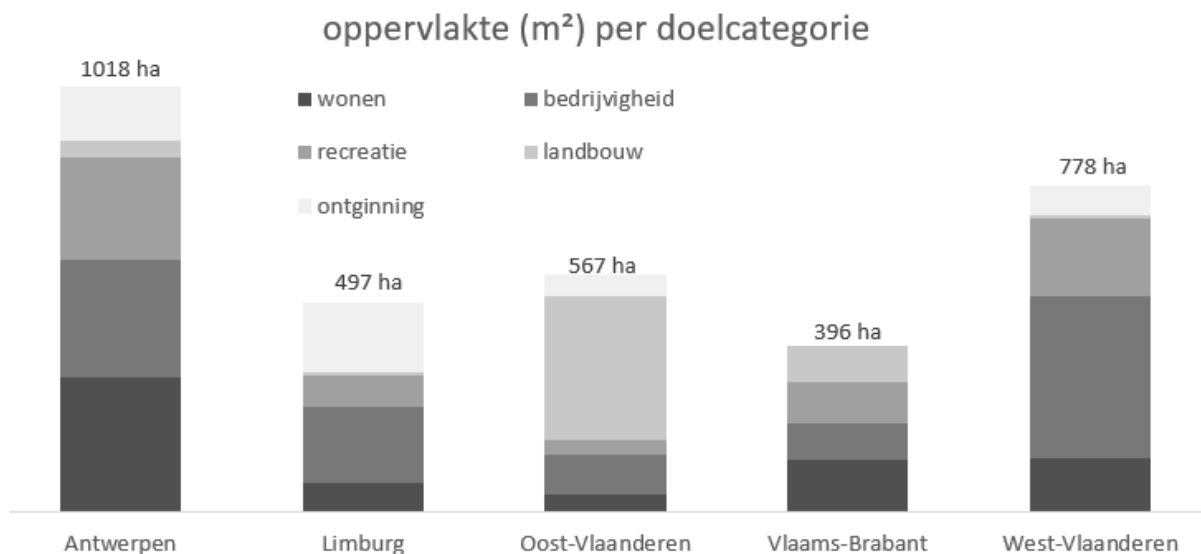
oppervlakteanalyse per provincie



Figuur 2: aandeel broncategorie per provincie

Echte ‘uitschieters’ zijn in bovenstaande grafiek niet te zien. We zien wel dat er in Oost-Vlaanderen een relatief grote oppervlakte aan groene bestemmingscategorieën werden omgezet naar een andere categorie. Dit blijkt vooral het gevolg te zijn van één gewestelijk RUP (Moervaartvallei) met een aanzienlijke oppervlakte die wordt omgezet van groen naar landbouw. De grote oppervlakte aan landbouw die in West-Vlaanderen werd omgezet naar een andere bestemmingscategorie is voornamelijk

het gevolg van omzettingen naar recreatie en bedrijvigheid in het gewestelijke RUP van de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge.



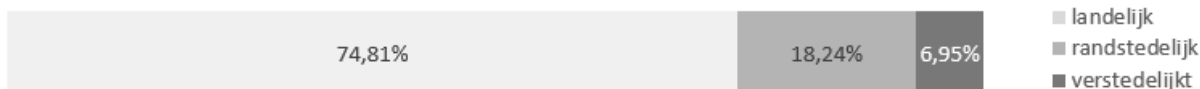
Figuur 3: aandeel doelcategorie per provincie

Bovenstaande grafiek geeft per provincie het aandeel weer in de doelbestemmingscategorie. Er zijn geen significante uitschieters te zien in deze tabel.

oppervlakteanalyse per gebiedstype

De beschikbare gegevens laten ons toe om na te gaan welke de verschillen zijn in de aard van de planbaten tussen landelijke, randstedelijke en verstedelijkte gebieden zoals gedefinieerd in het Ruimterapport Vlaanderen uit 2018. Het oppervlakteaandeel aan landelijk gebied in Vlaanderen bedraagt 80% t.o.v. 13% voor het randstedelijk gebied en 7% voor het verstedelijkte gebied.

Onderstaand diagram geeft per type gebied het aandeel van de oppervlakte weer van percelen die voorwerp uitmaken van een planbatenheffing. De delen van percelen waar zich geen planbatenwaardige bestemmingswijziging voordeed worden niet meegerekend.



Figuur 4: oppervlakteaandeel van percelen met planbaten (per gebiedstype)

In totaal zijn er 3.254 ha percelen waarvoor al planbaten werden geïnd of waarvoor nog planbaten openstaan. Hiervan ligt driekwart in het landelijk gebied. Het overige kwart ligt in randstedelijk of verstedelijk gebied. Dat de 'absolute' oppervlakte het grootst is in het landelijk gebied is niet verwonderlijk omdat landelijk gebied sowieso het grootste deel van Vlaanderen bestrijkt.

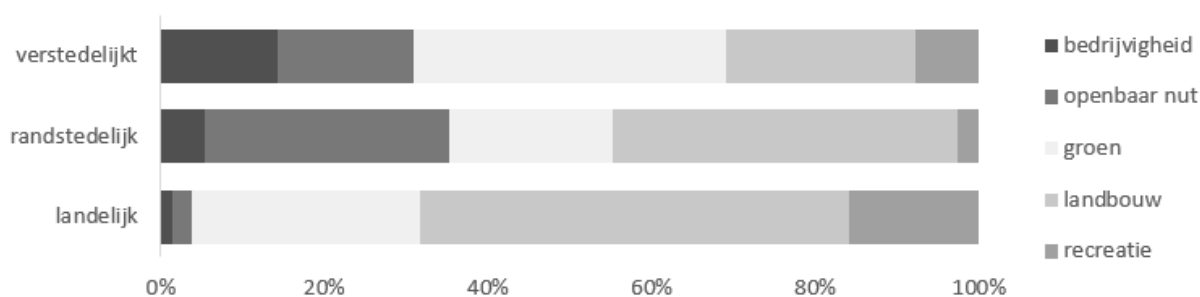


Figuur 5: relatief oppervlakteaandeel van percelen met planbaten (per gebiedstype)

Als we kijken naar de relatieve oppervlakte aan planbaten per type gebied (oppervlakte aan planbaten afgewogen tegenover oppervlakte per type gebied) dan zien we echter dat de grootste aandeel aan planbatenwaardige percelen zich situeert in het randstedelijk gebied (42%), gevolgd door het verstedelijk gebied (29%) en het landelijk gebied (28%).

Aandeel broncategorie per type gebied

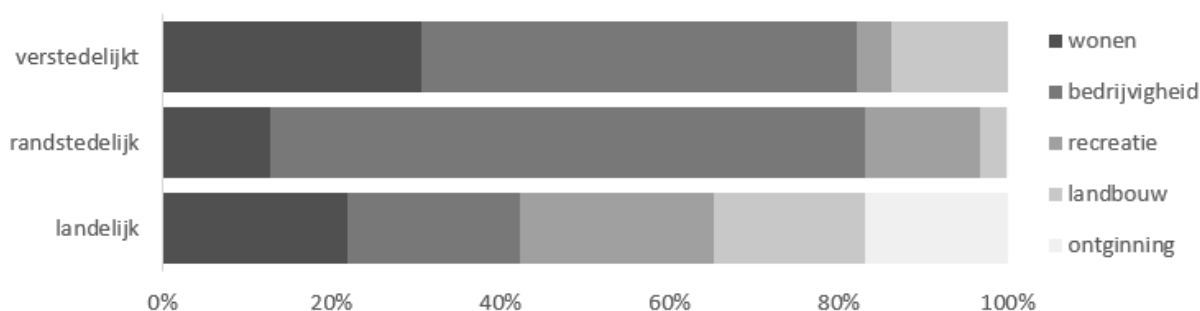
Onderstaande diagrammen geven het oppervlakteaandeel van de broncategorieën weer per type gebied. We zien dat naarmate de aard van het gebied evolueert naar meer stedelijk, vooral het aandeel van landbouw als broncategorie afneemt en het aandeel van gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut sterk toeneemt. Voor de overige gebiedscategorieën zijn de verschillen per type gebied niet bijzonder groot. De reden van de toename van het aandeel van de gebiedscategorie openbaar nut naarmate de verstedelijking toeneemt is vooral te verklaren door bestemmingswijzigingen van openbaar nut naar een andere bestemmingscategorie in enkele grote gewestelijke RUPs, met name de RUPs die de zeehavens afbakenen en het RUP voor het Vlaams randstedelijk gebied rond Brussel.



Figuur 6: oppervlakteaandeel broncategorie per gebiedstype

Aandeel doelcategorie per type gebied

De analyse van het oppervlakteaandeel per doelcategorie geeft vooral een toename aan van bedrijvigheid als doelcategorie naarmate het gebied meer verstedelijkt is. Het grote aandeel van bedrijvigheid als doelcategorie in het randstedelijk gebied is vooral het gevolg van het gewestelijke RUP dat de zeehaven van Antwerpen afbakent en het RUP voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge waarin zich ook delen van de haven van Zeebrugge situeren.

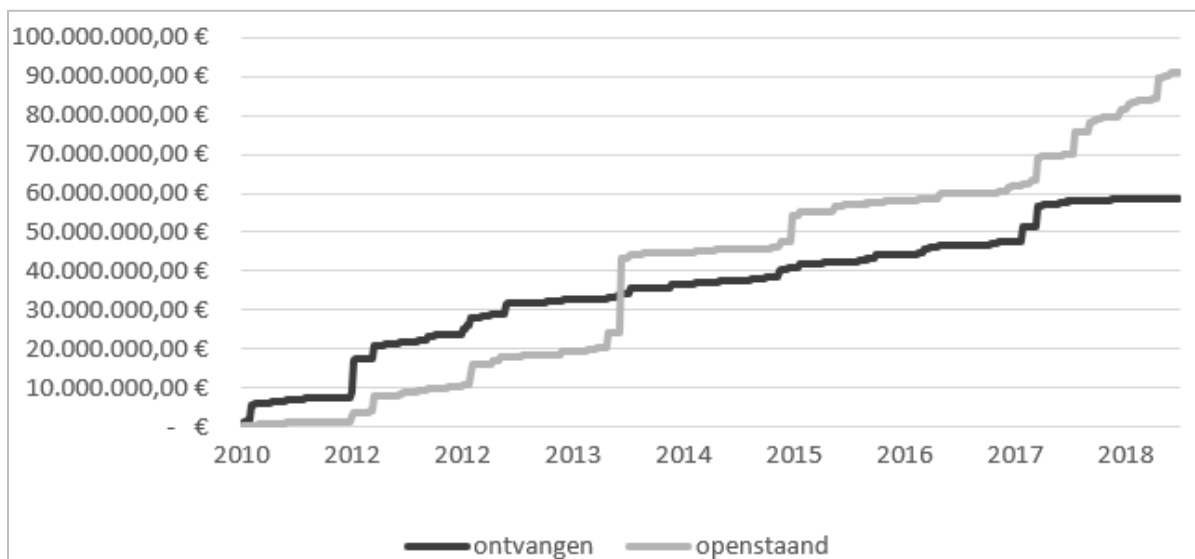


Figuur 7: oppervlakteaandeel doelcategorie per gebiedstype

Planbaten naar bedrag

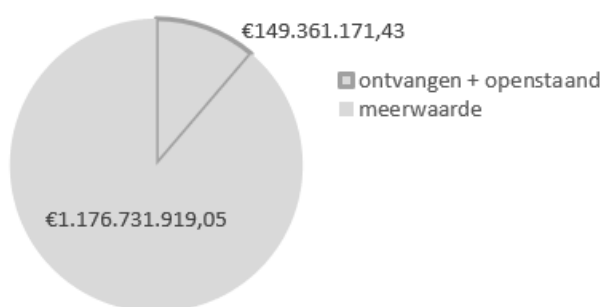
Figuur 8 toont de evolutie van het betaalde bedrag aan verschuldigde planbaten en het bedrag dat nog openstaat. We zien dat op dit ogenblik ongeveer 60 miljoen Euro aan planbaten werd betaald voor de

RUPs werden goedgekeurd tussen 2010 en 2018. Er staat nog voor ongeveer 90 miljoen Euro open. De hoofdreden hiervoor is dat de betaling van de planbatenheffing is gekoppeld aan een zogenaamd startfeit¹⁰. Planbaten moeten namelijk pas betaald worden bij het verkrijgen van een omgevingsvergunning of bij de verkoop van het perceel. Een andere reden heeft de maken met de mogelijkheid dat de heffing werd opgeschort, bijvoorbeeld doordat het RUP werd geschorst door de Raad van State of omdat het perceel mogelijk zou worden onteigend¹¹.



Figuur 8: openstaande en ontvangen bedragen (cumulatief voor aanslagjaren 2010 - 2018)

De planbatenheffing bedraagt overigens slechts een beperkt percentage van de vermoede meerwaarde als gevolg van de bestemmingswijziging. Figuur 9 geeft het verschil aan tussen het bedrag aan planbaten dat werd betaald en de totale meerwaarde die de bestemmingswijzigingen voor deze percelen heeft veroorzaakt. Een korte berekening leert ons dat de heffing ongeveer 13% bedraagt van de totale meerwaarde. Percelen met een grote meerwaarde worden aan een hogere schaal belast dan percelen met een kleine meerwaarde. De maximale heffing bedraagt 30% van de vermoede meerwaarde¹².



Figuur 9: ontvangen bedrag versus effectieve meerwaarde (aanslagjaren 2010 - 2018)

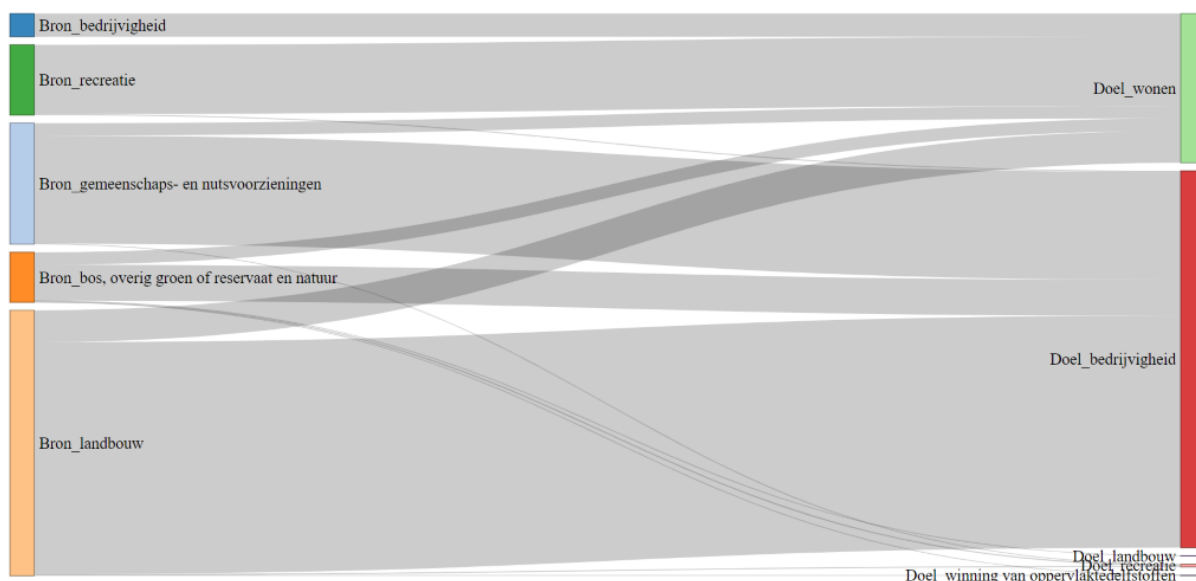
Als we kijken naar de betaalde bedragen per type planbatenheffing zien we heel andere stromen dan in figuur 1. Een grote oppervlakte van een bepaald type planbaten leidt dus niet automatisch tot grote bedragen. Voor eenzelfde oppervlakte zal een omzetting van een groene bestemmingscategorie naar

¹⁰ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.14.

¹¹ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.7.

¹² Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening - art. 2.6.11.

landbouw bv. veel minder opbrengen dan een omzetting van landbouw naar bedrijvigheid. Dit heeft natuurlijk alles te maken met het verschil in vermoede meerwaarde dat wordt toegepast voor de verschillende types van planbatenheffing.



Figuur 10: bedragen aan planbaten per bron- en doelcategorie

Conclusies

Op basis van de cijfergegevens kunnen een aantal vaststellingen gedaan worden over de geografische dynamiek van de planbaten. De cijfers geven geen rechtstreekse indicatie van de effectiviteit van het planbateninstrument. Om hiervan een idee te krijgen moeten ook allerlei kwalitatieve aspecten worden onderzocht.

Uit absolute oppervlakte-cijfers blijkt dat planbaten het meest voorkomen in landelijke gebieden. Als rekening wordt gehouden met de omvang van elk gebiedstype wordt duidelijk dat de grootste kans op planbaten zich voordoet in het randstedelijk gebied. Analyse geeft aan dat het aandeel planbaten in het randstedelijk gebied nog groter is als gekeken wordt naar de bedragen i.p.v. de oppervlakte. Dit komt doordat het type van planbaten dat in randstedelijk gebied voorkomt doorgaans hogere bedragen impliceert dan in landelijke gebieden. In landelijke gebieden zijn er bijvoorbeeld grote gebieden die van een groene bestemmingscategorie worden omgezet naar landbouw wat veel minder opbrengt dan een omzetting van openbaar nut naar bedrijvigheid (een type omzetting dat veel voorkomt in randstedelijk gebied).

Grosso modo is inmiddels 40% van de planbaten geïnd tegenover 60% dat nog openstaat. In absolute bedragen komt dit neer op 60 miljoen Euro geïnde planbaten versus 90 miljoen Euro aan planbaten die nog openstaan. In sommige gevallen heeft het uitstel van betaling te maken met een opschorting omwille van een lopende bezwaarprocedure van de heffingsplichtige tegen de heffing. Een schorsing van het RUP dat de planbaten veroorzaakt kan eveneens aanleiding geven tot uitstel van betaling. De belangrijkste reden van de grote omvang van het nog openstaande bedrag aan planbaten is echter te verklaren doordat planbaten pas moeten worden betaald als er zich een zogenaamd startfeit voordoet. Er kan worden gesteld dat het systeem van startfeiten een vertragend effect heeft op de inning van de planbatenheffing.

Wat de cijfers niet tonen is het zogenaamde ‘dark number’ van niet ingekohierde planbaten. Zo werden van een aanzienlijk aantal ruimtelijke uitvoeringsplannen nooit planbaten ingegeven in de databank. In een groot aantal van deze gevallen werden de planbaten niet ingegeven in de databank omwille van een vrijstelling. Het niet opladen van de gegevens heeft ook nog andere oorzaken, zoals onwetendheid over de te volgen stappen bij de afwikkeling van de planbaten tot het ‘creatief omzeilen’ van de heffing door in te grijpen in de grafische opbouw van het plan¹³.

Het instrument zou niet afschrikwekkend mogen werken naar ontwikkeling van gronden toe. Het totaalbedrag aan geïnde en openstaande planbaten bedraagt immers slechts 10 á 15% van de werkelijk vermoede meerwaarde. Bij planbaten gaat men uit van een belasting van 1% voor de lagere bedragen die kan oplopen tot 30% voor de hoogste bedragen.

voorstellen tot optimalisatie

Om het instrument van de planbaten zo goed als mogelijk te laten functioneren moet verder worden ingezet op een aantal aspecten. Zo is goede communicatie, informatiedeling en een efficiënte rolverdeling essentieel voor een goed werkend planbatensysteem. Het is ook de bedoeling om bestaande uitwisselingssystemen verder te optimaliseren en op die manier databanken toegankelijker te maken voor alle betrokkenen die nood hebben aan gedetailleerde informatie. Dit moet gebeuren met in acht name van de bestaande regelgeving rond privacy maar het zal leiden tot effectiviteitswinst en tenslotte een uitbreiding van de mogelijkheden tot monitoring van het instrument¹⁴.

Het herbekijken van de verdeelsleutel voor de opbrengsten uit planbatenheffing kan er eveneens toe leiden dat planopmakende overheden dit instrument optimaler gaan inzetten. Een bijkomend element hierbij is een sterkere koppeling van de inkomsten uit planbatenheffing aan het ruimtelijk beleid. Het instrument moet ook worden afgewogen tegenover andere financiële instrumenten die worden gebruikt voor het ruimtelijk beleid.

¹³ IDEA Consult (2020), Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.’

¹⁴ IDEA Consult (2020), Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.’

Referenties

Departement Omgeving, Ruimterapport Vlaanderen uit 2018 (RURA, p.34 - 39).

IDEA Consult (2020), *Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling*, uitgevoerd in opdracht van het Departement Omgeving.

Memorie van toelichting bij ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (26/02/1999).

STADIM (2014): *actualisatie van de vermoede meerwaarde per m² van bestemmingswijzigingen die planbaten genereren - overzicht grondprijzen in het Vlaams gewest 2010 - 2012*, uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen.

Vlaamse Belastingdienst.

Vlaamse Regering. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Officieus gecoördineerde versie.