



Vlaanderen
is omgeving

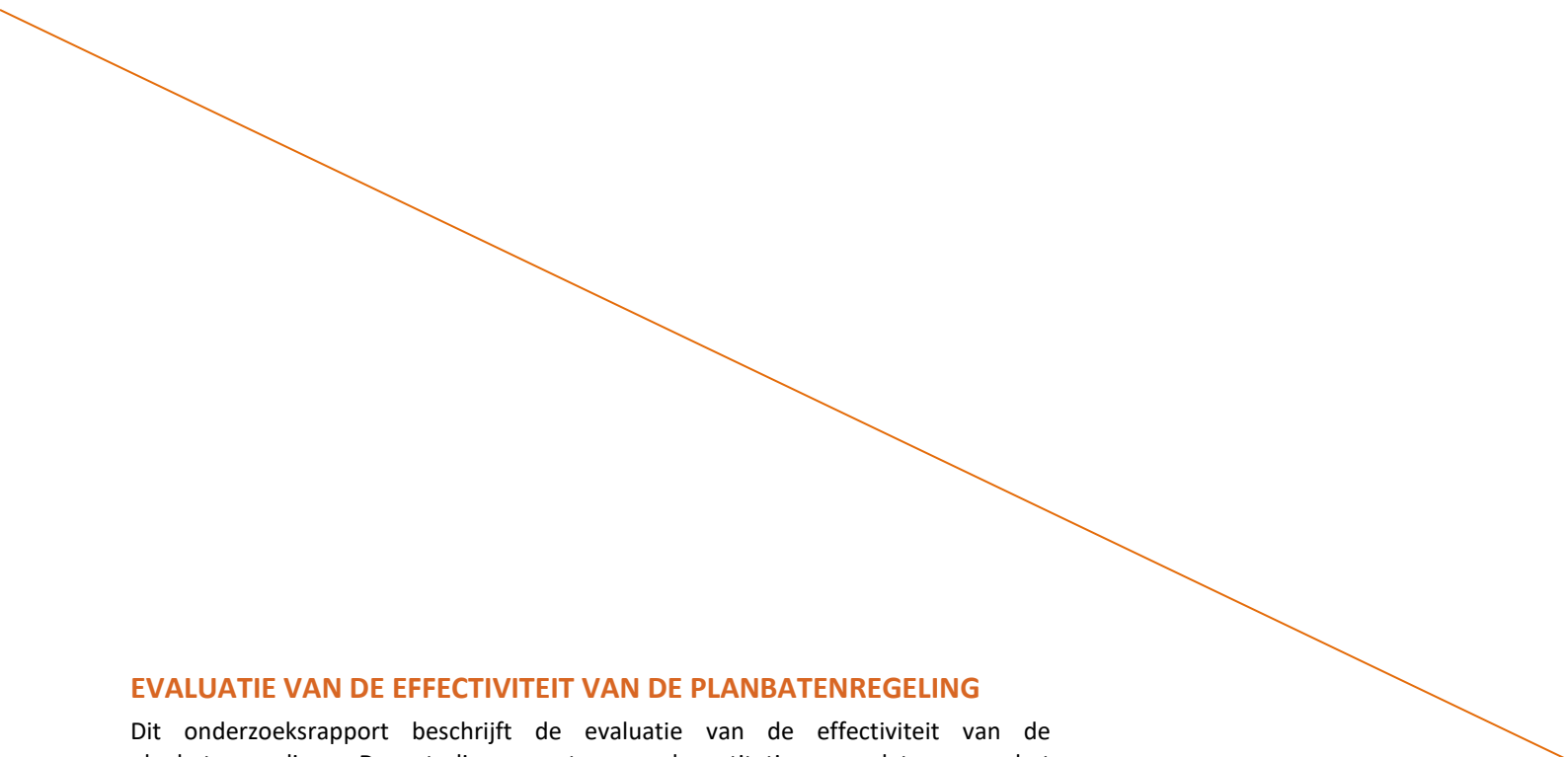


Evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling

Eindrapport

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

A thick orange diagonal line runs from the top-left corner to the bottom-right corner of the page, serving as a decorative element.

EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE PLANBATENREGELING

Dit onderzoeksrapport beschrijft de evaluatie van de effectiviteit van de

De studie werd uitgevoerd door IDEA Consult, in coproductie met de medewerkers van het Departement Omgeving en VLABEL. IDEA Consult werd ondersteund door ASTREA voor de analyse van de juridische knelpunten van de planbatenregeling.

Verantwoordelijke uitgever:

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

Inhoud

Inhoud	3
Managementsamenvatting	6
Lijst van figuren	9
Lijst van tabellen.....	10
Afkortingen.....	11
1. Inleiding	12
1.1 De planbatenregeling in een notendop	12
1.2 Context van de evaluatiestudie	12
1.3 Doel en opzet van het evaluatieonderzoek	13
1.4 Leeswijzer.....	13
2. Evaluatievragen en -methodologie	14
2.1 Evaluatievragen.....	14
2.2 Opmaak van de interventielogica	16
2.3 Combinatie van verschillende onderzoeksmethodes	17
2.4 Kwalitatief onderzoeksluik	18
2.4.1 Dataverzameling.....	18
2.4.2 Data-analyse	20
2.5 Kwantitatief onderzoek.....	20
2.5.1 Dataverzameling.....	20
2.5.2 Data-analyse	20
2.6 Terugkoppeling met de opdrachtgever	21
3. Interventielogica en evalueerbaarheid	22
3.1 Korte historiek van de planbatenheffing	22
3.1.1 Oprichting	22
3.1.2 Inzet van de inkomsten uit de planbaten	22
3.1.3 Geplande wijzigingen.....	25
3.2 Opbouw van de interventielogica	25
3.2.1 Probleemstelling.....	25
3.2.2 Doelstelling	25
3.2.3 Input en activiteiten	26
3.2.4 Output	30
3.2.5 Outcome	30
3.2.6 Impact.....	30
3.3 Evalueerbaarheid van het planbatensysteem	31
4. Update van het monitoringsrapport	32
4.1 Het totaal geïnde bedrag aan planbatenheffingen	32
4.2 Het totaal ingekohierde bedrag aan planbatenheffingen	36

////////////////////////////////////

Managementsamenvatting

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet RO uit 1999 ging het niet op dat de gemeenschap via planschade alleen zou moeten opdraaien voor de minwaarde als gevolg van een bestemmingswijziging, terwijl ze niet kan genieten van de inkomsten van planbaten bij bestemmingswijzigingen. Derhalve werd door de decreetgever een systeem ingevoerd waarbij de meerwaarde die het gevolg is van een bestemmingswijziging wordt belast (planbaten). Planbaten ontstaan bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwbare gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Perceeleigenaars die voordeel halen uit de inwerkingtreding van een bestemmingsplan dragen hierdoor bij in de kosten van (aspecten van) het ruimtelijk beleid.

De planbatenregeling bestaat in zijn huidige vorm, mits enkele kleine aanpassingen, ruim 10 jaar. Conform de VCRO en het uitvoeringsbesluit over planbaten is er voorzien dat er om de 5 jaar een globaal evaluatierapport wordt opgemaakt. Gezien er in 2013 een eerste monitoringrapport is opgemaakt drong er zich nu een nieuwe evaluatie op.

Het doel van de evaluatieopdracht was om de effectiviteit na te gaan van de planbatenregeling, in het bestek van de opdracht verwoord als *“de mate waarin 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”*.

De evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling omvatte de volgende elementen:

- ▶ Een kwantitatieve update van het monitoringrapport uit 2013;
- ▶ Een analyse van de besteding van de opbrengsten van de planbatenheffing;
- ▶ Het in kaart brengen van de technisch-operationele knelpunten van de planbatenregeling;
- ▶ De verkenning van mogelijke optimalisaties voor de huidige planbatenregeling.

In wat volgt lichten we de voornaamste bevindingen van het evaluatietraject toe.

De inning van de inkomsten van de planbaten

De analyse betreft de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2017, wat het beschikbare cijfermateriaal was op oktober 2019. In deze periode werd in totaal 327 M € aan Planbaten ingekohierd. Hiervan werd sinds 2010 45 M € aan inkomsten effectief geïnd. De inkomsten uit de planbaten werden als volgt verdeeld:

- ▶ 13,8 M € bestemd voor het Grondfonds;
- ▶ 7,9 M € bestemd voor het Rubiconfonds;
- ▶ 11,3 M € bestemd voor de Provincies;
- ▶ 12,0 M € bestemd voor Gemeenten.

Daarnaast is er in theorie nog ongeveer 92 M € inbaar in afwachting van startfeiten. Deze 92 M € aan planbaten zal echter nooit volledig geïnd worden omwille van diverse redenen: omdat er zich voor sommige percelen nooit een startfeit zal voordoen, omdat bepaalde startfeiten niet tijdig geregistreerd worden, omdat er bezwaren ingewilligd zullen worden, of omdat het RUP of een deel ervan door de Raad van State geschorst of vernietigd zou kunnen worden.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Landbouw* met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Bedrijvigheid* met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Raming van de mislopen inkomsten uit planbaten

We onderzochten de mislopen inkomsten uit planbaten, maar beperkten de analyse tot de zgn. onterecht niet-opgeladen planbatendossiers gekoppeld aan gemeentelijke RUPs.

Van de 1.935 gemeentelijke RUPs werden er 1.021 of 52,76% opgeladen in het DSI-platform. De analyse geeft aan dat in 7,1% van de in DSI opgeladen gemeentelijke RUPs sprake is van een onterecht niet-opgeladen planbatendossier. Het totaal 'ontvangen' bedrag dat werd misgelopen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met onterecht niet opgeladen planbaten bedraagt 4.730.410 €. Het totaal 'openstaand' bedrag bedraagt 5.316.312 €.

In kader van het evaluatieonderzoek werden een aantal gemeenten bevraagd over concrete gemeentelijke RUPs waarvoor schijnbaar onterecht geen planbaten werden opgeladen. Een eerste verklaring is een 'vergetelheid' of 'onwetendheid' om de plannen op te laden omwille van de beperkte ervaring, expertise en capaciteit binnen het lokaal bestuur. Een tweede (mogelijke) verklaring, hoewel het onderzoek hiervan geen voorbeelden aan het licht bracht, is het 'bewust' niet opladen van planbaten om de betrokken eigenaars te vrijwaren van een planbatenheffing.

De besteding van de opbrengsten uit de planbaten

Het decreet stelt dat de planopmakende overheden de inkomsten uit de planbaten moeten inzetten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening.

Op Vlaams niveau worden inkomsten hiervoor doorgestort in het Grondfonds en het Rubiconfonds. De analyse toont aan dat deze middelen deels ingezet werden voor de vergoeding van planschade in kader van Gewestelijke RUPs. Een niet onaanzienlijk deel van de inkomsten – 13,3 M € van de 20 M € van de fondsen – werd gedesaffecteerd ten gunste van de algemene middelen van de Vlaamse Overheid.

Provincies en gemeenten moeten ervoor zorgen dat ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten vanuit Vlaanderen (uit de planbaten) naar het lokale ruimtelijke beleid gaan, waaronder het betalen van planschadevergoedingen. Het onderzoek wijst op zeer verschillende praktijken binnen de lokale besturen. Sommige lokale besturen zetten de inkomsten uit de planbaten doelgericht in voor de realisatie van ruimtelijke projecten. Andere lokale besturen voegen de inkomsten uit de planbaten toe aan de algemene werkmiddelen. De doelgerichte inzet van de inkomsten uit de planbaten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening wordt bemoeilijkt door het opzet van het planbatensysteem met grote onzekerheid over de omvang en ontvangstmoment van de planbaten.

De evaluatiestudie wijst aan dat de grote planologische keuzes slechts beperkt worden beïnvloed door planbaten. Het onderzoek wijst ook aan dat in het merendeel van de dossiers het planbatensysteem geen noemenswaardig impact heeft op de snelheid van de ontwikkeling.

Juridische twistpunten over het bestaande planbatensysteem

De aard van de planbatenheffing wordt vandaag nog zelden ter discussie gesteld; de planbatenheffing is een bestemmingsbelasting. Vermits de bestemmingswijzigingen die aanleiding geven tot een planbatenheffing duidelijk en limitatief in de VCRO worden opgesomd (vijftien toepassingsgevallen), leidt de **belastbare materie van de planbatenheffing** bij de toepassing doorgaans tot weinig discussie.

In vergelijking met de aard en de belastbare materie van de planbatenheffing, gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de **belastbare grondslag** en het bedrag dat heffingsplichtigen moeten betalen.

Afgezien van deze drie grote 'pijlers' (aard van de heffing, belastbare materie en belastbare grondslag), gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de *de facto* toepassing van de bestemmingswijziging en de heffing zelf.

De evaluatiestudie bracht de volgende technische-operationele knelpunten van de planbatenregeling in kaart:

- ### *Juridische knelpunten van het bestaande planbatensysteem*

Het verschil tussen de **vermoede meerwaarde vs. reële meerwaarde** vormt in sommige dossiers een knelpunt. De eigenheid van het bestaande planbatenstelsel is dat de planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde en de VCRO voorziet in vrijstellingen wanneer er door de bestemmingswijziging geen bijkomende vergunningsmogelijkheden ontstaan. In de praktijk gebeurt het immers soms dat een bestemmingswijziging geen enkele meerwaarde voor de eigenaar oplevert als de stedenbouwkundige voorschriften een quasi-bouwverbod opleggen. Een quasi-bouwverbod zal in het overgrote deel van de gevallen leiden tot een vrijstelling, doch niet altijd. Het niet verkrijgen van een vrijstelling wordt soms juridisch betwist.

Doordat de **heffing op perceelniveau** wordt berekend, wordt de heffing op doorslaggevende wijze beïnvloed door de wijze waarop terreinen in het verleden in percelen werden ingedeeld. Zo zullen twee aaneensluitende percelen die tot eenzelfde eigenaar behoren, volledig verschillend worden belast vergeleken met een terrein dat uit slechts één kadastraal perceel bestaat met eenzelfde globale oppervlakte en die eenzelfde bestemmingswijziging heeft ondergaan.

Om de effectiviteit van het planbatensysteem te verhogen bevelen wij als onderzoeksteam volgende optimalisaties aan:

- ▶ **Bijsturing van de procesflow en rolverdeling actoren:**
 - Intercommunales ook de mogelijkheid geven tot het opladen van de planbaten;
 - Duidelijke afspraken over het uitfilteren van vrijstellingen;
 - Duidelijke afspraken over de adviesplicht in kader van bezwaren.
- ▶ **Verbetering van de informatiedeling tussen de betrokken publieke actoren:** in lijn met het MAGDA-principe bevelen we een vlotte(re) toegang van de betrokken overheidsdiensten tot elkaars databanken aan, of eventueel zelfs de integratie van de verschillende databanken.
- ▶ **Sterkere ondersteuning van de lokale besturen:** enerzijds de doorontwikkeling van de bestaande online Instrumentengids tot een digitaal kennisplatform dat ook de kennisuitwisseling tussen de betrokken actoren faciliteert, en anderzijds de toelichting van het planbatensysteem tijdens de kennisfora en -atria.
- ▶ **Betere communicatie over het planbatensysteem:** betere communicatie naar grondeigenaars tijdens de planopmaak en bij het versturen van de aanslagbiljetten.
- ▶ **Sterkere koppeling van de inkomsten uit planbaten aan het (lokaal) ruimtelijk beleid:** door het stimuleren van de inzet van de inkomsten van de planbaten binnen het (lokaal) ruimtelijk beleid en herziening van de verdeelsleutel van de inkomsten over de betrokken actoren.

Lijst van figuren

Figuur 1 - De interventielogica	16
Figuur 2 - Verdeling van de inkomsten uit de planbatenheffing	23
Figuur 3 - Het totaal geïnde bedrag per gemeente (AJ 2010-2017)	34
Figuur 4 - Het totaal geïnde bedrag per beleidsniveau en per fonds (AJ 2010-2017)	34
Figuur 5 - Het totaal geïnde bedrag per aanslagjaar en per fonds (AJ 2010-2017)	35
Figuur 6 - Het totaal ingekohierde bedrag per gemeente (AJ 2010-2017)	37
Figuur 7 - Het totaal inbare bedrag per gemeente (AJ 2010-2017)	38
Figuur 8 - Het percentage geïnd op gemeenteniveau	39
Figuur 9 - Het percentage geïnd op provinciaal niveau	39
Figuur 10 - Tijdlijn met evolutie van het ingekohierd bedrag, effectief te innen bedrag, onwaarden en effectief geïnd bedrag	40
Figuur 11 - Bronbestemmingscategoriën naar oppervlakte	41
Figuur 12 - Doelbestemmingscategoriën naar oppervlakte	42
Figuur 13 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriëwijziging bij gewestelijke RUPs	44
Figuur 14 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriëwijziging bij provinciale RUPs	45
Figuur 15 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriëwijziging bij gemeentelijke RUPs	45
Figuur 16 - Het aantal gemeentelijke RUPs met planbaten	46
Figuur 17 - Het aantal provinciale RUPs met planbaten	47
Figuur 18 - Het aantal gewestelijke RUPs met planbaten	48

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Overzicht van de onderzoeksmethodieken	17
Tabel 2 - Overzicht van de case-studies.....	18
Tabel 3 - Fase 1: Opmaak van (grafisch) register van percelen waarop de regeling van planschade, planbaten, kapitaalschade of gebruikersschade van toepassing kan zijn	26
Tabel 4 - Fase 2: Opmaak van geografische databank van percelen of delen van percelen die in aanmerking komen voor een planbatenheffing	27
Tabel 5 - Fase 3: Uitvoerbaar verklaren kohieren en versturen van de aanslagbiljetten	27
Tabel 6 - Fase 4a: het betalen van de heffing	27
Tabel 7 - Fase 4b: het betalen van de heffing.....	28
Tabel 8 - Fase 4c: het betalen van de heffing - 15% bonificatie	28
Tabel 9 - Fase 4d: het afhandelen van bezwaren	28
Tabel 10 - Fase 5: verdelen van de inkomsten uit de planbatenheffing.....	29
Tabel 11 - Fase 6: besteden van de inkomsten uit de planbatenheffing.....	29
Tabel 12 - Overzicht analyses update van het monitoringsrapport	32
Tabel 13 - Het totaal geïnde bedrag per beleidsniveau (AJ 2010-2017).....	33
Tabel 14 - Het totaal geïnde bedrag per provincie (AJ 2010-2017).....	33
Tabel 15 - Het totaal geïnde bedrag per aanslagjaar (AJ 2010-2017).....	33
Tabel 16 - Het totaal ingekohierde bedrag per beleidsniveau (AJ 2010-2017)	36
Tabel 17 - Het totaal ingekohierde bedrag per provincie (AJ 2010-2017).....	36
Tabel 18 - Het totaal ingekohierde bedrag per aanslagjaar (AJ 2010-2017)	36
Tabel 19 - Het totaal inbare bedrag per beleidsniveau (AJ 2010-2017)	37
Tabel 20 - Het totaal inbare bedrag per provincie (AJ 2010-2017)	38
Tabel 21 - Het totaal inbare bedrag per aanslagjaar (AJ 2010-2017)	38
Tabel 22 - Broncategorie van hoeveel hectare werd omgezet in een andere categorie.....	41
Tabel 23 - Doelcategorie van hoeveel hectare werd omgezet in een andere categorie	42
Tabel 24 - Ingekohierd bedrag per type van planbatenheffing	43
Tabel 25 - Geïnde bedrag per type van planbatenheffing	44
Tabel 26 - Aantal ingediende bezwaren per type RUP	48
Tabel 27 - Ontvangsten.....	49
Tabel 28 - Inningskosten.....	49
Tabel 29 - Desaffectaties van middelen in het Grond- en Rubiconfonds in de periode 2015-2017.....	55
Tabel 30 - Effectieve doorstorting mbt ontvangsten na desaffectaties	56

Afkortingen

AJ	Aanslagjaar;
BED	Bedrijvigheid;
BVS	Beroepsvereniging van de Vastgoedsector;
DAB	Dienst met afzonderlijk Beheer;
DSI	Digitale Stedenbouwkundige Informatie;
FEDNOT	Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat;
GF	Grondfonds;
GNV	Gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;
GRO	Groen (natuur en reservaat, overig groen en bos);
LDB	Landbouw;
MAGDA	MAximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen;
ONT	Ontginning;
REC	Recreatie;
RF	Rubiconfonds;
RUP	Ruimtelijk uitvoeringsplan;
VCB	Vlaamse Confederatie Bouw;
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
VLABEL	Vlaamse Belastingdienst;
WON	Wonen.

1. Inleiding

In dit inleidend hoofdstuk beschrijven we eerst beknopt het opzet van de planbatenregeling. Vervolgens schetsen we de context waarin de voorliggende opdracht zich afspeelt en duiden we het doel van het evaluatieonderzoek. Tot slot beschrijven we de opbouw van dit rapport.

1.1 De planbatenregeling in een notendop

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet RO uit 1999 ging het niet op dat de gemeenschap via planschade alleen zou moeten opdraaien voor de minwaarde als gevolg van een bestemmingswijziging, terwijl ze niet kan genieten van de inkomsten van planbaten bij bestemmingswijzigingen. Derhalve werd door de decreetgever een systeem ingevoerd waarbij de meerwaarde die het gevolg is van een bestemmingswijziging wordt belast (planbaten). Dat is het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwbare gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Perceeleigenaars die voordeel halen uit de inwerkingtreding van een bestemmingsplan dragen hierdoor bij in de kosten van (aspecten van) het ruimtelijk beleid.

De planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging in kader van een RUP en op basis van de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het perceel. De vermoede weerwaarde van een perceel wordt vervolgens berekend conform een tabel in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) met forfaitaire bedragen gekoppeld aan één type van bestemmingswijziging. Op het totaalbedrag aan vermoede meerwaarde wordt dan de heffing berekend volgens oplopende schijven. Na de bestemmingswijziging ontvangt de grondeigenaar een aanslagbiljet van de Vlaamse Belastingdienst. De aanslag hoeft pas voldaan te worden op het ogenblik dat de eigenaar de meerwaarde van de grond effectief realiseert, bijvoorbeeld bij verkoop van de grond of bij afgifte van een stedenbouwkundige vergunning. Wie echter vroeger betaalt, kan vermindering krijgen.

De ontvangsten uit de planbatenheffing worden geïnd door VLABEL in het Planbatenfonds. Na afhouding van o.a. de inningskosten voor VLABEL wordt een verdeelsleutel toegepast om de inkomsten uit de planbatenheffing afhankelijk van de planopmakende overheid en het type bestemmingswijziging door te storten naar het Grond- of Rubiconfonds (twee fondsen op Vlaams niveau) of naar de betrokken provincie of gemeente. De VCRO voorziet in een aanwending van de inkomsten van de planbatenheffing voor de subsidiëring van herbestemmingsprojecten in signaalgebieden, de subsidiëring van “activeringsprojecten” voor een sociaal en betaalbaar woonaanbod, en de realisatie van een goede ruimtelijke ordening door de betrokken gemeenten en provincies.

1.2 Context van de evaluatiestudie

De planbatenregeling bestaat in zijn huidige vorm, mits enkele kleine aanpassingen, bijna 10 jaar. Conform de VCRO en het uitvoeringsbesluit over planbaten is er voorzien dat er om de 5 jaar een globaal evaluatierapport wordt opgemaakt. Gezien er in 2013 een eerste monitoringrapport is opgemaakt dringt er zich nu een nieuwe evaluatie op.

Met het nieuwe Instrumentendecreet worden een aantal inhoudelijke wijzigingen aan de planbatenregeling verwacht.¹

- De berekeningswijze van de planbaten zal worden aangepast in die zin dat het bedrag van de vermoede meerwaarde niet langer in de VCRO wordt vastgelegd naargelang de aard van de bestemmingswijziging. Een hiervoor bevoegde landcommissie zal voor elk perceel dat gevat is door een bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming maken van de vermoede meerwaarde:

¹ Zie Memorie van toelichting bij ontwerp Instrumentendecreet op www.omgeving.vlaanderen.be/instrumentendecreet

- Aangezien een groot aantal aspecten van de procedures en de inhoudelijke focus van de planbatenregeling overeind blijven belet de komst van het nieuwe instrumentendecreet niet om de huidige planbatenregeling te evalueren.

Het doel van de evaluatieopdracht is om de effectiviteit na te gaan van de planbatenregeling, in het bestek van de opdracht verwoord als *“de mate waarin 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”*.

- ▶ Een kwantitatieve update van het monitoringrapport uit 2013;
- ▶ Een analyse van de besteding van de opbrengsten van de planbatenheffing;
- ▶ Het in kaart brengen van de technisch-operationele knelpunten van de planbatenregeling;
- ▶ De verkenning van mogelijke optimalisaties voor de huidige planbatenregeling.

1.4 Leeswijzer

- ▶ Hoofdstuk 2 'Evaluatievragen en -methodologie' beschrijft de evaluatievragen en de toegepaste onderzoeksmethodes;
- ▶ Hoofdstuk 3 'Interventiologica en evalueerbaarheid' analyseert de verschillende veronderstellingen waarop de planbatenregeling steunt en doet een uitspraak over de evalueerbaarheid van het decreet;
- ▶ Hoofdstuk 4 'Update van het monitoringsrapport' biedt een beschrijvend overzicht van de cijfers met betrekking tot de planbatenregeling;
- ▶ Hoofdstuk 5 'Raming van de mislopen planbaten' raamt de omvang van de mislopen planbaten als gevolg van het niet opladen van planbatendossiers en verkent de mogelijke verklaringen hiervoor;
- ▶ Hoofdstuk 6 'Besteding van de inkomsten en (ruimtelijke) impact van de planbaten' analyseert op welke manier de inkomsten uit de planbaten ingezet worden en de ruimtelijk impact van de planbatenregeling;
- ▶ Hoofdstuk 7 'Technisch-operationele knelpunten van de planbatenregeling' beschrijft de technisch-operationele knelpunten van de planbatenregeling;
- ▶ Hoofdstuk 8 'Juridische knelpunten van de planbatenregeling' beschrijft de juridische knelpunten van de planbatenregeling;
- ▶ Hoofdstuk 9 'Aanbevelingen voor de optimalisering van de planbatenregeling' lijst onze aanbevelingen voor de optimalisatie van de planbatenregeling op;
- ▶ Het afsluitende hoofdstuk 10 'Algemene conclusies van het evaluatieonderzoek' brengt de belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek samen.

2. Evaluatievragen en -methodologie

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de evaluatievragen en de toegepaste evaluatiemethodologie. We bespreken hiervoor achtereenvolgens:

- ▶ Evaluatievragen;
- ▶ Opmaak van de interventielogica;
- ▶ Combinatie van verschillende onderzoeksmethoden;
- ▶ Kwalitatief onderzoekluik;
- ▶ Kwantitatief onderzoekluik;
- ▶ Terugkoppeling met de opdrachtgever.

2.1 Evaluatievragen

In deze evaluatie ligt de focus op de evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling, of met andere woorden “de mate waarin 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”.

Dit resulteerde in een set van evaluatievragen zoals weergegeven in onderstaande tabel en gestructureerd rond 4 thema's:

- ▶ De inning van de planbaten;
- ▶ De allocatie van de opbrengsten uit de planbaten;
- ▶ Hinderpalen in de toepassing van de planbaten;
- ▶ Optimalisaties voor de huidige regeling.

Tabel 1 - Evaluatievragen per evaluatieluik

Evaluatieluiken	Evaluatievragen
De inning van de planbaten	▶ De update van het 2013-monitoringrapport ▶ Wat is het geïnd bedrag versus de inningskosten? ▶ Welk bedrag aan planbaten werd nog niet geïnd als gevolg van niet-gerealiseerde startfeiten²?
De besteding van de opbrengsten uit de planbaten	▶ Waarvoor gebruiken de gemeenten en provincies de inkomsten uit de planbatenheffing? ▶ Bereikt de heffing haar doel zowel op vlak van inzet van de geïnde middelen als op ruimtelijk vlak? ▶ Wat is de ruimtelijke impact van planbaten: hindert of faciliteert de planbatenheffing de bedoelde ruimtelijke ontwikkeling? ▶ Wat gebeurt er met de middelen die afkomstig zijn van planbatenheffing uit gewestelijke RUPs? Wordt of werd dit geld besteed aan een realisatiegericht ruimtelijk beleid of de subsidiëring van het waterbeleid?
Hinderpalen in de toepassing van de planbaten	▶ Slagen we erin om alle percelen waarop een meerwaarde van toepassing is als gevolg van een bestemmingswijziging door een RUP te detecteren en de planbatenheffing te innen? ▶ Hoeveel planbaten lopen we mis? Van welke RUPs werden er geen planbaten opgeladen? ▶ In welke mate worden bij de opmaak van een plan de planologische keuzes beïnvloed door de planbatenheffing? ▶ Bestaat er een remmende impact door de huidige regelgeving op de inkomsten uit planbatenheffing, zowel de bedragen als de termijnen waarop inkomsten worden gegenereerd?
Optimalisaties voor de huidige regeling	▶ Op welke manier kan de planbatenregeling geoptimaliseerd worden?

² Planbaten moet worden betaald op het ogenblik dat zich een zogenaamd startfeit voordoet. Deze startfeiten zijn: de verkoop van een perceel of het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning.

- Bijkomend werd ook getracht de verbanden en relatie tussen deze onderdelen, en de veronderstellingen waarop het planbatensysteem steunt zo goed mogelijk te expliciteren. Deze verschillende elementen vonden we doorheen de verschillende documenten terug; soms tussen de lijnen door, soms expliciet vermeld. De interventielogica die in dit hoofdstuk werd geconstrueerd diende als referentiekader voor de verdere evaluatie: de onderzoeksresultaten werden bekeken in het licht van dit programma.

Om bovenvermelde evaluatievragen te beantwoorden werd een combinatie van verschillende kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes ingezet. Onderstaande tabel toont een overzicht van de ingezette onderzoeksmethodieken voor elke van de vier evaluatieluiken.

Evaluatieluiken	Methode
De inning van de planbaten	Data-analyse Documentanalyse Financiële modellering
De besteding van de opbrengsten uit de planbaten	Werksessie Case-studies Documentanalyse
Hinderpalen in de toepassing van de planbaten	Werksessie Case-studies Documentanalyse Data-analyse Financiële modellering
Optimalisaties voor de huidige regeling	Documentanalyse Werksessie

- ▶ Methodische triangulatie: verschillende kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethodes werden gecombineerd;
- ▶ Datatriangulatie: de kwalitatieve als kwantitatieve informatie, maar eveneens verschillende vormen van kwalitatieve informatie onderling, werden met elkaar geconfronteerd;

- ▶ Onderzoek triangulatie: binnen het onderzoeksteam werd overlegd over de systematiek en consistentie van de werkwijzen.

2.4 Kwalitatief onderzoeksluik

2.4.1 Dataverzameling

Het kwalitatieve onderzoeksluik stelde ons in staat om uiteenlopende functies voor kennisvergaring te dienen: overzicht en inzicht, vergelijken en verkennen, beschrijven en verklaren, deductief en inductief.

Binnen het kwalitatieve onderzoeksluik werden verschillende onderzoeksmethodes gecombineerd:

Documentanalyse

In kader van het van het onderzoek werd beroep gedaan op verschillende literatuurbronnen:

- ▶ de VCRO zelf en haar memorie van toelichting;
- ▶ het monitoringsrapport van 2013 dat de periode 2009 tot halverwege 2013 betrof en in de eerste plaats op de directe financiële gevolgen van de regeling gericht was;
- ▶ diverse interne nota's aangereikt door het Departement Omgeving.

Case study onderzoek

In het kader van het onderzoek werden, in samenspraak met de opdrachtgever, 18 RUPs als case geselecteerd. In 14 cases resulteerde het RUP in planbaten. In de 4 extra cases werden er – op basis van de beschikbare informatie – schijnbaar onterecht geen planbaten opgeladen.

Voor de selectie van 14 cases met planbaten stonden volgende **selectiecriteria** centraal:

- ▶ een afspiegeling van verschillende beleidsniveaus die een RUP kunnen opmaken;
- ▶ een afspiegeling van de verschillende ontvangers van planbaten (fondsen of beleidsniveaus)³.

Dit resulteerde in de **volgende verdeling van de cases**:

Tabel 2 - Overzicht van de case-studies

	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
Gemeentelijk RUP	2	Nvt.	Nvt.	2
Provinciaal RUP	2	Nvt.	2	2
Gewestelijk RUP	2	2	Nvt.	Nvt.

Bij de keuze van de cases werd ten slotte ook rekening gehouden met de volgende **aanvullende selectiecriteria** voor een voldoende grote diversiteit:

- ▶ geografische spreiding over de verschillende provincies;
- ▶ gewijzigde bestemmingscategorie;
- ▶ oppervlakte van de herbestemming;
- ▶ omvang van de planbaten.

Het onderzoek van elk van de 18 cases bestond uit face-to-face of telefonische semi-gestructureerde interviews met een vertegenwoordiger van de gemeente, van de provincie of van het gewest die betrokken was bij de opmaak van het RUP-dossier. De respondenten werden door het onderzoeksteam via e-mail gecontacteerd waarin het doel van het onderzoek werd uiteengezet en de respondenten een anonieme verwerking van de onderzoeksgegevens werd gegarandeerd. Voor de interviews werd een open topiclijst

³ In functie van het type bestemmingswijziging in he RUP worden de geïnde planbaten doorgestort naar het Vlaams Grondfonds of Rubiconfonds, of naar de betrokken provincie of gemeente. In hoofdstukken 3 en 4 gaan we dieper in op de doorstorting van de geïnde planbaten.

Werksessies

De deelnemers aan de werksessies bestonden uit vertegenwoordigers van:

- In totaal namen 20 respondenten deel aan de 3 werksessies die elk 2,5 uur duurden (zie bijlage voor een overzicht van de deelnemers). Elke werksessie startte met een korte presentatie van het onderzoekstraject, waarna vervolgens dieper werd ingegaan op volgende topics:

- ### Aanvullende Interviews

- ▶ 2 vertegenwoordigers van FEDNOT (Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat) voor kennisname van de ervaringen van het notariaat met de planbatenregeling;
- ▶ 1 vertegenwoordiger van de Provincie Oost-Vlaanderen voor kennisname van de ervaringen met Planbaten binnen de specifieke problematiek van de weekendverblijven;
- ▶ 1 vertegenwoordiger van de VCB (Vlaamse Confederatie Bouw) voor kennisname van de ervaringen van de Vlaamse Bouwsector;
- ▶ 1 vertegenwoordiger van de BVS (Beroepsvereniging van de Vastgoedsector) voor kennisname van de ervaringen van de Vlaamse vastgoedsector.

Deze aanvullende interviews werden opgevat als semi-gestructureerde face-to-face interviews. De gehanteerde topiclijst was breed opgevat en garandeerde dat de verschillende onderwerpen van de evaluatiestudie besproken werden. De interviews hadden een gemiddelde duur van 45 minuten.

2.4.2 Data-analyse

De analyse van het kwalitatieve onderzoeksmateriaal startte met informatieselectie: de informatie uit verschillende bronnen werd geselecteerd op basis van de vraag 'in welke mate kan deze informatie ons helpen om een antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen?'.

Vervolgens werd de weerhouden relevante informatie, in de mate van het mogelijke, gecategoriseerd via de verschillende onderzoeksvragen. In dit proces werd ook aandacht besteed aan informatie die horizontaal over de verschillende onderzoeksvragen heen relevant leek en werd expliciet aandacht besteed aan informatie met mogelijke relevantie voor het formuleren van aanbevelingen voor een bijsturing van de planbatenregeling. Voor de validering van de onderzoeksresultaten werd de informatie uit interviews, focusgroepen en schriftelijke bronnen gecombineerd en geconfronteerd met elkaar.

2.5 Kwantitatief onderzoek

De doelstelling van het kwantitatief onderzoek was dezelfde als die van het hele onderzoek: de evaluatie van de effectiviteit van de planbatenheffing.

2.5.1 Dataverzameling

Het kwantitatief onderzoek steunt op het cijfermateriaal dat werd overgedragen vanuit de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) en het Departement Omgeving.

2.5.2 Data-analyse

De data-analyse bestond in de eerste plaats uit een cijfermatige update van het monitoringsrapport uit 2013. Aanvullend werden een aantal nieuwe, bijkomende cijfermatige analyses gemaakt. Hiervoor werd het aangeleverde cijfermateriaal van het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst gecombineerd tot één enkele, geïntegreerde dataset.

In nauwe samenwerking met de opdrachtgever werd ook een raming gemaakt van de mislopen inkomsten uit planbaten tegen gevolge van het onterecht niet opladen van de planbaten in kader van de opmaak van gemeentelijke RUPs.

Een belangrijk aandachtspunt is de momentopname van het gebruikte cijfermateriaal. De inkomsten uit de planbaten fluctueren sterk, waarbij een grootschalig RUP plots voor een piek in de planbaten kan zorgen. De analyse steunt op het in oktober 2019 beschikbare cijfermateriaal en heeft betrekking op de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2017.

2.6 Terugkoppeling met de opdrachtgever

Het evaluatieonderzoek verliep in nauwe samenwerking met de opdrachtgever. Tijdens het onderzoekstraject vonden, naast een startoverleg, drie stuurgroepvergaderingen plaats tijdens welke de tussentijdse onderzoeksresultaten gepresenteerd en afgetoetst werden. Tijdens die vergaderingen was er ook plaats voor de bespreking van de voortgang van het onderzoek en de meer praktische aspecten van het onderzoek.

Startoverleg

- ▶ Startoverleg (25/09/2019) voor afspraken over het procesverloop en uitwisseling informatie.

3 stuurgroepvergaderingen

Het traject werd begeleid door een stuurgroep met vertegenwoordiger van het Departement Omgeving en VLABEL. De stuurgroep kwam bijeen op:

- ▶ 06/11/2019;
- ▶ 04/02/2020;
- ▶ 08/06/2020.

Werkoverleg

Doorheen het traject vond op verschillende momenten een werkoverleg plaats tussen de projectleiding van het departement Omgeving en IDEA Consult.

3. Interventiologica en evalueerbaarheid

In dit hoofdstuk construeren we de interventielogica en bespreken we de evalueerbaarheid van het planbatensysteem. We bespreken hiervoor achtereenvolgens:

- ▶ Korte geschiedenis van de planbatenregeling;
- ▶ Opbouw van de interventielogica;
- ▶ Evalueerbaarheid van het planbatensysteem.

3.1 Korte historie van de planbatenheffing

3.1.1 Oprichting

De planbatenregeling trad in werking op 1 september 2009. Het eerste akkoord over de planbatenregeling dateert echter van 1996, ten tijde van de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. De sleutelmomenten in de ontwikkeling zijn:

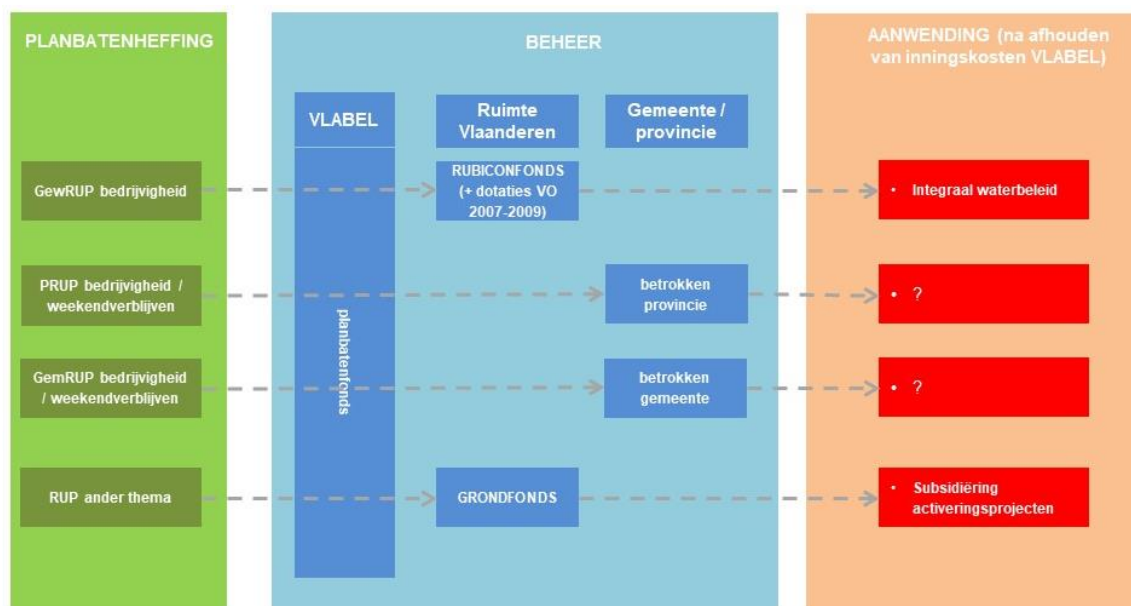
- ▶ Principeesakkoord van de Vlaamse Regering van de krachtlijnen van een nieuw decreet betreffende de ruimtelijke ordening op 31 januari 1996;
- ▶ Planbatenheffing ingesteld bij het Decreet van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 (art. 87 t.e.m. 91), maar niet geoperationaliseerd toegepast;
- ▶ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing;
- ▶ Inwerkingtreding van de planbatenheffing vanaf 1 september 2009;
- ▶ Eerste monitoringsrapport: 30/10/2013;
- ▶ Verschillende wijzigingen: 06/06/2014, 27/11/2015;
- ▶ Nieuwe wijziging vooropgesteld in het ontwerp instrumentendecreet (VR 20/12/2019).

3.1.2 Inzet van de inkomsten uit de planbaten

De ontvangsten uit de planbatenheffing worden geïnd door VLABEL in het Planbatenfonds. Dit Planbatenfonds is een technisch begrotingsfonds dat beheerd wordt door de Vlaamse Regering, met een delegatie naar VLABEL. Na afhouding van o.a. de inningskosten voor VLABEL wordt een verdeelsleutel toegepast om de inkomsten uit de planbatenheffing door te storten:

- ▶ Inkomsten uit de planbatenheffing uit herbestemmingen naar bedrijvigheid in kader van een Gewestelijk RUP worden doorgestort naar het Rubiconfonds (een fonds op Vlaams niveau);
- ▶ Inkomsten uit de planbatenheffing uit herbestemmingen naar bedrijvigheid door provincies of gemeenten worden doorgestort naar de respectievelijke provincie of gemeente die het RUP opmaakte;
- ▶ Inkomsten uit de planbatenheffing als gevolg van regularisaties van weekendverblijven worden doorgestort naar de naar de respectievelijke provincie of gemeente die het RUP opmaakte;
- ▶ De inkomsten uit de planbatenheffing van alle andere type RUPs planbatenheffing worden doorgestort in het Grondfonds (fonds op Vlaams niveau).

Onderstaande figuur verduidelijkt de verdeling van de inkomsten uit de planbatenheffing in functie van het type RUP.



Figuur 2 - Verdeling van de inkomsten uit de planbatenheffing

Het verschil tussen de verschillende fondsen is eerder technisch van aard. Belangrijkste uitgangspunt voor de oprichting van een fonds is de mogelijkheid om specifieke overheidsinkomsten in te zetten voor specifieke overheidsuitgaven. Doorheen de tijd werden verschillende 'types' ontwikkeld, telkens met een andere begrotingstechnische insteek of motivering.

Algemeen worden de middelen van een overheid globaal geïnd en globaal aangewend (niet-affectatie). Dit betekent dat alle gezamenlijke ontvangsten bestemd zijn voor gezamenlijke uitgaven.

Op het principe van deze niet-affectatie van de ontvangsten wordt een uitzondering voorzien onder de vorm van begrotingsfondsen die bij decreet kunnen worden opgericht. Op die manier kunnen specifieke ontvangsten worden toegewezen aan specifieke uitgaven. Klassiek wordt dan een 'begrotingsfonds' opgericht. Op die manier werden dus ook het Planbatenfonds, Grondfonds en Rubiconfonds opgericht.

Planbatenfonds

De ontvangsten uit de planbatenheffing worden geïnd door VLABEL in het Planbatenfonds. Dit Planbatenfonds is een technisch begrotingsfonds dat beheerd wordt door de Vlaamse Regering, met een delegatie naar VLABEL.

Het Planbatenfonds is een klassiek begrotingsfonds of variabel krediet (VRK). In het geval van een klassiek begrotingsfonds worden bepaalde ontvangsten (toegewezen ontvangsten genaamd) speciaal bestemd voor bepaalde uitgaven (variabele kredieten genaamd). De oprichting van een klassiek begrotingsfonds gebeurt bij decreet. De initiatiefnemer zal dus steeds de Vlaamse Regering zijn. Die decretale oprichting beperkt zich meestal tot het opsommen van de ontvangsten en de uitgaven. Die opsomming moet een sterke mate van detail kennen. Belangrijk hierbij is dat een fonds niet kan worden gespijsd vanuit de algemene middelen. De ontvangsten (vb. uit heffingen, boetes, vrijwillige bijdragen...) moeten duidelijk zijn omschreven. Middelen kunnen bestaan uit een inbreng van andere overheden. Uitgaven kunnen doorstromen naar externe partners, zoals gemeenten of provincies zoals het geval is bij het Planbatenfonds.

Rubiconfonds

Het Rubiconfonds werd naar aanleiding van de overstromingen van 2002 via het decreet van 27 juni 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 (het "begrotingsdecreet van 27 juni 2003") met als doel infrastructuurprojecten gericht op waterbeheersing te subsidiëren.

Na 3 jaar inactiviteit werd het Rubiconfonds door de Vlaamse Regering opnieuw geactiveerd om enkel nog subsidies te verlenen voor de kosten (60%) van planschade bij herbestemming van signaalgebied.

Hier werden echter nooit subsidies voor uitbetaald omdat initiatiefnemers nog steeds 40% van de potentiële planschade moeten betalen. Dit Rubiconfonds heeft een eigen rechtspersoonlijkheid en de middelen moeten dus ingezet worden voor waterbeleid. Recent kreeg het Rubiconfonds ook middelen toegewezen voor de herbestemming van watergevoelig openruimtegebied (15 miljoen euro).

Grondfonds

Het bestaande Grondfonds is een DAB (Dienst met afzonderlijk Beheer) waarvan het beheer en de boekhouding zijn afgescheiden van die van het algemeen bestuur.

DAB's zijn ooit tot stand gekomen omwille van hun budgettaire autonomie en het eraan gekoppeld soepel financieel beheer. Men is zelf verantwoordelijk voor de budgetten die men krijgt ofwel vanwege de Vlaamse Gemeenschap ofwel die ze via eigen ontvangsten verwerven. Het voornaamste verschil met een begrotingsfonds is dat men ook middelen vanwege de Vlaamse Gemeenschap kan ontvangen via rechtstreekse dotaties. Het saldo kan ook worden overgedragen naar een volgend begrotingsjaar, wat ook voor het Grondfonds in het verleden gebeurd is. Ook zijn hier in het verleden desaffectaties op gebeurd (middelen die opnieuw naar algemene begroting zijn gegaan).

De oprichting van een DAB gebeurt bij decreet. De initiatiefnemer zal dus steeds de Vlaamse Regering zijn. Die decretale oprichting beperkt zich meestal tot het melden dat een specifieke DAB wordt opgericht, of men gaat een uitgebreidere decretale basis voorzien waarin ook reeds een oplijsting van de middelen en de uitgaven wordt opgenomen. Ook hier zijn geen directe beperkingen op de middelen die men kan ontvangen.

Het DAB Grondfonds ontvangt nu o.a. de planbatenheffing en doet al uitgaven voor planschade. Ook was voorzien om subsidies vanuit het Grondfonds te geven.

Belangrijk is dat het Grondfonds momenteel 3 grote thematische blokken aan ontvangsten kent:

- ▶ Ontvangsten vanuit handhaving ruimtelijke ordening:
 - uit administratieve geldboetes;
 - uit dwangsommen en recuperatie afbraakkosten;
 - uit minnelijke schikkingen;
 - en uit meerwaarden.
- ▶ Ontvangsten vanuit de planbatenheffing toegewezen aan Grondfonds;
- ▶ Ontvangsten vanuit interne stromen.

Binnen het Grondfonds gebeuren ook nog andere uitgaven dan uitgaven voor planschade op gewestelijk niveau. Aan de uitgavenzijde komen volgende bestaande uitgaven terug:

- ▶ Uitgaven voor handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening:
 - Procedure- en gerechtskosten;
 - Informatica;
 - Ambtshalve uitvoeringen;
 - En uitgaven verdere uitbouw handhavingsbeleid.
- ▶ Uitgaven via ruimtelijke uitvoeringsplannen:
 - Procedure- en gerechtskosten;
 - Informatica;
 - Planschadedossiers.

3.1.3 Geplande wijzigingen

Met het nieuwe Instrumentendecreet worden een aantal inhoudelijke wijzigingen verwacht:⁴

- ▶ De berekeningswijze van de planbaten wordt aangepast in die zin dat het bedrag van de vermoede meerwaarde niet langer in de VCRO wordt vastgelegd naargelang de aard van de bestemmingswijziging. Een hiervoor bevoegde landcommissie zal voor elk perceel dat gevat is door een bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming maken van de vermoede meerwaarde;
- ▶ Via een verhoging van de heffingspercentages wordt een verhoging van de potentiële overheidsinkomsten beoogd;
- ▶ De geïnde bedragen zullen in de toekomst maximaal doorstromen naar de initiatiefnemende overheden van de betrokken plannen.

3.2 Opbouw van de interventielogica

In wat volgt structureren we de interventielogica aan de hand van de verschillende onderdelen: de maatschappelijke probleemstelling, doelstelling, input, activiteiten, output, resultaten en impact.

3.2.1 Probleemstelling

Onder probleemstelling verstaan we de maatschappelijke problematiek die aan de basis ligt van het beleid en waarvoor het beleidsinstrumentarium wordt ontplooid.

Op basis van de documentanalyse kunnen we de onderliggende maatschappelijke probleemstelling als volgt omschrijven:

- ▶ De planbatenheffing is één van de vele instrumenten die ontwikkeld werden i.k.v. de vervanging en modernisering van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening bij de intrede van de structuurplanning met het RSV in 1997;
- ▶ De uitdagingen die in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen werden scherp gesteld, zoals de nood aan een meer duurzame omgang met de schaarse ruimte voor een zo groot mogelijke ruimtelijke kwaliteit, liggen ook aan de basis van de planbatenheffing;
- ▶ De overheid heeft nood aan compenserende inkomsten voor de planschadevergoedingen die het moet betalen naar aanleiding van een RUP.

3.2.2 Doelstelling

De doelstelling is het beoogde doel van de beleidsinterventie. Op basis van de geraadpleegde documenten zien we dat bepaalde doelstellingen doorheen de wijzigingen aan de regelgevingen bijgestuurd werden.

In de memorie van toelichting bij het Decreet van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 werd de doelstelling als volgt omschreven:

- ▶ “Planbaten [worden] ingevoerd teneinde een zeker evenwicht te hebben 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 planbaten.”
- ▶ Bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening:
 - “De inkomsten uit planbatenvergoedingen moeten aangewend worden voor het realiseren van een goede ruimtelijke ordening”

⁴ Zie Memorie van toelichting bij ontwerp Instrumentendecreet op www.omgeving.vlaanderen.be/instrumentendecreet

- Verevening tussen gemeenten waarbij gemeenten met veel open ruimte gestimuleerd worden om deze open ruimte te bewaren. Deze gemeenten krijgen hiervoor een groter aandeel uit de inkomsten van de planbatenheffing.

In het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing werd de doelstelling deels bijgesteld. Het principe van de verevening tussen gemeenten werd verlaten. Volgens de regelgeving van 2009, die tot op vandaag van toepassing is, dienen de inkomsten van de planbatenheffing aangewend te worden voor (Memorie van Toelichting 17/12/2008):

- ▶ Subsiëring van herbestemmingsprojecten in signaalgebieden via Rubiconfonds;
- ▶ Subsiëring van “activeringsprojecten” voor een sociaal en betaalbaar woonaanbod binnen het grond- en pandenbeleid via het grondfonds. Bij de verdeling van de subsidie-enveloppes zal rekening wordt gehouden met een billijke return naar die gemeenten die door hun planningsprocessen substantiële planbaten hebben doen ontstaan;
- ▶ Doorstorting van de planbaten naar de betrokken gemeente en provincie voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening.

3.2.3 Input en activiteiten

Onder **input** verstaan we de resources of instrumenten die gebruikt worden om de doelstellingen te realiseren.

Onder **activiteiten** verstaan we de concrete acties die de verschillende actoren verrichten om de output te realiseren en vooropgestelde doelen te behalen.

In onderstaande tabellen combineren we de **input en activiteiten** en hangen deze op aan de verschillende fases binnen de implementatie van de planbatenregeling.

Tabel 3 - Fase 1: Opmaak van (grafisch) register van percelen waarop de regeling van planschade, planbaten, kapitaalschade of gebruikersschade van toepassing kan zijn

Fase 1: Opmaak van (grafisch) register van percelen waarop de regeling van planschade, planbaten, kapitaalschade of gebruikersschade van toepassing kan zijn		
Opmaak van RUP		
Actor	Actie	Instrument
Gemeenten en provincies	Opmaak grafisch register van percelen waarop de regeling van planschade, planbaten, kapitaalschade of gebruikersschade van toepassing is, als bijlage bij het RUP	Grafisch register (kaart of tabel als bijlage bij het RUP)
Vlaamse overheid		
Intercommunales en studie bureaus		

Tabel 4 - Fase 2: Opmaak van geografische databank van percelen of delen van percelen die in aanmerking komen voor een planbatenheffing

Fase 2: Opmaak van geografische databank van percelen of delen van percelen die in aanmerking komen voor een planbatenheffing		
90 dagen na het in werking treden van het RUP dat de planbaten veroorzaakt		
Actor	Actie	Instrument
Gemeenten, Provincies en Departement Omgeving	Opmaak en doorgeven van de percelen of delen van percelen die in aanmerking komen voor een planbatenheffing aan het Departement Omgeving	Geoloket planbaten
Departement Omgeving	Ontsluit en beheert de gegevens in het Geoloket Planbaten	Geoloket planbaten
VLABEL	Trekt de gegevens uit het Geoloket Planbaten en berekent de heffing	Geoloket planbaten

Tabel 5 - Fase 3: Uitvoerbaar verklaren kohieren en versturen van de aanslagbiljetten

Fase 3: Uitvoerbaar verklaren kohieren en versturen van de aanslagbiljetten		
Vóór 31/12 van het jaar volgend op in werking treden van het RUP dat planbaten veroorzaakt		
Actor	Actie	Instrument
VLABEL	Verstuurt de aanslagbiljetten	Aanslagbiljet
Heffingsplichtige	Betaalt na het stellen van een startfeit (bvb. verkoop of vergunning)	Bezwaarschrift
	of betaalt binnen het jaar na het versturen van het aanslagbiljet zonder dat zich een startfeit stelt en krijgt 15% korting (bonificatie)	
	of dient gemotiveerd bezwaar in binnen 3 maand na ontvangst van het aanslagbiljet.	

Tabel 6 - Fase 4a: het betalen van de heffing

Fase 4a: het betalen van de heffing		
Meteen na het stellen van een startfeit (verkoop van perceel waarop planbaten rusten)		
Actor	Actie	Instrument
Notaris	Heeft een meldingsplicht voor verkopen	Kennisgevingsformulier
VLABEL	Verstuurt een betaalbaarstelling	Betaalbaarstelling
Heffingsplichtige	Betaalt de planbatenheffing	

3.2.4 Output

Onder de output verstaan we de door de overheid geleverde diensten of producten in kader van de beleidsinterventie ter uitvoering van de planbatenregeling. Vanuit het perspectief van de Vlaamse Overheid – het Departement Omgeving en de Vlaamse Belastingdienst – bestaat de output m.b.t. planbatenheffing uit de volgende diensten:

- ▶ De in de geografische databank opgenomen percelen of delen van percelen die in aanmerking komen voor een planbatenheffing;
- ▶ De ingekohierde aanslagbiljetten;
- ▶ De verzonden betaalbaarstellingen;
- ▶ De behandelde bezwaarschriften;
- ▶ De geïnde heffingen;
- ▶ De doorgestorte heffingen;
- ▶ De informatieverstrekking aan betrokken actoren (telefonisch advies, opleiding aan lokale besturen en jaarlijkse brief aan lokale besturen);
- ▶ De toegekende subsidies;
- ▶ De betaalde planschadevergoedingen.

3.2.5 Outcome

Onder de gewenste outcome verstaan we de veranderingen of effecten op het terrein waarop de planbatenregeling wenst aan te sturen. Op basis van de memorie van toelichting kunnen we stellen dat het gewenste outcome-effect bestaat uit de meerwaarde als gevolg van een bestemmingswijziging van een perceel aan te wenden ten bate van een goede ruimtelijke ordening:

- Gesubsidieerde activeringsprojecten (via grondfonds);
- Gesubsidieerde herbestemmingsprojecten in Signaalgebieden (via Rubiconfonds);
- Realiseren van een goede ruimtelijke ordening.

Veronderstellingen

De inkomsten van de planbaten worden aangewend ten bate van een goede ruimtelijke ordening.

3.2.6 Impact

Onder impact verstaan we de hoger gelegen doelen of langetermijndoelen waaraan de planbatenregeling een bijdrage wenst te leveren. De impact van het beleid is de verdere doorvertaling van de outcomes naar sociaal, economische, ecologische, ruimtelijke evoluties (in interactie met externe factoren).

Op basis van het bronnenmateriaal is de beoogde impact van de planbateregeling een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, met een meer efficiënte organisatie en beheer van de ruimte.

Veronderstellingen

Het planbatensysteem draaft bij aan een duurzame ruimtelijke ontwikkeling, met een meer efficiënte organisatie en beheer van de ruimte.

3.3 Evalueerbaarheid van het planbatensysteem

We concluderen met een toets van de ‘evalueerbaarheid’ op basis van de geconstrueerde interventielogica. Onder evalueerbaarheid verstaan we, volgens de definitie van OESO/DAC (2002: p. 21, eigen vertaling), *‘de mate waarin een activiteit of project op een betrouwbare en geloofwaardige manier kan worden geëvalueerd.’*⁵ Hierbij kan het onderscheid gemaakt worden tussen de ‘theoretische evalueerbaarheid’ en de ‘praktische evalueerbaarheid’.

De **theoretische evalueerbaarheid** verwijst naar evalueerbaarheid in principe, zoals die kan worden afgeleid uit het ontwerp van het beleid, zonder de praktijk in aanmerking te nemen. Officiële documenten van beleidsinstrumenten kunnen onduidelijk of beperkt beschreven zijn of hebben geen verwijzingen naar achterliggende studiemateriaal. Dit wil zeggen dat de evalueerbaarheid van het instrument o.b.v. beleidsdocumentatie eerder zwak is. Dit doet echter geen uitspraak over de kwaliteit van de implementatie, de doelmatigheid of effectiviteit van het instrumentarium.

Het decreet en memorie van toelichting is zeer beperkt onderbouwd en beschrijft nergens:

- ▶ Aard en omvang van de onderliggende problematiek
- ▶ Argumentatie van de verschillende beleidskeuzes;
- ▶ Verwachte effectiviteit van de planbatenregeling

Bovendien levert de planbatenheffing een bijdrage aan de beoogde impact, maar stuurt hier niet actief op aan. De planbatenheffing legt immers geen voorwaarden op m.b.t. de bestemmingswijziging. De planbatenheffing is slechts één van de vele instrumenten die de transitie naar een meer duurzame ruimtelijke ontwikkeling ondersteunen. De beperkte omschrijving en onderbouwing van de interventielogica van het planbatensysteem bemoeilijkt weliswaar de evaluatie, maar maakt een evaluatie niet onmogelijk.

Maar in de praktijk is geen enkele beleidsinterventie perfect evalueerbaar in al zijn aspecten. Het doel van deze evaluatiestudie is beleidsleren. Als onderzoeksteam hebben we dan ook maximaal ingezet op het aanreiken van bruikbare informatie die kan dienen voor het maken van keuzes over de bijsturing van de planbatenregeling.

De evaluatiestudie werd ook opgevat als een opportuniteit voor het samenbrengen van de verschillende betrokken actoren en stakeholders voor verdere beleidsontwikkeling of -bijsturing.

⁵ “Evaluability is the extent to which an activity or project can be evaluated in a reliable and credible fashion”

4. Update van het monitoringsrapport

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van de update van het monitoringsrapport uit 2013. De analyse betreft de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2017, wat het beschikbare cijfermateriaal was op oktober 2019.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgevoerde analyses en de hiervoor gehanteerde databron.

Tabel 12 - Overzicht analyses update van het monitoringsrapport

Nr	Indicator	Bron
1	Het totaal geïnde bedrag aan planbatenheffingen	VLABEL
2	Het totaal ingekohierde bedrag aan planbatenheffingen	VLABEL
3	Het effectief bedrag aan ingekohierde en nog niet geïnde planbaten (inbare bedragen)	VLABEL
4	De verhouding tussen het geïnde en inbare bedrag	VLABEL
5	De totale oppervlakte aan planbatenwaardige bestemmingswijzigingen (oppervlakte percelen)	Departement Omgeving
6	Het ingekohierde bedrag per type van planbatenheffing	VLABEL
7	Het geïnde bedrag per type van planbatenheffing	VLABEL
8	Aantal RUPs met planbaten op gemeentelijk beleidsniveau	Departement Omgeving
9	Aantal RUPs met planbaten op provinciaal beleidsniveau	Departement Omgeving
10	Aantal RUPs met planbaten op gewestelijk beleidsniveau	Departement Omgeving
11	Aantal ingediende bezwaren per type RUP	VLABEL en Departement Omgeving
12	De geïnde planbaten versus de inningskost	Departement Omgeving

4.1 Het totaal geïnde bedrag aan planbatenheffingen

Onderstaande tabellen geven een overzicht van de geïnde bedragen aan planbatenheffingen voor de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2017 met opsplitsing volgens beleidsniveau en bestemming van de geïnde bedragen.

De analyse leert ons:

- Er werd tot dusver reeds 45 M € geïnd. Vooral uit de provinciale RUPs komen veel planbaten voort, in het bijzonder uit de RUPs voor de regularisatie van weekendverblijven vanaf 2012 en de daaropvolgende jaren;

- De hoge cijfers in 2012 zijn ook het gevolg van een aantal grote gewestelijke RUPs (oa. afbakening Zeehaven Antwerpen, afbakening van het regionaal-stedelijk gebied Brugge en VSGB en een paar andere).

Tabel 13 - Het totaal geïnde bedrag per beleidsniveau⁶ (AJ 2010-2017)

Per type RUP	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
Gewestelijke RUP's	14 782 422,67	6 861 944,87	7 920 477,80	-	-
Provinciale RUP's	19 274 508,15	1 318 267,80	-	11 320 108,96	6 636 131,39
Gemeentelijke RUP's	10 938 219,74	5 602 162,05	-	-	5 336 057,69
Eindtotaal	44 995 150,56	13 782 374,72	7 920 477,80	11 320 108,96	11 972 189,08

Tabel 14 - Het totaal geïnde bedrag per provincie⁷ (AJ 2010-2017)

Provincie	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
Provincie Antwerpen	8 475 290,04	868 994,59	681 533,02	1 156 976,36	5 767 786,07
Provincie Limburg	5 351 129,72	2 190 603,31	166 428,51	2 049 217,46	944 880,44
Provincie Oost-Vlaanderen	3 170 755,77	584 276,46	164 190,25	1 781 574,72	640 714,34
Provincie Vlaams-Brabant	11 300 522,48	3 210 437,17	5 971 963,61	864 329,44	1 253 792,26
Provincie West-Vlaanderen	16 697 452,55	6 928 063,19	936 362,41	5 468 010,98	3 365 015,97
Eindtotaal	44 995 150,56	13 782 374,72	7 920 477,80	11 320 108,96	11 972 189,08

Tabel 15 - Het totaal geïnde bedrag per aanslagjaar⁸ (AJ 2010-2017)

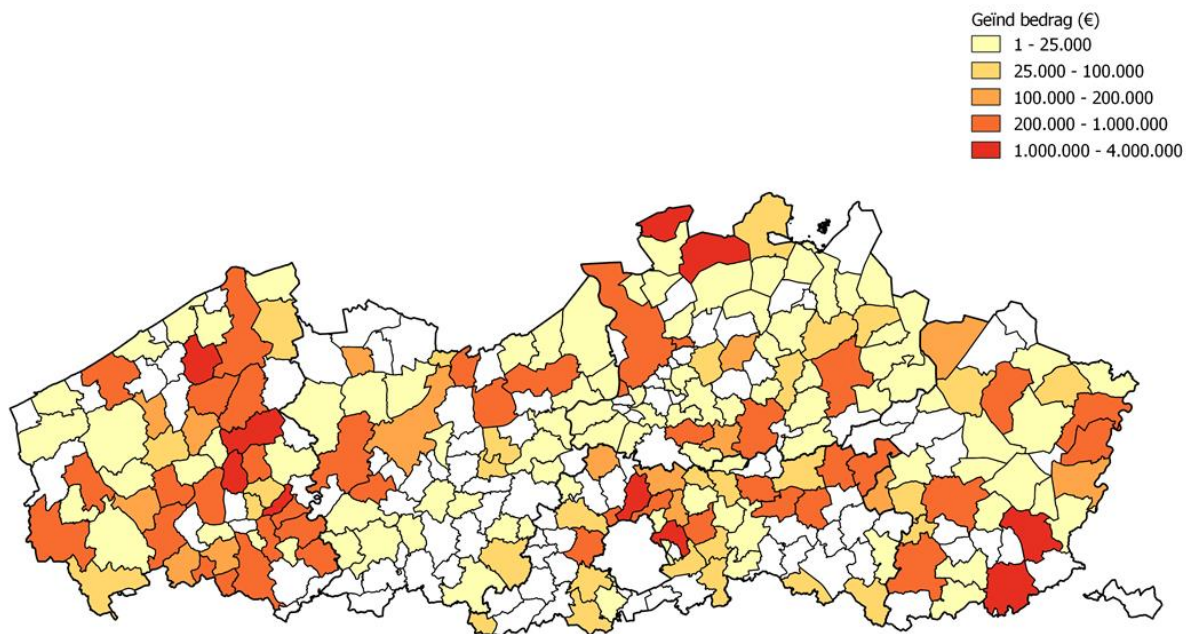
Aanslagjaar	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
2010	1 095 568,10	852 921,30	-	204 336,48	38 310,32
2011	6 247 765,73	4 487 107,35	509 517,70	243 599,51	1 007 541,17
2012	21 577 379,10	4 675 383,71	5 678 552,58	3 834 029,94	7 389 412,87
2013	3 602 927,21	370 621,93	661 330,86	1 166 472,37	1 404 502,05
2014	2 340 722,65	1 242 737,47	148 840,51	135 862,46	813 282,21
2015	5 083 623,13	1 281 882,78	314 544,38	2 798 911,17	688 284,80
2016	3 394 446,94	450 578,91	415 512,73	1 990 998,02	537 357,28
2017	1 652 717,70	421 141,27	192 179,04	945 899,01	93 498,38
Eindtotaal	44 995 150,56	13 782 374,72	7 920 477,80	11 320 108,96	11 972 189,08

⁶ Met beleidsniveau wordt het beleidsniveau bedoeld dat het RUP heeft opge maakt dat de planbatenheffing heeft veroorzaakt.

⁷ Dit is de provincie waarbinnen het gebied waarop het RUP dat de planbatenheffing veroorzaakt heeft zich bevindt en beperkt zich aldus niet tot de planbaten in kader van Provinciale RUPs

⁸ Dit is het jaar van inkohiering. Dit is dus niet per definitie het jaar van goedkeuring van het RUP dat de planbatenheffing heeft veroorzaakt.

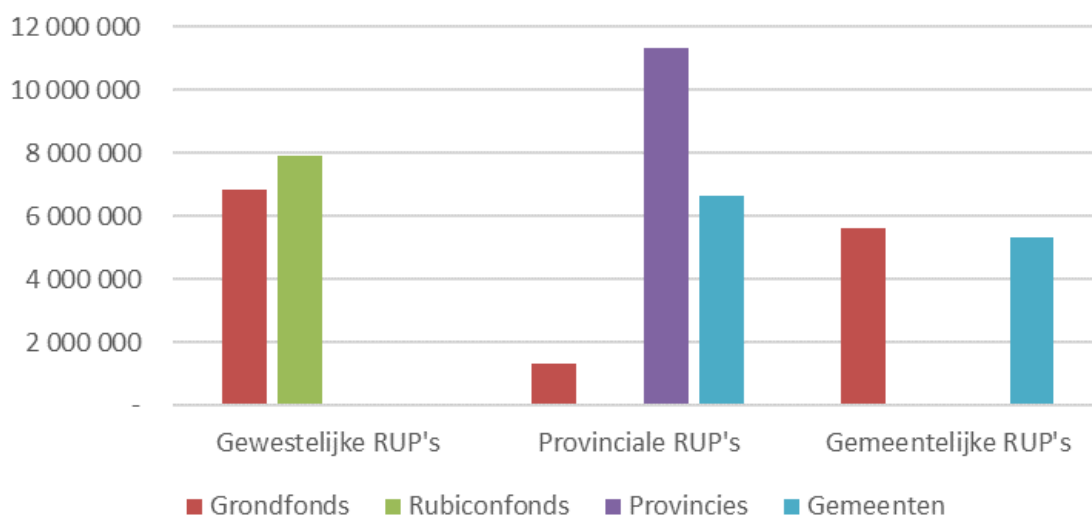
////////////////////////////////////



Figuur 3 - Het totaal geïnde bedrag per gemeente⁹ (AJ 2010-2017)

Bovenstaande kaart op gemeenteniveau geeft een overzicht van de gemeenten waarop RUPs die planbaten veroorzaken betrekking hebben. Deze planbaten kunnen het gevolg zijn van zowel gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUPs.

Ontvangen bedrag per beleidsniveau en per fonds



Figuur 4 - Het totaal geïnde bedrag per beleidsniveau en per fonds (AJ 2010-2017)

⁹ Planbatenheffingen afkomstig van alle types van RUPs die van toepassing zijn op het grondgebied van een bepaalde gemeente.

Jaar	Grondfonds	Rubiconfondsen	Provincies	Gemeenten
2010	~800,000	0	~200,000	0
2011	~4,500,000	~500,000	~200,000	~1,000,000
2012	~4,700,000	~5,700,000	~3,900,000	~7,400,000
2013	~400,000	~700,000	~1,100,000	~1,400,000
2014	~1,200,000	~200,000	~200,000	~800,000
2015	~1,200,000	~300,000	~2,800,000	~700,000
2016	~500,000	~500,000	~2,000,000	~600,000
2017	~500,000	~200,000	~1,000,000	~100,000

35

4.2 Het totaal ingekohierde bedrag aan planbatenheffingen

Onderstaande tabellen en figuren geven een overzicht van de ingekohierde bedragen aan planbatenheffingen voor de verschillende beleidsniveaus, de verschillende provincies, aanslagjaren en de betrokken gemeenten. Het effectief nog te innen bedrag ligt lager dan het totaal ingekohierde bedrag omwille van startfeiten die zich nooit zullen stellen, door ingewilligde bezwaren, vernietigingsarresten en de bonificatieregel.¹⁰

Tabel 16 - Het totaal ingekohierde bedrag per beleidsniveau (AJ 2010-2017)

Per type RUP	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
Gewestelijke RUP's	169 563 720,20	26 050 962,83	143 512 757,37	-	-
Provinciale RUP's	119 098 871,56	5 300 420,99	-	90 576 144,72	23 222 305,85
Gemeentelijke RUP's	38 578 425,49	23 447 833,81	-	-	15 130 591,68
Eindtotaal	327 241 017,25	54 799 217,63	143 512 757,37	90 576 144,72	38 352 897,53

Tabel 17 - Het totaal ingekohierde bedrag per provincie (AJ 2010-2017)

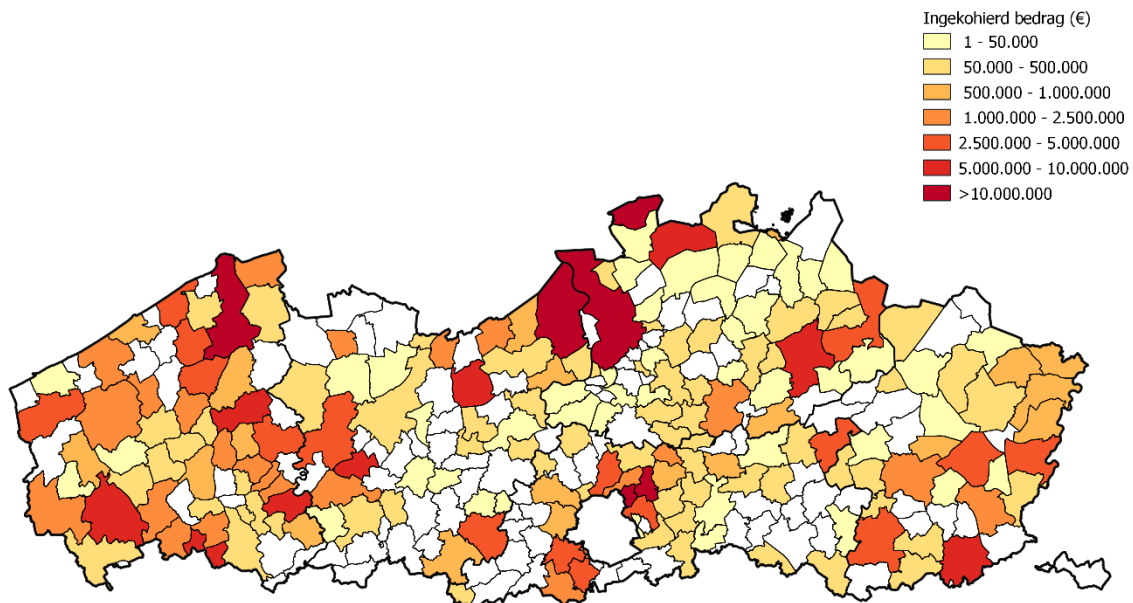
Provincie	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
Provincie Antwerpen	73 707 838,67	4 044 130,71	37 558 982,47	10 125 766,50	21 978 958,99
Provincie Limburg	24 735 195,79	9 064 320,07	2 173 545,95	11 615 212,01	1 882 117,76
Provincie Oost-Vlaanderen	62 000 826,59	13 801 590,45	23 294 844,95	22 412 575,97	2 491 815,22
Provincie Vlaams-Brabant	69 411 813,65	9 103 876,63	50 669 221,11	7 097 931,99	2 540 783,92
Provincie West-Vlaanderen	97 385 342,55	18 785 299,77	29 816 162,89	39 324 658,25	9 459 221,64
Eindtotaal	327 241 017,25	54 799 217,63	143 512 757,37	90 576 144,72	38 352 897,53

Tabel 18 - Het totaal ingekohierde bedrag per aanslagjaar (AJ 2010-2017)¹¹

Aanslagjaar	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Provincies	Gemeenten
2010	1 828 031,16	1 187 356,50	-	443 269,17	197 405,49
2011	26 840 275,37	6 703 707,05	15 492 247,11	391 937,29	4 252 383,92
2012	108 011 991,43	14 733 285,52	31 825 228,72	39 199 825,41	22 253 651,78
2013	78 452 302,75	11 860 654,82	51 537 370,32	11 843 795,10	3 210 482,51
2014	21 645 980,87	9 283 476,31	9 255 664,41	416 320,58	2 690 519,57
2015	45 208 295,02	6 965 261,83	19 279 917,47	18 138 925,49	824 190,23
2016	17 752 466,26	1 838 639,58	2 676 948,50	10 589 194,15	2 647 684,03
2017	27 501 674,39	2 226 836,02	13 445 380,84	9 552 877,53	2 276 580,00
Eindtotaal	327 241 017,25	54 799 217,63	143 512 757,37	90 576 144,72	38 352 897,53

¹⁰ Het RUP dat op dit vlak de meeste impact heeft is de afbakening van de zeehaven van Antwerpen. De RUPs voor de afbakening van het regionaalstedelijk gebied Brugge en het RUP VSGB zijn verantwoordelijk voor het grote verschil tussen de 129 miljoen die werd ingekohierd versus 92 miljoen aan onwaarden voor alleen al deze 3 RUPs. De inkohiering op zich is geen zuivere maatstaf, aangezien naar aanleiding van bezwaarschriften, het toekennen van vrijstellingen enz. ...correcties op het ingekohierde bedrag ("onwaarden") worden geboekt. Na aftrek van de onwaarden, spreken we van het netto-ingekohierd bedrag, of van het netto te innen bedrag, aangezien het bedrag van de onwaarden nooit zal kunnen worden betaald. Ook de toegekende bonificatie is een vorm van onwaarde die in mindering van de te verwachten ontvangsten moet worden gebracht. Het grootste bedrag aan onwaarden worden veroorzaakt door vernietigingsarresten door de Raad van State die ervoor kunnen zorgen dat in sommige gevallen in één keer miljoenen Euro als onwaarde geboekt worden.

¹¹ Door een fout in het beschikbare cijfermateriaal ligt dit totaalbedrag van € 327 241 017 ietwat hoger dan het totaal ingekohierd materiaal van € 327 061 300. Er werden immers foutief € 179 716,67 aan planbaten voor de herbesteding van een ontginningsgebied naar bedrijvigheid meegerekend, hoewel deze herbestedingscategorie buiten de planbatenregeling valt.



Figuur 6 - Het totaal ingekohierde bedrag per gemeente (AJ 2010-2017)

Bovenstaande kaart op gemeenteniveau gaat over gemeenten waarop RUPs die planbaten veroorzaken betrekking hebben. Deze planbaten kunnen het gevolg zijn van zowel gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUPs.

4.3 Het effectief bedrag aan ingekohierde en nog niet geïnde planbaten (netto te innen¹²)

Onderstaande tabellen en figuren geven een overzicht van de inbare bedragen aan planbatenheffingen voor de verschillende beleidsniveaus, de verschillende provincies, aanslagjaren en de betrokken gemeenten. Onder inbare bedragen verstaan we het verschil tussen het bedrag dat werd ingekohierd en het bedrag dat nooit zal worden geïnd als gevolg van ingewilligde bezwaren tegen de heffing en voordelen als gevolg van de bonificatieregeling cfr. Art. 2.6.15. (VCRO).¹³

Op basis van de analyse staat er vandaag een bedrag van 92,55 miljoen euro aan planbaten open die nog inbaar zijn.

Tabel 19 - Het totaal inbare bedrag per beleidsniveau (AJ 2010-2017)

Per type RUP	Totaal	Grondfonds	Rubiconfonds	Gemeenten	Provincies
Gewestelijke RUP's	9 169 496,82	6 645 505,59	-	2 514 189,09	-
Provinciale RUP's	37 385 054,05	1 718 086,60	35 539 843,66	-	-
Gemeentelijke RUP's	45 995 020,77	2 126 244,09	-	6 859 534,17	36 950 890,04
Eindtotaal	92 549 571,64	10 489 836,28	35 539 843,66	9 373 723,26	36 950 890,04

¹² Dit is het ingekohierde bedrag verminderd met onwaardes.

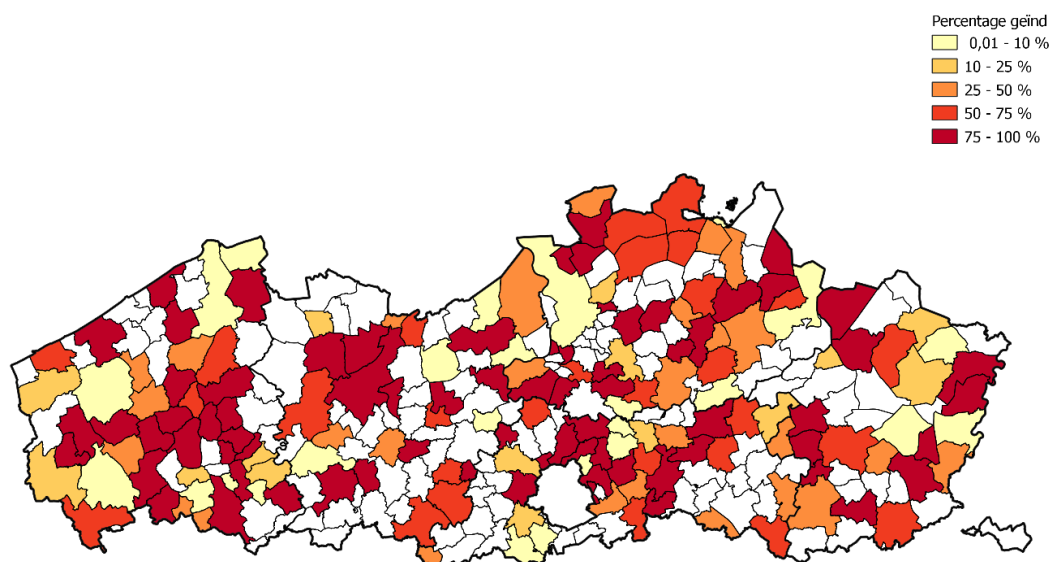
¹³ Nog inbare bedragen = ingekohierd – onwaarde – ontvangst + kosten/interessen

De inkomsten uit planbaten die werden betaald met toepassing van de bonificatieregeling, vallen 15% lager uit dan het oorspronkelijk ingekohierde bedrag.

4.4 De verhouding tussen het geïnde en inbare bedrag

In onderstaande kaarten analyseren we de verhouding tussen de reeds geïnde en nog inbare bedragen op gemeentelijk en provinciaal niveau.

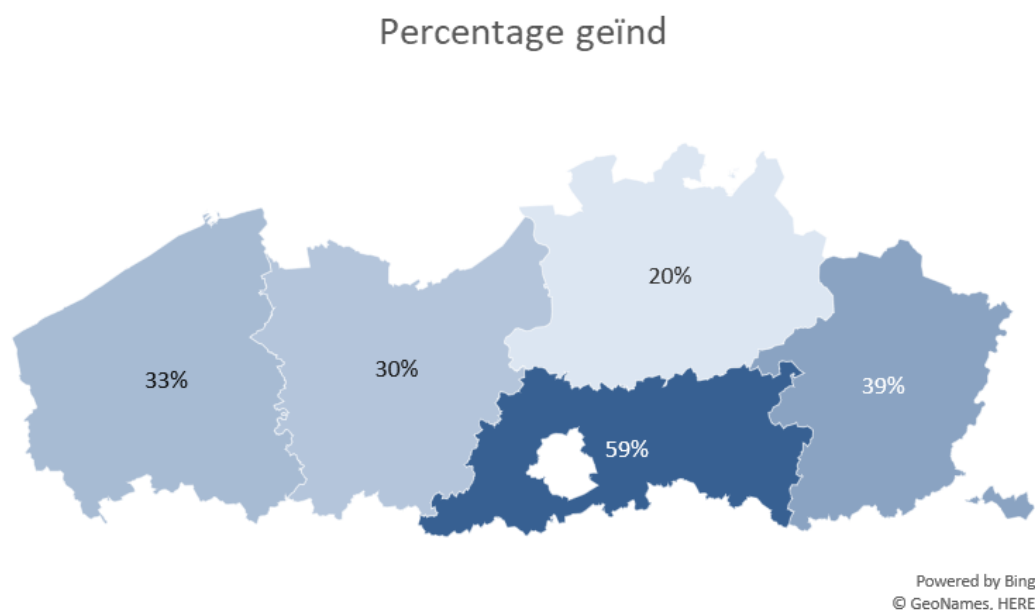
Voor het volledige Vlaams gewest bedraagt deze verhouding 33%, dit percentage geeft de verhouding weer van wat er al geïnd werd ten opzichte van wat nog geïnd kan worden.



Figuur 8 - Het percentage geïnd op gemeenteniveau

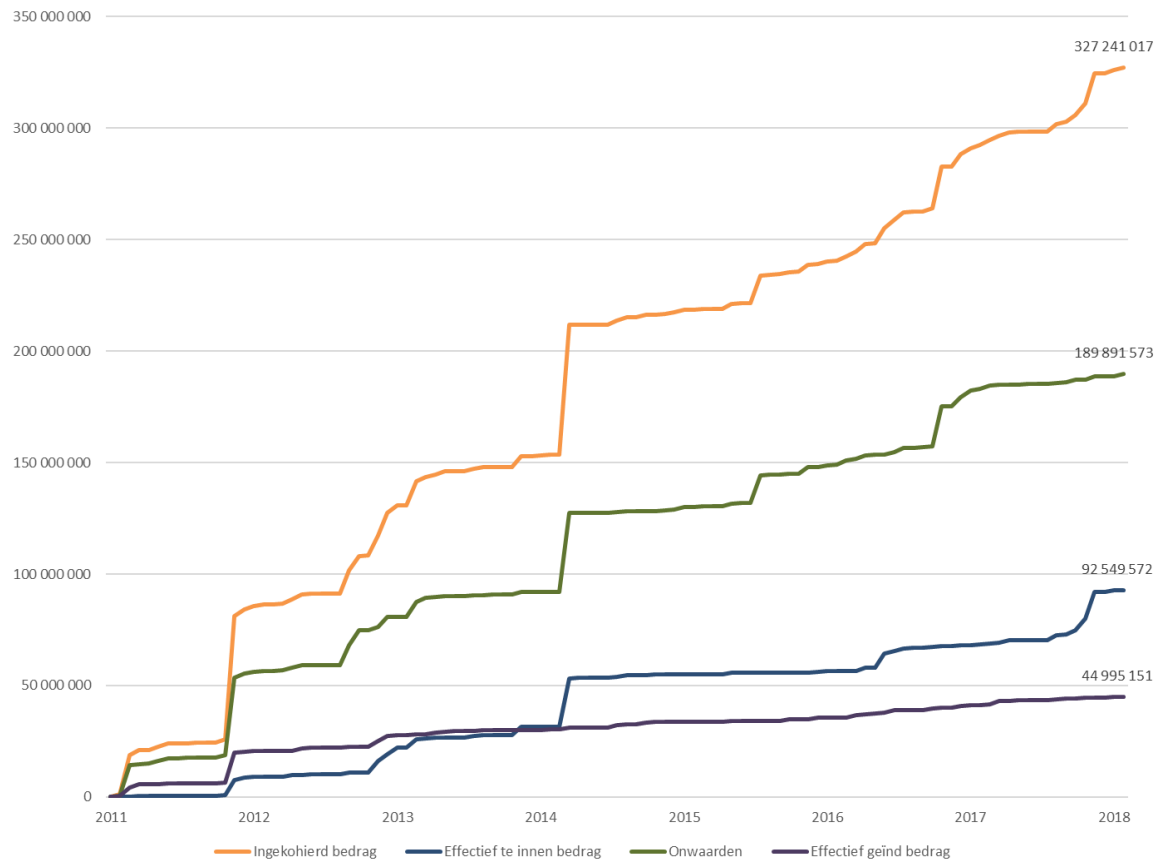
Bovenstaande kaart op gemeenteniveau gaat over gemeenten waarop RUPs die planbaten veroorzaken betrekking hebben. Dit kunnen zowel gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUPs zijn.

Voor de provincies varieert het percentage tussen de 20 en 59%, dit percentage geeft de verhouding weer van wat er al geïnd werd ten opzichte van wat nog geïnd kan worden. De planbaten kunnen het resultaat zijn van zowel gemeentelijke, provinciale als gewestelijke RUPs.



Figuur 9 - Het percentage geïnd op provinciaal niveau

In onderstaande figuur worden het ingekohierd bedrag, effectief te innen bedrag, onwaarden¹⁴ en effectief geïnd bedrag in de tijd uitgezet. De analyse van de tijdlijn toont aan dat de tijdlijn 'ingekohierd' veel sneller stijgt dan de tijdlijn 'geïnd' wat verklaard kan worden door de vertraging die er is tussen inkohiering en inning.



Figuur 10 - Tijdlijn met evolutie van het ingekohierd bedrag, effectief te innen bedrag, onwaarden en effectief geïnd bedrag

¹⁴ Dit is het bedrag dat nooit zal worden geïnd, rekening houdend met bonificatieregeling en vrijstellingen van betaling

4.5 De totale oppervlakte aan planbatenwaardige bestemmingswijzigingen (oppervlakte percelen)

Onderstaande analyses geven per categorie van gebiedsaanduiding aan hoeveel hectare werd omgezet in een andere categorie. Het gaat hier om de categorieën, subcategorieën of samenvoegingen van categorieën zoals omschreven in art. 2.6.4. (VCRO). De oppervlakte slaat enkel op kadastrale percelen en niet op bijvoorbeeld de wegenis.

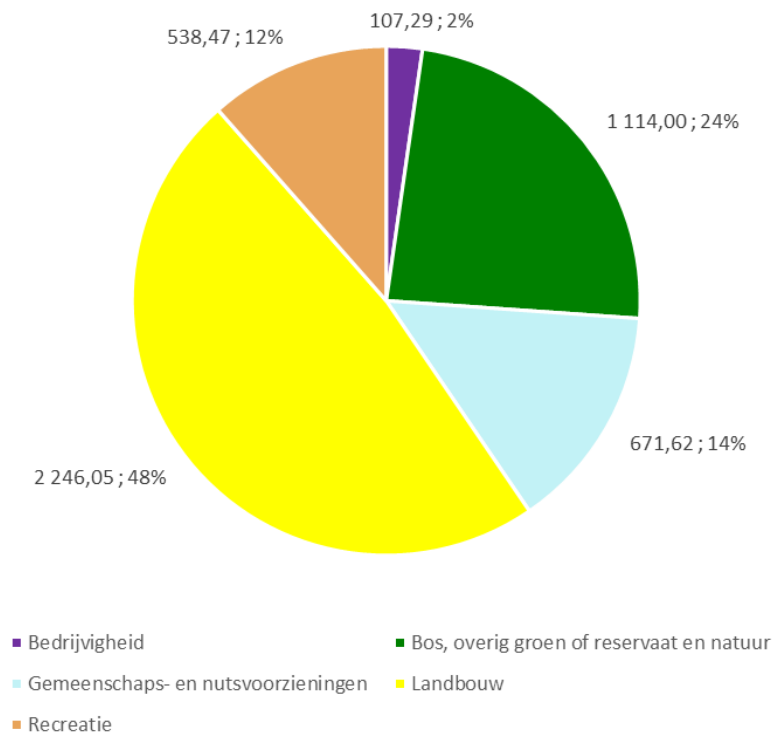
4.5.1 Bronbestemmingscategorie

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt de *Landbouw* met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Tabel 22 - Broncategorie van hoeveel hectare werd omgezet in een andere categorie

Broncategorie (van ...)	Oppervlakte (ha)	Percentage
Bedrijvigheid	107,29	2%
Bos, overig groen of reservaat en natuur	1 114,00	24%
Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	671,62	14%
Landbouw	2 246,05	48%
Recreatie	538,47	12%
Totaal	4 677,43	100%

Oppervlakte (ha) aandeel bronbestemmingen



Figuur 11 - Bronbestemmingscategoriën naar oppervlakte

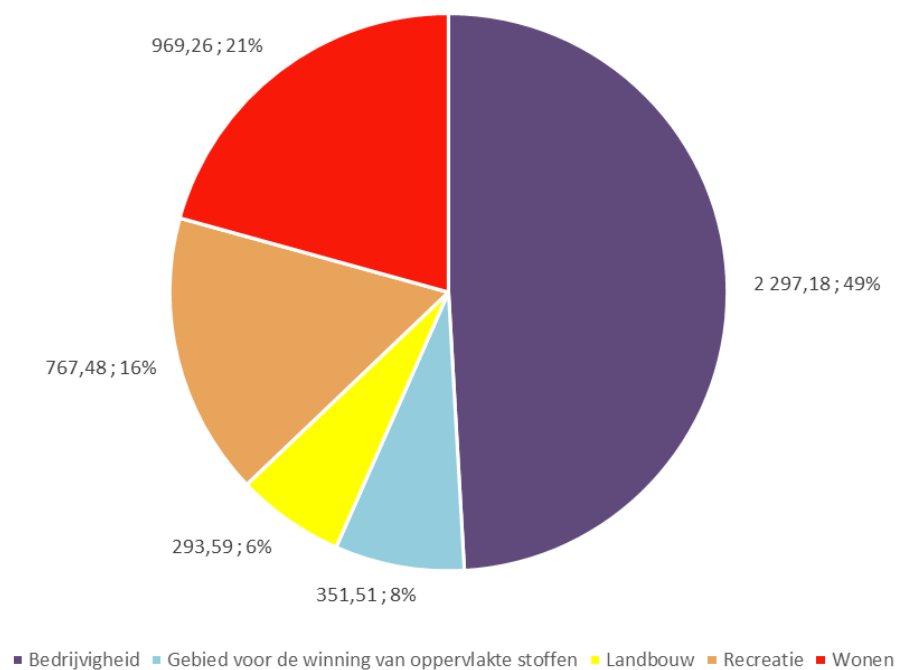
4.5.2 Doelbestemmingscategorie

Op basis van de oppervlakte vertegenwoordigt *Bedrijvigheid* met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Tabel 23 - Doelcategorie van hoeveel hectare werd omgezet in een andere categorie

Doelbestemming (naar...)	Oppervlakte (ha)	Percentage
Bedrijvigheid	2 295,60	49%
Gebied voor de winning van oppervlakte stoffen	351,51	8%
Landbouw	293,59	6%
Recreatie	767,48	16%
Wonen	969,26	21%
Totaal	4 677,43	100%

Oppervlakte (ha) aandeel doelbestemmingen



Figuur 12 - Doelbestemmingscategoriën naar oppervlakte

4.6 Het ingekohierde bedrag per type van planbatenheffing

In onderstaande tabel analyseren we het ingekohierde bedrag per type van planbatenheffing. De ingekohierde bedragen als gevolg van een planologische oplossing voor weekendverblijven zijn niet éénduidig terug te brengen tot de 15 categorieën uit art. 2.6.4. (VCRO).

De analyse van de ingekohierde bedragen geeft een ietwat vertekend beeld door de RUPs die meerdere malen werden ingekohierd. Deze cijfers eruit filteren is echter moeilijk omdat deze RUPs vaak deels vernietigd werden en vervolgens deels opnieuw werden vastgesteld.

Tabel 24 - Ingekohierd bedrag per type van planbatenheffing¹⁵

Aard wijziging categorie	Gewestelijke RUP	Provinciale RUP	Gemeentelijke RUP	Totaal
BED_WON	1 829 947,03	367 814,28	5 184 877,77	7 382 639,08
GNV_BED	73 785 778,28	4 247 672,38	42 989,24	78 076 439,90
GNV_REC	157 291,14	406,22	83 117,95	240 815,31
GNV_WON	1 599 686,93	197 105,17	3 341 983,53	5 138 775,63
GRO_BED	38 093 303,97	7 769 949,36	2 472 870,77	48 336 124,10
GRO_LDB	134 792,76	171,17	99 448,12	234 412,05
GRO_ONT	94 724,71	-	-	94 724,71
GRO_REC	325 190,91	40 543,64	22 640,60	388 375,15
GRO_WON	10 130 909,96	1 142 192,44	1 001 734,51	12 274 836,91
LDB_BED	30 556 236,06	73 822 251,88	12 250 746,37	116 629 234,31
LDB_ONT	164 616,03	-	-	164 616,03
LDB_REC	549 567,22	353 511,58	290 421,40	1 193 500,20
LDB_WON	9 028 912,47	2 591 427,00	8 083 914,73	19 704 254,20
REC_BED	420 216,85	1 556,69	333 264,59	755 038,13
REC_WON	2 512 829,21	28 564 269,75	5 370 415,91	36 447 514,87
Totaal	169 384 003,53	119 098 871,56	38 578 425,49	327 061 300,58
	Ingekohierd bedrag bestemd voor gemeente			
	Ingekohierd bedrag bestemd voor provincie			
	Ingekohierd bedrag bestemd voor rubiconfonds			
	Ingekohierd bedrag bestemd voor grondfonds			

¹⁵ BED = bedrijvigheid; GNV = gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen; GRO = groen; LDB = landbouw; ONT = ontginning; REC = recreatie; WON = wonen

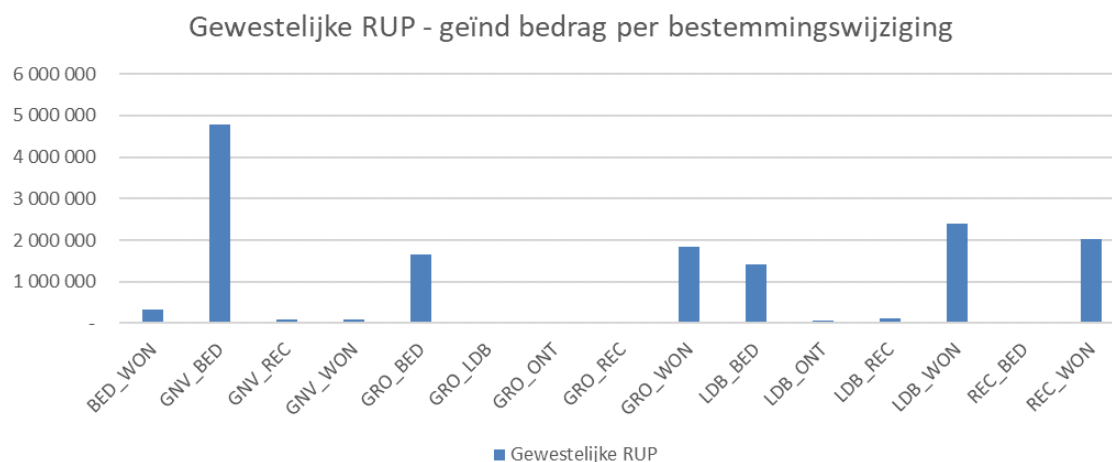
4.7 Het geïnde bedrag per type van planbatenheffing

In onderstaande tabellen analyseren we het geïnde bedrag per type van planbatenheffing. De geïnde bedragen als gevolg van een planologische oplossing voor weekendverblijven zijn niet éénduidig terug te brengen tot de 15 categorieën uit art. 2.6.4. (VCRO).

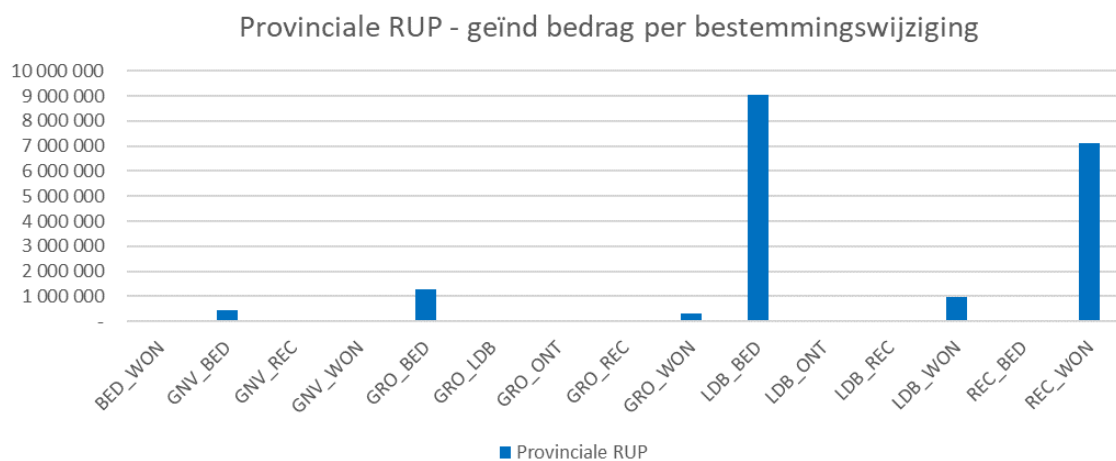
Tabel 25 - Geïnde bedrag per type van planbatenheffing

Aard wijziging categorie	Gewestelijke RUP	Provinciale RUP	Gemeentelijke RUP	Totaal
BED_WON	331 305,23	48 703,82	1 622 878,58	2 002 887,63
GNV_BED	4 779 076,36	428 586,23	29 173,72	5 236 836,31
GNV_REC	80 858,57	324,15	1 389,72	82 572,44
GNV_WON	86 876,89	4 026,86	607 895,05	698 798,80
GRO_BED	1 660 270,94	1 299 550,28	600 136,67	3 559 957,89
GRO_LDB	3 406,83	44,27	19 100,92	22 552,02
GRO_ONT	1 516,39	-	-	1 516,39
GRO_REC	246,60	16 777,93	9 131,43	26 155,96
GRO_WON	1 838 735,44	321 458,09	163 720,26	2 323 913,79
LDB_BED	1 416 682,81	9 056 704,81	4 409 667,80	14 883 055,42
LDB_ONT	59 252,94	-	-	59 252,94
LDB_REC	116 978,93	13 745,06	79 048,78	209 772,77
LDB_WON	2 388 648,20	956 196,21	2 436 649,84	5 781 494,25
REC_BED	-	1 556,69	271 922,64	273 479,33
REC_WON	2 018 566,54	7 126 833,75	687 504,33	9 832 904,62
Totaal	14 782 422,67	19 274 508,15	10 938 219,74	44 995 150,56

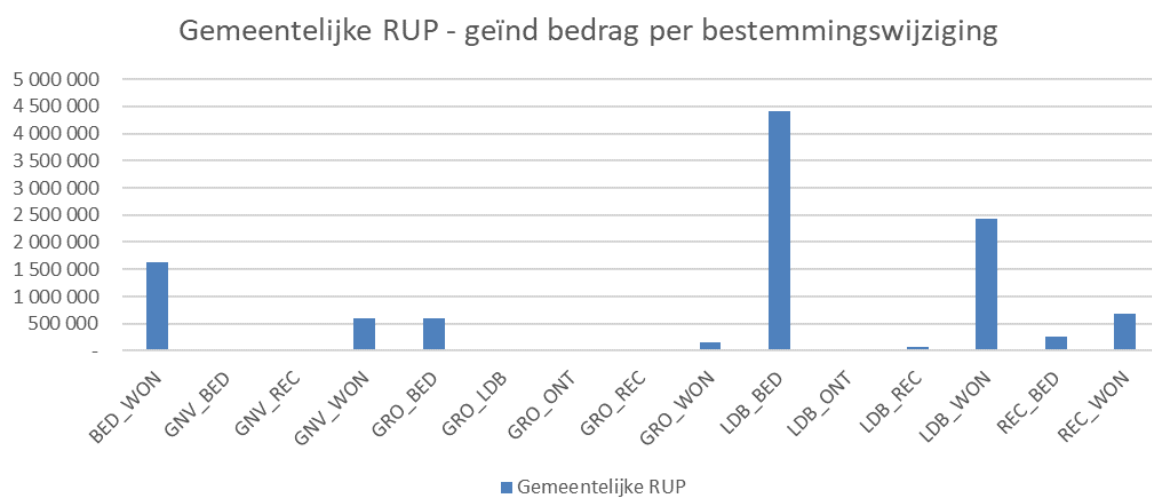
	Ingekohierd bedrag bestemd voor gemeente
	Ingekohierd bedrag bestemd voor provincie
	Ingekohierd bedrag bestemd voor rubiconfonds
	Ingekohierd bedrag bestemd voor grondfonds



Figuur 13 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriewijziging bij gewestelijke RUPs



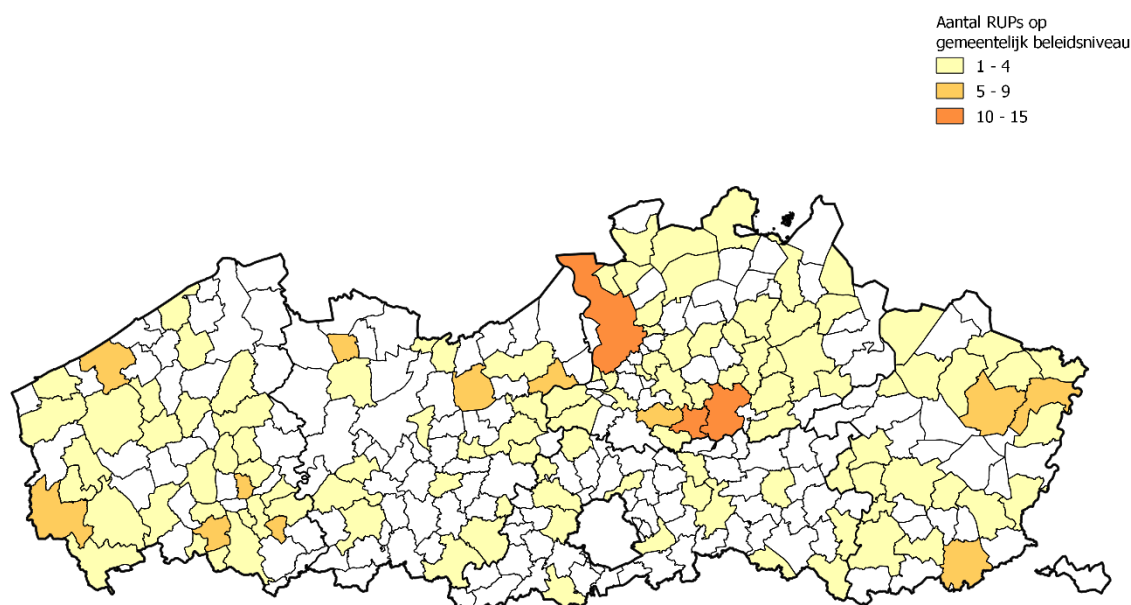
Figuur 14 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriewijziging bij provinciale RUPs



Figuur 15 - Geïnd bedrag per type bestemmingscategoriewijziging bij gemeentelijke RUPs

4.8 Aantal RUPs op gemeentelijk beleidsniveau

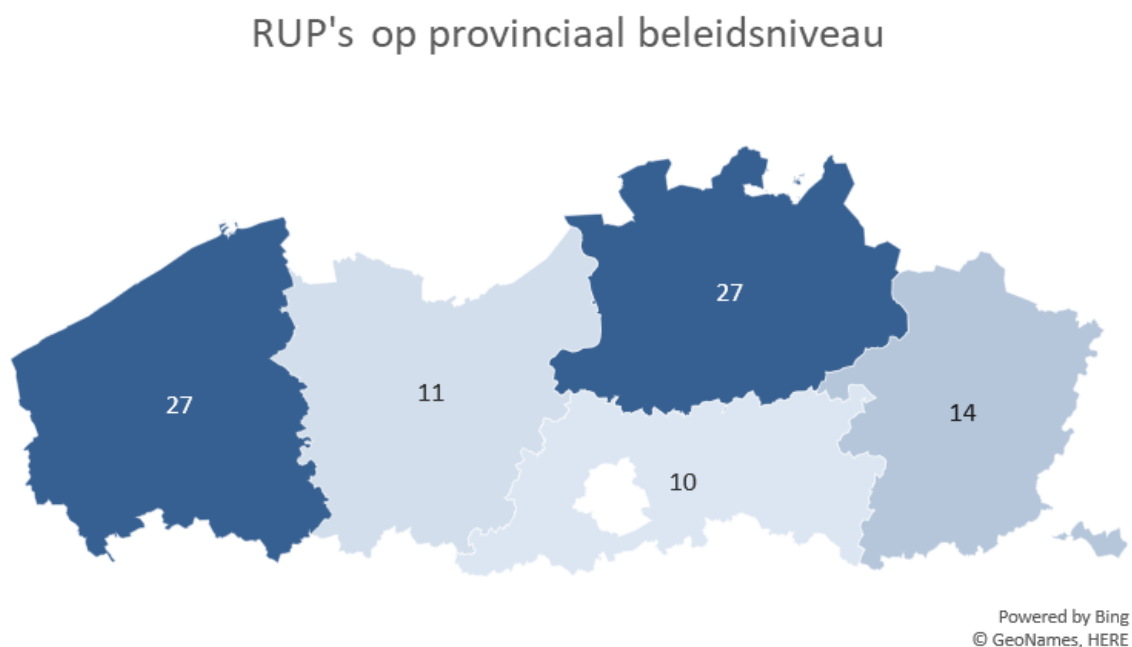
In de periode waarop de aanslagjaren 2010 tot 2017 betrekking hebben gaven 301 gemeentelijke RUPs, in 123 gemeenten, aanleiding tot een planbatendossier.



Figuur 16 - Het aantal gemeentelijke RUPs met planbaten

4.9 Aantal RUPs op provinciaal beleidsniveau

In de periode waarop de aanslagjaren 2010 tot 2017 betrekking hebben gaven 89 provinciale RUPs aanleiding tot een planbatendossier.



Figuur 17 - Het aantal provinciale RUPs met planbaten

4.10 Aantal RUPs op gewestelijk beleidsniveau

In de periode waarop de aanslagjaren 2010 tot 2017 betrekking hebben gaven 47 gewestelijke RUPs aanleiding tot een planbatendossier.



Figuur 18 - Het aantal gewestelijke RUPs met planbaten

4.11 Aantal ingediende bezwaren per type RUP

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de ontvangen bezwaren tegen een planbatenheffing. Meerdere bezwaren voor éénzelfde RUP zijn vanzelfsprekend mogelijk. Bezwaren kunnen gaan over het principe en de grondslag van de planbatenheffing, maar een heffingsplichtige kan evengoed bezwaar indienen omdat hij aanspraak wil maken op één of meerdere vrijstellingsregels die van toepassing zijn in de planbatenregeling.

Tabel 26 - Aantal ingediende bezwaren per type RUP

Per type RUP	Aantal bezwaren	Aantal ingewiligde bezwaren	Aantal afgewezen bezwaren
Gewestelijke RUP's	1 492	1 043	388
Provinciale RUP's	2 309	1 310	978
Gemeentelijke RUP's	965	695	246
Eindtotaal	4 766	3 048	1 612

4.12 De geïnde planbaten versus de inningskost

VLABEL houdt, in lijn met het decreet, enkel inningskosten af van de planbaten die bestemd zijn voor het Rubiconfonds en voor het grondfonds. VLABEL houdt deze inningskosten sinds 2016 af:

- ▶ Het totaal aan geïnde planbaten sinds 2011 t.e.m. 31/12/2018 met bestemming Grondfonds en Rubiconfonds bedraagt 20 095 149 €;
- ▶ De werkingskosten voor de inning sinds 2016 bedragen 707.583 €;
- ▶ Het totaal door VLABEL sinds 2016 ingehouden inningskosten bedraagt 919.158 €. Echter, dit totaal aan ingehouden inningskosten omvat slechts een bedrag van 204.158 € aan werkelijke kosten. Het verschil van 715.000 € bestaat uit een buffer die aangehouden wordt om toekomstige kosten te kunnen dekken. Omdat de ontvangsten uit planbatenheffingen zeer wisselvallig wordt er immers een relatief grote buffer voor de inningskosten voorzien. Dit betekent dat 503.425€ van de werkingskosten kon gecompenseerd worden door de geïnde kosten en intresten;
- ▶ De sinds 2016 ingehouden inningskosten bedragen 4,5% van de sinds 2011 geïnde planbaten met bestemming Grondfonds en Rubiconfonds;
- ▶ Tot hertoe werden de IT-kosten die VLABEL maakt om de planbatenheffingen te kunnen inkohieren en in te vorderen nooit in mindering gebracht. De reden hiervoor is dat er tot hertoe geen facturen zijn die volledig toewijsbaar zijn aan de planbatenheffingen. In de buffer die wordt aangehouden is er echter wel altijd een stuk voorzien voor de IT kosten.

Tabel 27 - Ontvangsten

Ontvangsten	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Totaal
Grondfonds	1 640 140,86	2 893 485,02	1 025 223,85	1 153 546,76	848 186,29	2 058 370,19	1 513 474,63	1 128 271,12	12 260 698,72
Rubiconfonds		76 317,19	2 368 966,52	136 660,80	451 102,23	2 253 118,54	3 372 074,76	-823 790,21	7 834 449,83
Totaal	1 640 140,86	2 969 802,21	3 394 190,37	1 290 207,56	1 299 288,52	4 311 488,73	4 885 549,39	304 480,91	20 095 148,55

Tabel 28 - Inningskosten

Categorie	2016	2017	2018	2018	Totaal
Werkelijke kosten	194 976,46	245 606,86	266 999,59		707 582,91
Gerecupereerde kosten en interesten		-410 245,54	-93 179,03		-503 424,57
Buffer				715 000,00	715 000,00
Totaal					919 158,34

4.13 Conclusie

Sinds de intrede van de planbatenregeling in 2010 werd ongeveer 45 miljoen euro aan planbaten effectief geïnd. Daarnaast is er in theorie nog ongeveer 92 miljoen euro inbaar in afwachting van startfeiten. Deze 92 miljoen euro aan planbaten zal echter nooit volledig geïnd worden. Hiervoor zijn verschillende verklaringen:

- ▶ Er zal zich nooit een startfeit cfr. art. 2.6.14. (VCRO) voordoen die de planbatenheffing effectief opeisbaar maakt;
- ▶ Bepaalde startfeiten worden niet tijdig geregistreerd met als gevolg dat de heffing niet wordt geïnd¹⁶;
- ▶ Er worden bezwaren ingewilligd op basis van de uitzonderingen en vrijstellingen van planbatenheffing cfr. Art. 2.6.5. en 2.6.6. (VCRO);
- ▶ Het RUP of een deel ervan wordt door de Raad van State geschorst of vernietigd waardoor de planbatenheffing ook wordt opgeschort of vernietigd.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Landbouw* met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Bedrijvigheid* met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

¹⁶ Startfeiten worden niet geregistreerd wanneer de informatie over verkopen van en/of het verlenen van vergunningen voor percelen waarop planbaten van toepassing zijn niet correct of tijdig doorstroomt naar VLABEL.

5. Raming van de mislopen van planbaten

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Worden alle percelen waarop een meerwaarde van toepassing is als gevolg van een bestemmingswijziging door een RUP 'opgeladen'? Zo neen, wat zijn de redenen hiervoor?

Hoeveel planbaten lopen we mis? Van welke RUPs werden er geen planbaten opgeladen?

In de praktijk kunnen de overheden planbaten op twee verschillende manieren mislopen, als resultaat van een gebrekkige gegevensuitwisseling en dit op twee verschillende momenten in het proces:

- ▶ De planbaten worden niet (correct) opgeladen door de betrokken planopmakende overheden waardoor er ook geen planbaten geheven kunnen worden op de desbetreffende percelen;
- ▶ De startfeiten worden niet of niet tijdig gecapteerd waardoor de heffing niet geïnd kan worden op de desbetreffende percelen.

In dit hoofdstuk focussen we enkel op de planbaten die mislopen worden als gevolg van het niet (correct) opladen van de planbaten door de betrokken planopmakende overheden. De beschikbare data is ontoereikend om ook de mislopen planbaten te ramen als gevolg van het niet of niet tijdig capteren van startfeiten.

We bespreken hiervoor achtereenvolgens volgende topics:

- ▶ Raming aantal niet-opgeladen planbatendossiers;
- ▶ Raming van de mislopen inkomsten uit de planbaten;
- ▶ Verklaringen voor het niet-opladen van planbaten.

5.1 Raming aantal niet-opgeladen planbatendossiers

In wat volgt trachten we inzicht te krijgen in het aantal planbatendossiers waarbij de planbaten onterecht niet werden opgeladen. De analyse vertrekt van de in het Uitwisselplatform voor Digitale Stedenbouwkundige Informatie (DSI) opgeladen gemeentelijke RUPs.

5.1.1 Raming van het aantal onterecht niet-opgeladen planbatendossiers

- ▶ Het totaal aantal gemeentelijke RUPs dat van 2010 en 2017 (de aanlagjaren waarop de analyse slaat) werd goedgekeurd bedraagt 1935. Van deze 1935 gemeentelijke RUPs waren er eind 2019 1021 of 52,76% opgeladen in DSI.
- ▶ Van de 1021 RUPs die in DSI werden opgeladen was er, op basis van de ingevoerde gegevens, in 163 dossiers twijfel of het niet-opladen van de planbaten terecht was. Een verdere analyse van deze 163 gemeentelijke RUPs wees uit:
 - De planbaten werden voor 73 RUPs onterecht niet opgeladen;
 - De planbaten in 82 RUPs werden terecht niet opgeladen, omdat ze voldeden aan de uitzonderingsvoorwaarden voor een vrijstelling;
 - Voor 9 RUPs is het onzeker of ze al dan niet terecht niet werden opgeladen.
- ▶ De analyse wijst aan dat in 7,1% van de in DSI opgeladen gemeentelijke RUPs sprake is van het onterecht niet opladen van de planbaten.

- ### 5.1.2 Aantal RUPs die aanleiding geven tot een aanslagbiljet

- ## 5.2 Raming van de mislopen inkomsten uit de planbaten

5.2.1 Financiële analyse

- ▶ Het totaal 'ontvangen' bedrag dat werd misgelopen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met onterecht niet opgeladen planbaten bedraagt 4.730.410 €
- ▶ Het totaal 'openstaand' bedrag dat werd misgelopen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met onterecht niet opgeladen planbaten bedraagt 5.316.312 €

////////////////////////////////////

- De som van de misgelopen ‘ontvangen’ en ‘openstaande’ bedragen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met ontbrekend niet opgeladen planbaten bedraagt 10.239.284 €.

5.2.2 Beperkingen van de analyse

Deze financiële analyse kent een verschillende beperkingen doordat we steunen op een aantal veronderstellingen:

- We veronderstellen dat 'DSI-gemeenten' hun planbaten wellicht consequenter opladen dan niet 'DSI-gemeenten'. Hierdoor zou het totale 'misgelopen' bedrag iets hoger kunnen uitvallen. Uit nazicht van de totalen van opgeladen RUPs blijken de verschillen tussen beide types van gemeenten echter niet erg groot te zijn (52,76% van de gemeentelijke RUPs zitten in DSI en 53,58% van de gemeentelijke RUPs waarvoor planbaten werden opgeladen komt uit DSI).
- Van de 73 (138 na extrapolatie) zogenaamd onterecht niet opgeladen gemRUPs zijn er wellicht een aantal dossiers waar de planbaten wel terecht niet zijn opgeladen. Hierdoor zal het totale 'misgelopen' bedrag wellicht iets lager uitvallen.
- De gemeentelijke RUPs van 'niet DSI-gemeenten' zijn doorgaans een ietsje 'kleiner' en dus met minder potentiële inkomsten dan die uit DSI-gemeenten. Zo blijkt dat het gemiddelde aan reeds ontvangen planbaten voor DSI-gemeenten (36.423 €) hoger ligt dan het gemiddelde voor planbaten van niet DSI-gemeenten (31.608 €). Ook bij de nog openstaande bedragen is er een klein verschil. Het is niet meteen duidelijk wat de impact van dit verschil tussen DSI- en niet DSI-gemeenten betekent voor het totaal aan misgelopen planbaten. Wellicht ligt het bedrag aan misgelopen planbaten hierdoor iets lager dan geraamd.

5.3 Verklaringen voor het niet-opladen van planbaten

De bovenstaande analyse toont aan dat in 7,1% van de in DSI opgeladen gemeentelijke RUPs sprake is van het onterecht niet opgeladen planbatendossier.

In kader van het evaluatieonderzoek werden een aantal gemeenten bevraagd over concrete gemeentelijke RUPs waarbij schijnbaar onterecht geen planbaten werden opgeladen. Het onderzoek leverde verschillende verklaringen op.

Een **eerste verklaring** die gegeven werd was een ‘vergeteldheid’ of ‘onwetendheid’ om de plannen op te laden omwille van de beperkte ervaring, expertise en capaciteit binnen het lokaal bestuur:

- (Kleinere) gemeenten hebben vaak slechts beperkte ervaring met het relatief complex planbatensysteem en de complexe opbouw van de geodatabank. Zij worden immers slechts occasioneel geconfronteerd met een RUP dat aanleiding geeft tot planbaten. De beperkte ervaring bemoeilijkt de correcte opvolging van de planbatendossiers.
- De correcte opvolging van de planbaten in kader van een RUP vraagt voldoende mankracht en expertise in zowel de ruimtelijke ordening, administratieve processen én GIS. Sommige gemeenten gaven aan hiervoor met een capaciteitsprobleem geconfronteerd te worden.
- Lokale besturen worden geconfronteerd met personeelsverloop, waardoor de interne opvolging en overdracht van RUP-dossiers soms moeizaam verloopt.
- Onwetendheid over de rolverdeling waarbij sommige gemeenten veronderstellen dat de planbaten opgeladen zouden worden door de betrokken intercommunale of het betrokken studie bureau.

Een **tweede verklaring** is het 'bewust' niet opladen van planbaten:

- ▶ Het huidige systeem voor het opladen van planbaten is geen waterdicht systeem en laat toe dat er op vraag van lokale actoren - bijvoorbeeld via een 'vergetelheid' - bewust voor gekozen wordt om de planbaten niet op te laden of om deze te verzenden in het DSI systeem. Het case-study onderzoek bracht hiervan geen concrete voorbeelden aan het licht, maar enkele respondenten gaven aan dat dergelijke praktijken niet volledig uitgesloten zijn.
- ▶ Gemeenten profiteren niet altijd mee van de inkomsten uit planbaten, zeker als het gaat om planbaten als gevolg van gewestelijke of provinciale RUPs. Er bestaat bijgevolg soms weinig animo om de eigen inwoners met een (planbaten)heffing op te zadelen.
- ▶ De wetgeving voorziet geen sanctiebepalingen bij het niet opladen van planbaten. Gemeenten die bewust geen planbaten opladen riskeren dus eigenlijk niets.

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk raadden we de planbaten die mislopen worden als gevolg van het niet (correct) opladen van de planbaten in kader van gemeentelijke RUPs in de periode 2010-2017.

Raming aantal niet-opgeladen planbatendossiers

Van de 1.935 gemeentelijke RUPs werden er 1.021 of 52,76% opgeladen in DSI. De analyse wijst aan dat in 7,1% van de in DSI opgeladen gemeentelijke RUPs sprake is van het onterecht niet opladen van de planbaten.

Raming van de mislopen inkomsten uit de planbaten

Het totaal 'ontvangen' bedrag dat werd misgelopen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met ontbrekend niet opgeladen planbaten bedraagt 4.730.410 €, het totaal 'openstaand' bedraagt 5.316.312 €.

Verklaringen voor het niet-opladen van planbaten

In kader van het evaluatieonderzoek werden een aantal gemeenten bevraagd over concrete gemeentelijke RUPs waarbij schijnbaar onterecht geen planbaten werden opgeladen:

- De verklaring die hiervoor gegeven werd was een ‘vergeteldheid’ of ‘onwetendheid’ om de plannen op te laden omwille van de beperkte ervaring, expertise en capaciteit binnen het lokaal bestuur.
- Een andere mogelijke verklaring, hoewel het onderzoek hiervan geen concrete voorbeelden aan het licht bracht, is het ‘bewust’ niet opladen van planbaten.

6. Besteding van de inkomsten en (ruimtelijke) impact van de planbaten

In dit hoofdstuk werpen we een blik op de besteding van deze inkomsten uit de planbaten. Hierbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

Waarvoor gebruiken gewest, provincies en gemeenten de inkomsten uit de planbatenheffing? Op welke manier dragen de inkomsten bij aan de realisatie van een goede ruimtelijke ordening?

Wat is de ruimtelijke impact van planbaten? Hindert of faciliteert de planbatenheffing de bedoelde ruimtelijke ontwikkeling?

In welke mate worden bij de opmaak van een plan de planologische keuzes beïnvloed door de planbatenheffing?

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden bespreken we achtereenvolgens:

- ▶ Besteding planbaten door de Vlaamse overheid;
- ▶ Besteding planbaten door de lokale besturen;
- ▶ Ruimtelijke impact van de planbaten.

6.1 Besteding van de middelen door de Vlaamse Overheid

Tussen 2010 en 2017 werd 45 miljoen euro aan planbaten geïnd met volgende bestemmingen:

- ▶ 13,8 miljoen euro was bestemd voor het grondfonds
- ▶ 7,9 miljoen euro was bestemd het rubiconfonds
- ▶ 11,3 miljoen euro was bestemd voor de provincies
- ▶ 12,0 miljoen euro was bestemd voor de gemeenten

Onze analyse toont aan dat de middelen in Grondfonds en Rubiconfonds slechts ten dele gebruikt werden voor investeringen in de ruimtelijke ordening:

- Een deel van de middelen uit het Grondfonds werd gebruikt voor planschadevergoeding ikv. Gewestelijke RUPs.
- Tussen 2015 en 2017 werd 13,3 M € van de 20 M € van de fondsen gedesaffecteerd ten gunste van de algemene middelen van de Vlaamse Overheid. Het is onmogelijk te achterhalen waarvoor deze middelen uiteindelijk gebruikt werden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitgevoerde desaffectaties.

Tabel 29 - Desaffectaties van middelen in het Grond- en Rubiconfonds in de periode 2015-2017

Desaffectaties	Uitgevoerd 2015	Uitgevoerd begin 2017 mbt ontv 2016	Totaal
Grondfonds	-5 000 000	-4 268 064	-9 268 064
Rubiconfonds	-2 000 000	-2 000 000	-4 000 000
Totaal	-7 000 000	-6 268 064	-13 268 064

Tabel 30 - Effectieve doorstortingen mbt ontvangsten na desaffectaties

Het negatief voor het Grondfonds in 2018 kan verklaard worden doordat er in kalenderjaar 2018 meer uitgegeven werd dan dat er nieuwe inkomsten binnenkwamen.¹⁸

- ▶ Activeringsprojecten (via grondfonds): de subsidies voor activeringsprojecten zijn tot op heden niet geoperationaliseerd;
- ▶ Herbestemmingsprojecten in Signaalgebieden (via Rubiconfonds): de subsidies werden tot op heden nog niet aangevraagd.

De VCRO stelt dat lokale besturen – provincies en gemeente – de inkomsten uit de planbaten moeten inzetten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening. Provincies en gemeenten moeten ervoor zorgen dat ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten vanuit Vlaanderen (uit de planbaten) naar het lokale ruimtelijke beleid gaan, waaronder het betalen van planschadevergoedingen. Er is in de VCRO echter geen garantie ingebouwd dat overheden alle inkomsten uit planbaten werkelijk benutten voor de uitvoering van hun ruimtelijk beleid.

6.2.1 Gemeenten

- Sommige gemeenten zetten de inkomsten uit de planbaten gericht in binnen het lokale ruimtelijke beleid. De lokale dienst ruimtelijke planning is hierbij goed geïnformeerd over de inkomsten en deze worden opzijgezet voor het ruimtelijk beleid. Deze gemeenten gebruiken de middelen vervolgens bijvoorbeeld voor de opmaak van RUPs, de vergoeding van planschade of investeringen in het publiek domein;
- In andere gemeenten is de koppeling tussen de inkomsten uit de planbaten en het lokale ruimtelijke beleid veel minder sterk. Tijdens het case study onderzoek gaven verschillende stedenbouwkundige ambtenaren aan geen zicht te hebben over de inkomsten van de planbaten. De inkomsten uit de planbaten werden hierbij toegevoegd aan de algemene werkmiddelen van de gemeente die deels ook ingezet worden voor het lokale ruimtelijke beleid.

56

De doelgerichte inzet van de inkomsten uit de planbaten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening wordt bemoeilijkt door het opzet van het planbatensysteem:

- ▶ De koppeling van aan startfeiten betekent dat gemeenten enkel kunnen weten hoeveel planbaten zij in totaal potentieel kunnen ontvangen, maar niet wanneer en hoeveel. De onwetendheid en onvoorspelbaarheid bemoeilijkt de koppeling tussen de planbaten en het lokale ruimtelijke beleid. De onzekerheid over de omvang en ontvangstmoment bemoeilijken inbedding in begrotingsopmaak en beleidsvoorbereiding;
- ▶ De huidige verdeelsleutel van de geïnde bedragen geeft vandaag soms aanleiding tot een verminderd draagvlak voor planningsinitiatieven op lokaal niveau. Lokale besturen schatten de omvang van de inkomsten uit de planbaten als te beperkt in om hier 1-op-1 beleid aan te koppelen;
- ▶ Lokale actoren beklagen dat de inkomsten uit planbaten niet recht evenredig zijn met de uitgaven voor planschade. Er wordt gesteld dat voor gelijkaardige te herbestemmen oppervlaktes een veelvoud aan planschade uitgekeerd dient te worden in verhouding tot het aandeel planbaten dat men ontvangt. Dit heeft, naast de tarieven die gehanteerd worden, ook te maken met het feit dat de planbatenheffing wordt gekoppeld aan een startfeit. Ook dit onevenwicht tussen planschade en planbaten bemoeilijkt de koppeling van de inkomsten uit planbaten aan het lokale ruimtelijke beleid. Een evenredigheid tussen planbaten en -schade was echter geen beleidsmatig uitgangspunt. De VCRO stelt weliswaar dat de inkomsten uit de planbaten ingezet moeten worden voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening, maar de VCRO stelt niet dat via de inkomsten van de planbaten voldaan kan worden aan de uitgaven voor planschade. Bovendien is het gepercipieerde onevenwicht tussen de inkomsten uit de planbaten en de uitgaven voor planschade incorrect: tot op heden lag het totaalbedrag aan uitgekeerde planschade (aanzienlijk) lager dan de inkomsten uit planbaten.

6.2.2 Provinces

Het case-study onderzoek wijst voor de provincies op sterke gelijkenissen met de bevindingen op gemeentelijk niveau. Ook tussen de provincies onderling zijn er sterk verschillende aanpakken en sterk verschillende interpretaties mbt. de ‘realisatie van een goede ruimtelijke ordening’:

- ▶ Ook in de provincies bemoeilijken de onzekerheid over de omvang en het ontvangstmoment de inbedding in de begrotingsopmaak en beleidsvoorbereiding;
- ▶ In sommige provincies verdwijnen de planbaten in de ‘algemene pot werkingsmiddelen’. De dienst Omgeving kan dan eventueel wel vragen naar deze middelen om deze in te zetten voor ruimtelijke ordening;
- ▶ In sommige provincies zet men de inkomsten uit planbaten actief in voor planvorming en investeringen in de gemeenten waarop het RUP dat de planbaten genereerde van toepassing was. Bijvoorbeeld voor de opwaardering van het publiek domein in de clusters met WE-verblijven;
- ▶ In nog een andere provincie werd er samen met de deputatie een ‘Afsprakenkader Planbaten’ opgemaakt met afspraken over de besteding van de planbaten. In de desbetreffende provincie dienen de planbaten ingezet te worden voor:
 - Vergoeding Planschade;
 - Terreinrealisatie van eigen PRUPs (bvb. aankoop van natuurgebied, de bouw van een brug,...);
 - Rollend fonds voor de aankoop en verkoop van gronden.

6.3 Ruimtelijke impact van de planbaten

6.3.1 Een beperkte impact op de planologische keuzes

De evaluatiestudie toont aan dat de grote planologische keuzes slechts beperkt worden beïnvloed door planbaten. Planbaten blijken zelden een belangrijk discussiepunt te zijn tijdens de eerste fases van het planvormingsproces. Hiervoor zijn meerdere verklaringen:

- ▶ Het vertrekpunt is steeds de gewenste bestemmingswijziging, niet de eventuele inkomsten uit de planbatenheffing. Planbaten zijn enkel een mogelijk gevolg;
- ▶ De planvorming en belastingheffing zijn vaak nog gescheiden werelden. Planners hebben zelden zicht op omvang planbaten als gevolg van een RUP;
- ▶ Grondeigenaars die vragende partij zijn voor een bestemmingswijziging aanvaarden gewoon de belasting op de meerwaarde;
- ▶ Planbaten kosten de overheid niets. Dit in tegenstelling tot de planschaderegeling die de lokale besturen wel geld kost en daardoor een impact heeft op de planologische keuzes.

Desalniettemin heeft het planbatensysteem wel een impact op de meer gedetailleerde uitwerking van de grote planologische keuzes:

- Doorheen het planvormingstraject gebeurt er soms wel een verfijning van de afbakeningen of bijsturing van de bestemmingscategorie om de planbaten te beperken. Dit uit zich bijvoorbeeld door het opteren voor overdrukken en door extra nuances aan te brengen in de stedenbouwkundige voorschriften;
- Soms wordt er onderhandeld tussen de eigenaar/ontwikkelaar en de planopmakende overheid over hogere dichtheden om de planbaten te compenseren. Planbaten kunnen desgevallend eventueel leiden tot een hogere dichtheid.

6.3.2 Een beperkte impact op de snelheid van de ontwikkeling

De evaluatiestudie wijst erop dat in het merendeel van de dossiers het planbatensysteem geen noemenswaardig impact heeft op de snelheid van de ontwikkeling. Hiervoor zijn verschillende verklaringen:

- Eigenaars of ontwikkelaars met bouwplannen zijn vaak vragende partij voor de bestemmingswijziging en hebben kennis van het planbatensysteem.

Desalniettemin heeft het planbatensysteem in sommige dossiers wel degelijk een vertragend effect:

- ▶ Onverwachte en niet-ingecalculeerde planbaten kunnen een project blokkeren;
- ▶ Planbaten worden onderdeel van complexe onderhandelingen tussen de betrokken actoren die lang aanslepen;
- ▶ Onevenwichtige bedragen voor planschade en planbaten verstoren ruiloperaties met meerdere percelen waarbij zowel planschade en planbaten van toepassing zijn.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk bespreken we de besteding van de planbaten door de Vlaamse overheid en de lokale besturen, en de ruimtelijke impact van de planbaten.

Besteding planbaten door de Vlaamse overheid

Een deel van de middelen uit het Grondfonds werd gebruikt voor planschadevergoeding in kader van Gewestelijke GRUPs. Echter, 13,3 M € van de 20 M € van de fondsen werd gedesaffecteerd ten gunste van de algemene middelen van de Vlaamse Overheid.

Besteding planbaten door de lokale besturen

Het case study onderzoek wijst op een sterk verschillende aanpak tussen de gemeenten en provincies onderling met een zeer verschillende interpretatie van de aanwending van de planbaten voor de 'realisatie van een goede ruimtelijke ordening'. De doelgerichte inzet van de inkomsten uit de planbaten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening wordt bemoeilijkt door het opzet van het planbatensysteem met grote onzekerheid over de omvang en ontvangstmoment van de planbaten.

Ruimtelijke impact van de planbaten

De evaluatiestudie wijst aan dat de grote planologische keuzes slechts beperkt worden beïnvloed door planbaten. Het onderzoek wijst ook aan dat in het merendeel van de dossiers het planbatensysteem geen noemenswaardig impact heeft op de snelheid van de ontwikkeling.

7. Technische-operationele knelpunten van de planbatenregeling

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke zijn de technisch-operationele knelpunten van de planbatenheffing?

De knelpunten hebben betrekking op het planbatenproces na inwerkingtreding van een plan dat planbaten veroorzaakt. Het gaat dus in wezen om het natraject van een RUP. In wat volgt bespreken we achtereenvolgens volgende technische-operationele knelpunten die doorheen het onderzoek naar voor kwamen:

- ▶ De algemene complexiteit van de planbatenregeling;
- ▶ Informatiedeling tussen de betrokken actoren;
- ▶ Capaciteit bij de lokale besturen;
- ▶ Bepaling van de planbaten op basis van het RUP;
- ▶ Communicatie naar de grondeigenaars;
- ▶ Spiegeling planschade en planbaten.

7.1 Algemene complexiteit van het systeem

Een eerste, meer algemeen knelpunt van het planbatensysteem is de complexiteit van de planbatenregeling. Deze complexiteit heeft onder meer betrekking op:

- ▶ Een proces met vele stappen;
- ▶ Betrokkenheid van verschillende publieke actoren binnen de Vlaamse en lokale overheden;
- ▶ Relatieve grote werklast voor de betrokken publieke actoren, vooral bij VLABEL;
- ▶ Nood aan relatief veel en correcte informatie-uitwisseling tussen de betrokken actoren op verschillende momenten doorheen het proces;
- ▶ Goede werking noodzaakt integratie van zeer diverse expertise rond ruimtelijke ordening, Fiscaliteit, GIS, Databases, ...

Doorheen het onderzoekstraject werd door verschillende respondenten kritisch bevraagd of de complexiteit en de werklast voor de publieke overheden wel in verhouding staat tot de inkomsten uit de planbatenheffing. Het principe van de meerwaardebelasting in kader van een planologische herbestemming wordt hierbij niet in vraag gesteld, maar wel de complexiteit van het planbatensysteem.

Een werklasmeting maakte echter geen deel uit van voorliggende evaluatiestudie en deze is ook niet zo eenvoudig uit te voeren omwille van de betrokkenheid van diverse actoren op Vlaams en lokaal niveau.

7.2 Informatiedeling tussen de betrokken publieke actoren

Voor een goede werking van het planbatensysteem is een goede gegevensuitwisseling tussen de betrokken publieke actoren – Departement Omgeving, VLABEL en de lokale besturen – noodzakelijk. Het evaluatieonderzoek bracht een aantal knelpunten mbt. de gegevensuitwisseling doorheen het proces in beeld die een optimale dossieropvolging in de weg staat.

Een aantal knelpunten doen zich hier echter nog steeds voor:

- #### 7.2.4 Adviesverlening aan VLABEL

Momenteel leeft het idee bij sommige gemeenten dat zij niet wettelijk verplicht zijn om te antwoorden op de adviesvragen van VLABEL. Wettelijk moet de communicatie over bezwaren weliswaar tussen VLABEL en het Departement Omgeving gebeuren, maar de Vlaamse Codex Fiscaliteit verplicht gemeenten om alle inlichtingen die ze in hun bezit hebben te verstrekken voor de vestiging en invordering van belastingen.¹⁹ Sommige lokale besturen staan kritisch tegenover deze adviesvragen vanuit VLABEL omdat zij als planopmakende overheid niet wensen te oordelen over de al dan niet heffing van een 'Vlaamse Belasting'. Dit leidt er in sommige gevallen toe dat de lokale besturen niet antwoorden op vragen voor bijkomende informatie.

7.2.5 Informatie over verzending aanslagbiljetten en bezwaren

Lokale besturen zijn vragende partij om een beter zicht te hebben op de voortgang van de planbatendossiers om de betrokken grondeigenaars te ondersteunen wanneer nodig.

62

7.3 Capaciteit bij de lokale besturen

Het onderzoek wijst op de nood aan ondersteuning en capaciteitsopbouw bij de lokale besturen. Het niet-opladen van planbaten door sommige lokale besturen toont deze nood goed aan (zie hoofdstuk 5). Kleinere lokale besturen beschikken vandaag vaak niet over voldoende capaciteit en/of kennis om het ganse planbatenproces tot een goed einde te brengen. Dit heeft verschillende oorzaken:

- ▶ (Kleinere) gemeenten hebben vaak slechts beperkte ervaring met het relatief complex planbatensysteem en de complexe opbouw van de geodatabank. Zij worden immers slechts occasioneel geconfronteerd met een RUP dat aanleiding geeft tot planbaten. De beperkte ervaring bemoeilijkt de correcte opvolging van de planbatendossiers.
- ▶ De correcte opvolging van de planbaten in kader van een RUP vraagt voldoende mankracht en expertise in zowel de ruimtelijke ordening, administratieve processen én GIS. Sommige gemeenten gaven aan hiervoor met een capaciteitsprobleem geconfronteerd te worden.
- ▶ Lokale besturen worden geconfronteerd met personeelsverloop, waardoor de interne opvolging en overdracht van RUP-dossiers en overdracht van kennis rond planbaten soms moeizaam verloopt.

7.4 Bepaling van de planbaten op basis van RUP

In wat volgt bespreken we de problemen die optreden bij het aanmaken van het register met aanduiding van mogelijke plancompensaties. Dit register dient vervolgens als basis voor het bepalen van eventuele planbaten.

7.4.1 Moeilijke vertaling van bestemmingen in RUP naar de vaste bestemmingscategorieën binnen het planbatensysteem

Één van de eerste stappen om te bepalen of er planbaten van toepassing zijn als gevolg van een RUP is de opmaak van een grafisch register met aanduiding van zones waarin mogelijke plancompensaties zich kunnen voordoen, het zgn. register met plancompensaties. Essentieel in dit register is het opnemen van de zogenaamde bron- en doelbestemmingscategorieën.

De vertaling van de bestemmingen binnen een RUP naar de vaste bestemmingscategorieën die gehanteerd worden binnen het planbatensysteem is vaak moeilijk, met niet zelden discussies rond volgende sleutelvragen:

- **Hoe moeten de bronbestemmingscategorieën bepaald worden?** Voor de toewijzing van bron- en doelbestemmingen aan een categorie van gebiedsaanduiding kan in de meeste gevallen beroep gedaan worden op de concordantietabel van bestemmingsvoorschriften. Deze tabel werd opgenomen in het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de concordantie van bijzondere bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg naar de categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding. Hier is dan ook sprake van een (beperkte) automatisering. Maar de toewijzing aan bepaalde categorieën vraagt in sommige gevallen ook een interpretatie van de stedenbouwkundige voorschriften;
- **Wat met verweven bestemmingen?** Per bestemming in een nieuw RUP moet een inschatting gemaakt worden van de bestemmingscategorieën waartoe deze zal behoren. Bij verweven bestemmingen, waar meerdere bestemmingsvoorschriften op één perceel/gebied worden voorzien, komt de noodzaak tot interpretatie naar boven.

Bij grondruiloperaties wordt er soms verkeerdelijk gedacht dat de planbaten en planschade voor eenzelfde perceeloppervlakte in evenwicht zijn. Wanneer dit niet het geval blijkt te zijn kan dit de projectrealisatie sterk hypothekeren.

7.7 Conclusie

De evaluatiestudie bracht de volgende technische-operationele knelpunten van de planbatenregeling in kaart:

- ▶ De algemene complexiteit van de planbatenregeling;
- ▶ De gegevensuitwisseling tussen de betrokken publieke actoren – Departement Omgeving, VLABEL en de lokale besturen – staat een optimale dossieropvolging in de weg;
- ▶ Het onderzoek wijst op de nood aan ondersteuning en capaciteitsopbouw bij de lokale besturen;
- ▶ Problemen die optreden bij het aanmaken van het register met aanduiding van mogelijke plancompensaties op basis van de in het RUP voorziene bestemmingswijzigingen;
- ▶ Communicatie naar de grondeigenaars tijdens opmaak van het RUP en verzending van de aanslagbiljetten;
- ▶ De constante spiegeling tussen planschade en planbaten leidt tot verwarring op het terrein. De verwarring heeft zowel betrekking op de procedure als de omvang van de bedragen.

8. Juridische knelpunten van de planbatenregeling

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de rechtspraakanalyse. We behandelen achtereenvolgens:

- Juridische twistpunten over het bestaande planbatensysteem;
- Juridische knelpunten van het bestaande planbatensysteem.

De rechtspraakanalyse heeft, in lijn met het algemene opzet van deze evaluatiestudie, enkel betrekking op de huidige planbatenregeling. Het toekomstige Instrumentendecreet zal een deel van de benoemde juridische knelpunten oplossen (maar mogelijk ook nieuwe knelpunten creëren).

8.1 Juridische twistpunten

In wat volgt bespreken we op basis van een selectie van bestaande rechtspraak de juridische twistpunten over het huidige planbatensysteem. De twistpunten werden op hoofdlijnen gecategoriseerd volgens:

- ▶ Aard van de planbatenheffing;
- ▶ Belastbare materie van de planbatenheffing;
- ▶ Belastbare grondslag van de planbatenheffing;
- ▶ Andere toepassingsgevallen.

8.1.1 Aard van de planbatenheffing

De planbatenregeling bestaat intussen ruim 20 jaar. De aard van de planbatenheffing wordt nog zelden ter discussie gesteld. In de uitzonderlijke gevallen waarin een partij de aard van de planbatenheffing betreft in een gerechtelijk debat, wordt gewezen op het arrest nr. 86/2000 van 5 juli 2000 van het voormalige Arbitragehof, thans Grondwettelijk Hof.

Het Arbitragehof oordeelde dat de planbatenheffing een belasting is die beoogt een deel van de waardevermeerdering van een onroerend goed, die voortvloeit uit een bestemmingswijziging, toe te wijzen aan de overheid. Het Grondwettelijk Hof verduidelijkte in een later arrest²⁰ nog dat de materie die door de planbatenheffing belast wordt een vermogensbestanddeel betreft, namelijk een waardevermeerdering van een onroerend goed, die geacht wordt voort te vloeien uit een optreden van de gewestelijke overheid bevoegd inzake ruimtelijke ordening. Zij betreft de “potentiële” meerwaarde die het gevolg is van de gewijzigde planningspolitiek.

De planbatenheffing is bijgevolg geen belasting op de meerwaarde van onroerende goederen, maar een bestemmingsbelasting.

Evident wordt dit arrest van het Grondwettelijk Hof, één van de hoogste rechtscolleges van België, als gezaghebbend beschouwd en gebruikt.

Aan deze autoritaire interpretatie van het Grondwettelijk Hof wordt ook haast niet getornd. Tot op heden is er slechts één arrest van het Grondwettelijk Hof bekend, waarbij een lagere rechter (in casu de Vrederechter van het kanton Beringen) een prejudiciële vraag heeft gesteld met betrekking tot een potentieel discriminatoir gevolg van de planbatenregeling. De prejudiciële vraag werd finaal ontkennend beantwoord.

²⁰ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011.

8.1.2 Belastbare materie van de planbatenheffing

De **belastbare materie van de planbatenheffing** is het element dat aanleiding geeft tot de belasting, de situatie die of het feit dat leidt tot het verschuldigd zijn van de belasting. Deze situaties worden decretaal geregeld in artikel 2.6.4. e.v. VCRO en voorzien in een planbatenheffing die verschuldigd is wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer limitatief opgesomde *bestemmingswijzigingen* doorvoert. De bestemmingswijzigingen waarvan sprake voorzien in de regel in wijzigingen van een 'zachte' bestemming naar een 'harde' bestemming. De planbatenheffing valt ten laste van diegene die een voordeel bij een herbestemming heeft.

Vermits de bestemmingswijzigingen die aanleiding geven tot een planbatenheffing limitatief in de VCRO worden opgesomd (vijftien toepassingsgevallen), leidt de toepassing van één van deze situaties doorgaans tot weinig discussie. Ofwel is voor een bepaalde bestemmingswijziging een planbatenheffing verschuldigd, ofwel niet.

De uitzonderlijke gevallen waarin de belastbare materie toch betrokken wordt in het debat, gaan dan voornamelijk over een (verkeerde) interpretatie door een heffingsplichtige van de bestemmingswijziging die wordt doorgevoerd of een (verkeerde) lezing van de (omschrijving van de) bestemmingscategorieën die van toepassing zijn. Doorgaans geven de bestemmingswijzigingen met een overgang van een duidelijke 'zachte' bestemming (zoals bvb. 'bos') naar een 'harde' bestemming (zoals bvb. 'bedrijvigheid') ook minder aanleiding tot discussie dan de bestemmingswijzigingen waarbij die overgang op het eerste gezicht minder drastisch is (bvb. 'gemeenschaps- en nutsvoorzieningen' naar 'recreatie'), daar de potentiële meerwaarde in die gevallen ook duidelijker zichtbaar is.

De bestemmingswijziging die in het verleden (statistisch gezien) tot de meeste discussie heeft geleid, is de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'recreatie' valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen'. Dit dient niet te verbazen, vermits er voor een aantal Vlaamse regio's voorzien werd in een planologische oplossing voor de permanente bewoning van weekendverblijven. Die permanente bewoners zien zich geconfronteerd met een planbatenheffing voor een bestemmingswijziging die zich in hun hoofde *de facto* reeds jaren geleden had voltrokken, met name het tolereren van bewoning in een gebied dat daartoe niet bestemd was. Alle gekende beroepen van heffingsplichtigen tegen de planbatenheffing in het kader van deze bestemmingswijziging werden verworpen.²¹

8.1.3 Belastbare grondslag van de planbatenheffing

De belastbare materie van de planbatenheffing dient te onderscheiden worden van de *grondslag van de planbatenheffing*. De belastbare grondslag is het bedrag waarop de belasting wordt berekend. De planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de *vermoede meerwaarde* van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging en op basis van de (bij het kadaster gekende) oppervlakte van de bestemmingswijziging op het perceel.

In vergelijking met de aard en de belastbare materie van de planbatenheffing, gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de belastbare grondslag en het bedrag dat heffingsplichtigen moeten betalen.

De planbatenheffing wordt in de regel berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde van een perceel ten gevolge van de bestemmingswijziging en op basis van de oppervlakte van de bestemmingswijziging op het perceel. De vermoede meerwaarde van een perceel wordt "berekend" conform een tabel, die vervat zit in artikel 2.6.10, § 2 VCRO, die in feite bestaat uit vijftien forfaitaire bedragen, telkens gekoppeld aan één type van bestemmingswijziging. Op het totaalbedrag aan vermoede meerwaarde wordt dan de heffing berekend volgens de oplopende schijven van de tabel van artikel 2.6.11 VCRO.

De logica van het systeem komt erop neer dat als de meerwaarde die de eigenaar verkrijgt, klein is omdat het aantal m² waarvan de bestemming gewijzigd wordt klein is, de heffingsplichtige dan weinig belasting betaalt. Hoe groter de oppervlakte waarvan de bestemming gewijzigd wordt, hoe groter de meerwaarde ("winst") geacht wordt voor de eigenaar, en dus hoe hoger de belasting.

Dit systeem wordt door heffingsplichtigen onbillijk bevonden, vermits onvoldoende duidelijk zou zijn waarop (het bedrag van) de vermoede meerwaarde wordt gebaseerd en omdat er onvoldoende rekening zou worden gehouden met de specifieke bouw- en vergunningsmogelijkheden conform de concrete

²¹ GwH 25 oktober 2012, nr. 129/2012.

Er is ons geen geval bekend waarbij een rechter deze argumentatie heeft aanvaard.

Dat de wetgever verkoos om te werken met decretaal vastgelegde vermoedens van meerwaarde is klaarblijkelijk niet strijdig met het gelijkheidsbeginsel. Ten eerste is dit gebaseerd op een objectief criterium, met name de aard van de bestemmingswijziging. Hierbij werd reeds rekening gehouden met het feit dat bepaalde bestemmingswijzigingen een andere meerwaarde kunnen genereren dan andere. De vermoede meerwaarden werden bovendien niet willekeurig vastgesteld, doch hieromtrent werd een onderzoek gevoerd en deze worden geëvalueerd. Bovendien zijn bij belastingen de gebruikte categorieën per definitie benaderend. De keuze voor een systeem van belasting van een forfaitaire meerwaarde, los van enige in realiteit gerealiseerde meerwaarde, werd tot op heden steeds redelijk verantwoord en proportioneel bevonden.

8.1.4 Andere toepassingsgevallen

Zo trachten heffingsplichtigen aan de planbatenheffing te ontkomen door te argumenteren dat hun situatie valt onder het toepassingsgebied²³ dat voorziet in acht uitzonderingsgronden waarvoor geen planbatenheffing verschuldigd is. Aansluitend op voornoemde planologische oplossing voor weekendverblijven, wordt het vaakst volgende toepassing²⁴ bepleit: de bepaling voorziet in een uitzondering wanneer het betrokken perceel waarop – voorafgaand aan de bestemmingswijziging – een zonevreemde, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte woning²⁵ gevestigd is, ten gevolge van de bestemmingswijziging een voor wonen geëigende bestemming krijgt. In het geval van een planologische oplossing voor weekendverblijven verwerpt de feitenrechter deze toepassing, vermits een vergund weekendverblijf niet te beschouwen is als een zonevreemde constructie. Immers, een weekendverblijf in

²⁵ artikel 4.4.10 VCRO

Daarnaast worden ook procedures gevoerd over de decretaal voorziene schorsingsgronden. Zo voorziet artikel 2.6.7. VCRO in vier gevallen waarbij het verschuldigd zijn van een planbatenheffing wordt opgeschort gedurende een bepaalde periode, bvb. de periode waarbinnen het perceel niet bebouwd kan worden ten gevolge van een erfdiensbaarheid van openbaar nut.²⁶ De planbatenheffing wordt niet opgeheven, maar opgeschort. Van zodra de opschortingsgrond zou ophouden, zal de heffing alsnog verschuldigd zijn.

terrein dat uit slechts één kadastraal perceel bestaat met eenzelfde globale oppervlakte en die eenzelfde bestemmingswijziging heeft ondergaan.³¹

De relevantie en de pertinentie van het perceel als criterium blijkt en blijft inderdaad twijfelachtig. Zo vallen de kadastrale percelen en de burgerrechtelijke eigendomsgrenzen ook niet altijd samen, en voor het vestigen van de planbatenheffing lijken de burgerrechtelijke eigendomsgrenzen relevanter en pertinenter dan de kadastrale grenzen.³²

Het onrechtvaardigheidsgevoel dat opgewekt wordt door de onaangepastheid van het planbatensysteem, kan geredigeerd worden door te voorzien in een meer genuanceerd systeem (gerechtvaardigde differentiaties binnen de bestemmingswijzigingen of uitgebreidere uitzonderingsgronden)³³, dan wel door een betere administratieve toepassing en opvolging van het bestaand planbatensysteem of een case per cases waardering van de meerwaarde (zoals voorzien in het toekomstige Instrumentendecreet). Daarnaast ligt er ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de plannende overheid, die duidelijk moet zijn (o.m. in de bestemmingsvoorschriften) omtrent de indeling in de ene of andere (sub)categorie van gebiedsaanduiding. Het rechtszekerheidsbeginsel en het fiscaal legaliteitsbeginsel vereisen dat de bestemmingswijziging die aanleiding geven tot een planbatenheffing, op een voldoende wetskrachtige sokkel berusten.³⁴

8.2.3 Inningsvertraging of -moeilijkheden

De betaling van de planbatenheffing is maar verschuldigd na realisatie van een meerwaarde ingevolge een bestemmingswijziging,³⁵ m.a.w. wordt de belastingschuld pas definitief op het ogenblik dat de meerwaarde effectief wordt gerealiseerd. Dit is binnen een termijn van vijftien kalenderdagen vanaf de datum van het verlijden van de authentieke akte betreffende de overdracht van enig zakelijk recht of binnen een termijn van zes maanden na het bekomen van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden,³⁶ wat mogelijks jarenlang niet gebeurt. Heffingsplichtigen zouden er bewust voor kunnen kiezen om de potentiële meerwaarde niet te realiseren.

De plannende overheden voorzien bovendien ook vaak (meer en meer) in de 'fasering' van bestemmingen, zonder zich voldoende bewust te zijn van de mogelijke financiële/fiscale gevolgen van hun beleidskeuzes. Afhankelijk van de situatie, zorgt de plannende overheid zelf (onbewust?) voor het uitschakelen van het planbatensysteem.³⁷

8.3 Conclusie

In dit hoofdstuk werden op basis van de rechtspraakanalyse de juridische twistpunten en juridische knelpunten van het bestaande planbatensysteem in kaart gebracht, met volgende bevindingen:

Juridische twistpunten over het bestaande planbatensysteem

De **aard** van de planbatenheffing wordt vandaag nog zelden ter discussie gesteld; de planbatenheffing is een bestemmingsbelasting. Vermits de bestemmingswijzigingen die aanleiding geven tot een planbatenheffing limitatief in de VCRO worden opgesomd (vijftien toepassingsgevallen), leidt de **belastbare materie van de planbatenheffing** de toepassing van één van deze situaties doorgaans tot weinig discussie.

In vergelijking met de aard en de belastbare materie van de planbatenheffing, gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de **belastbare grondslag** en het bedrag dat heffingsplichtigen moeten betalen.

³¹ Zie commentaar: M. DE JONCKHEERE, "Enkele bedenkingen bij de Vlaamse en de Waalse planbatenheffing", LRB 2015, afl. 1, 20-21. Diverse ongerijmdheden van het bestaande planbatensysteem worden in de rechtsleer uitvoerig blootgelegd: R. PALMANS en R. MOORS, "Planschade en planbaten in concreto" in R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), Planschade en planbaten, Antwerpen, Intersentia, 2018, 290-343.

³² R. PALMANS, M. BOES en W. VERRIJDT (eds.), Planschade en planbaten, Antwerpen, Intersentia, 2018, 47.

³³ De aanpassingen in het nieuwe Instrumentendecreet komen tegemoet aan dit probleem. Het instrumentendecreet voorziet immers in een aanpassing van de berekeningswijze van de planbaten in die zin dat het bedrag van de vermoede meerwaarde niet langer in de VCRO wordt vastgelegd naargelang de aard van de bestemmingswijziging. Een hiervoor bevoegde landcommissie zal voor elk perceel dat gevat is door een bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften, een raming maken van de vermoede meerwaarde;

³⁴ P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevrozen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", TROS 2015, 239-256. Zie ook: MvT, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 17-18, nrs. 48-52.

³⁵ Artikel 2.6.4. VCRO.

³⁶ Artikel 2.6.14 VCRO.

³⁷ P.-J. DEFOORT, "Enkele bedenkingen bij het 'bevrozen' en het faseren van een ruimtelijke bestemming via een RUP", TROS 2015, 255-256.

9. Aanbevelingen voor optimalisatie

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke zijn werkbare optimalisaties van het systeem van de planbatenheffing?

Het algemeen opzet van het planbatensysteem is helder: de meerwaarde die uit een bestemmingswijziging ontstaat belasten. Dit algemeen opzet is relatief éénvoudig en werd niet betwist doorheen het onderzoek. Een optimalisering van het systeem is echter wel aan de orde.

We hanteerden doorheen het evaluatieonderzoek een pragmatische benadering bij het formuleren van de aanbevelingen voor optimalisaties. De focus ligt hierbij op de effectiviteitsverbetering van het planbatensysteem waarbij een toename van de werklast voor de betrokken actoren vermeden wordt.

We bespreken achtereenvolgens de volgende optimalisatiepistes:

- Procesflow en rolverdeling actoren;
- Informatiedeling tussen de betrokken publieke actoren;
- Ondersteuning van de lokale besturen;
- Communicatie over het planbatensysteem;
- Koppeling van de inkomsten uit planbaten aan het (lokaal) ruimtelijk beleid;
- Verder te verkennen optimalisatiepistes.

9.1 Procesflow en roloverdeling actoren

Het decreet voorziet in een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende publieke actoren voor de werking van het Planbatensysteem. De taakverdeling werd doorheen het evaluatietraject niet fundamenteel in vraag gesteld. Tijdens het onderzoek kwamen wel een aantal voorstellen voor optimalisatie van de taakverdeling tussen de betrokken publieke actoren.

9.1.1 Intercommunales ook de mogelijkheid geven tot het opladen van de planbaten

Knelpunt

Het evaluatieonderzoek wijst aan dat een – weliswaar relatief beperkt – aandeel planbatendossiers niet wordt opgeladen in het geoloket planbaten. Hiermee wordt soms ten onrechte verhinderd dat de verschuldigde planbaten effectief geheven kunnen worden. Een belangrijke verklaring hiervoor is de beperkte expertise en capaciteit van lokale besturen en het gebrek aan monitoring bij departement Omgeving .

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is het ondersteunen en ontzorgen van de lokale besturen bij het opladen van de planbaten zodat op termijn alle planbatendossiers ook effectief worden opgeladen.

Optimalisatievoorstel

In theorie zou de verantwoordelijkheid voor het opladen van de planbaten in kader van provinciale en gemeentelijke RUPs naar het Vlaams Gewest overgeheveld kunnen worden. Op die manier zou één enkele Vlaamse actor verantwoordelijk worden voor het opladen van alle planbaten in Vlaanderen. Deze drastische aanpassing van de rolverdeling noodzaakt bijkomende personeelscapaciteit op Vlaams niveau. Bovendien beschikken de gemeenten (en in minder mate ook de provincies) over een veel grotere terreinkennis om de uitzonderingen die recht geven op vrijstelling eruit te filteren (zie 9.1.2). De overheveling van de taak voor

het opladen van de planbaten van de gemeenten en provincies naar het Vlaams Gewest roept ook vragen op mbt. de verzoenbaarheid met het subsidiariteitsbeginsel.

Doorheen het evaluatietraject werd in de zoektocht naar optimalisaties de bestaande rolverdeling als uitgangspunt genomen. Het optimalisatievoorstel bestaat uit het toekennen van een grotere rol aan de intercommunales voor het opladen van de planbaten. Dit kan al vandaag en hangt af van het soort afspraak die wordt gemaakt tussen intercommunale en gemeente. Als een gemeente permanente toegang via een inlogcode tot het oplaadloket verleent aan de intercommunale, dan hoeft een afspraak per RUP niet gemaakt te worden. Indien er geen afspraak is, dan moet de procedure met aanvraag voor elke RUP opnieuw gemaakt worden en dit is relatief omslachtig.

Het laten opladen van de planbaten door een instantie met meer technische expertise biedt voordelen. Intercommunales hebben een grotere capaciteit en expertise en zouden de gemeenten kunnen bijstaan met hun expertise. Planningsvraagstukken worden bovendien ook steeds meer bovenlokale vraagstukken. Het is wel belangrijk om de gemeenten de nodige vrijheid te laten: sommige gemeenten wensen dit zelf te doen en hebben hiervoor ook voldoende capaciteit. Het opzetten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ligt politiek soms moeilijk en vergt tijd.

Naast intercommunales zouden ook de provincies de gemeenten, op vraag van de gemeenten, kunnen ondersteunen bij het opladen van de planbaten. Er zijn vandaag reeds GIS-cellen binnen provincies die gemeenten ondersteunen. Gemeenten moeten echter wel de keuzevrijheid behouden om al dan niet beroep te doen op ondersteuning vanuit de provincie.

Tijdens het evaluatietraject werd door sommige respondenten ook gepleit om de planbaten eventueel ook te laten opladen door de studiebureaus die betrokken zijn bij de opmaak van de RUPs. Dit is echter minder evident. Studiebureaus maken als private partij geen deel uit van de overheid. Studiebureaus werken ook slechts tijdelijk in opdracht van een gemeente, dus zonder continue betrokkenheid bij een bepaald RUP. Een aandachtspunt is evenwel dat studiebureaus, die vandaag soms in concurrentie treden met intercommunales voor de opmaak van RUPs, geen concurrentieel nadeel mogen ondervinden van het zelf niet kunnen opladen van planbaten.

Intercommunales (en eventueel ook provincies) de mogelijkheid geven om planbaten te laten opladen in opdracht van gemeenten is technisch haalbaar via het toegangsbeheer in DSI, en in het bijzonder in de tweede versie van DSI die sinds mei 2020 operationeel is. We veronderstellen dat het verlenen van toegang aan intercommunales niet op problemen inzake privacy zal stuiten omdat bij de initiële invoer geen persoonsgegevens worden gebruikt.

Voor de praktische uitwerking van deze optimalisatie is het Departement Omgeving aan zet.

9.1.2 Duidelijke afspraken over het uitfilteren van vrijstellingen

Knelpunt

Uit het evaluatieonderzoek blijkt dat verschillende lokale besturen vandaag reeds uitzonderingen die recht geven op vrijstelling er op voorhand uitfilteren en niet opladen in het Geoloket planbaten.

Het departement Omgeving van haar kant past de filter op mogelijke vrijstellingen van planbaten als gevolg van gewestelijke RUPs niet, of slechts in beperkte mate, op voorhand toe. De voornaamste reden hiervan is de grote werklust die bij het filteren zou ontstaan omdat het vaak over erg grote RUPs gaat. Het gevolg hiervan is dat grondeigenaars zelf bezwaar moeten indienen wanneer zij menen recht te hebben op een vrijstelling. Het niet uitfilteren van vrijstellingen voor verzending van de aanslagbiljetten leidt tot heel wat ongeruste vragen en al dan niet terecht bewaren van verontruste grondeigenaars. Deze vragen komen in de eerste plaats bij VLABEL terecht, met extra werklust tot gevolg.

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is vermijden dat er onnodige aanslagbiljetten verstuurd worden naar grondeigenaars met recht op vrijstelling.

Optimalisatievoorstel

Het optimalisatievoorstel bestaat erin de planopmakende overheden verder te ondersteunen en te faciliteren in het uitfilteren van de planbaten die recht hebben op een vrijstelling. De planopmakende overheden zijn immers het best vertrouwd met de inhoud van het RUP en de situatie op het terrein.

Hiervoor zijn verschillende bijstellingen mogelijk:

- ▶ Het grootste knelpunt blijft het detecteren van mogelijke vrijstellingen. Een betere integratie van het systeem voor het opladen en verwerken van de planbaten met de (omgevings)vergunningendatabank kan evt. soelaas brengen. Het ontwerp van instrumentendecreet voorziet ook in een veel individuelere aanpak van (planbaten-)percelen met betere detectie van eventuele uitzonderingen als gevolg;
- ▶ Een integratie van de systemen voor het opladen en verwerken van de planbaten- en vergunningendossiers;
- ▶ Het Informeren van de planopmakende overheden over de mogelijkheid tot het uitfilteren van planbaten die recht hebben op een vrijstelling;
- ▶ Een performante manier uitwerken om vrijstellingen te registreren in het deelpercelenbestand;
- ▶ Verkennen van op welke manier het aangeven van vrijstellingen eventueel geautomatiseerd kunnen worden;
- ▶ Nu worden vrijstellingen ingegeven a.d.h.v. codes. Dit zou gebruiksvriendelijker kunnen via DSI 2:
 - Privacy zou geen probleem mogen zijn. Er moet wel worden gekeken of en hoe DSI een rol kan spelen in het vereenvoudigen van de invoer van vrijstellingen.
 - Het performanter maken van het invoeren van vrijstellingen brengt wel de nodige ontwikkelkosten met zich mee. Deze ontwikkeling dient qua prioriteit ook afgewogen worden t.o.v. de ontwikkeling van andere functionaliteiten in DSI.
- ▶ Heldere technische richtlijnen en een gebruiksvriendelijke handleiding uitwerken voor het uitfilteren van de vrijstellingen door de planopmakende overheden.

Voor de praktische uitwerking van deze optimalisatie is het Departement Omgeving aan zet.

9.1.3 Duidelijke afspraken over de adviesplicht in kader van bezwaren

Knelpunt

Aanslagbiljetten resulteren niet zelden in bezwaren. VLABEL contacteert vervolgens de planopmakende overheden voor bijkomende informatie met betrekking tot een RUP op basis waarvan VLABEL een beslissing neemt. Wettelijk moet de communicatie voor de behandeling van bezwaren tussen VLABEL en het Departement Omgeving gebeuren. Hoewel zij daar wettelijk toe verplicht zijn (Artikel 3.13.1.4.1, §1 Vlaamse Codex Fiscaliteit), staan sommige lokale besturen kritisch tegenover deze adviesvragen vanuit VLABEL omdat zij als planopmakende overheid niet wensen te oordelen over de al dan niet heffing van een 'Vlaamse Belasting'. Als een gemeente niet antwoordt op een adviesvraag, dan gaat VLABEL eerst nog het departement Omgeving contacteren voor advies. Als het Departement Omgeving geen tijdig advies geeft dan resulteert dit soms, bij gebrek aan voldoende informatie, in een onterechte vrijstelling van de planbatenheffing.

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is een betere rolverdeling voor de behandeling van de bezwaren.

Optimalisatievoorstel

De voorgestelde optimalisatie bestaat uit de opmaak van een duidelijk afsprakenkader die de adviesplicht voor de planopmakende overheden duidelijk vastlegt.

9.2 Informatiedeling tussen publieke actoren

Knelpunt

Voor een goede werking van het planbatensysteem is een goede gegevensuitwisseling tussen de betrokken publieke actoren – Departement Omgeving, VLABEL en de lokale besturen – noodzakelijk. Het evaluatieonderzoek bracht een aantal knelpunten mbt. de gegevensuitwisseling in beeld die een optimale dossieropvolging in de weg staat.

Zo stuurt VLABEL momenteel een brief naar de gemeenten wanneer er aanslagbiljetten zullen worden verstuurd. Uit het onderzoek blijkt dat deze brieven niet altijd terecht komen bij de juiste persoon binnen de lokale besturen. Lokale besturen blijven ook vaak in het ongewisse omtrent de ontvangen bezwaren en de resultaten hiervan.

Doel

In lijn met het MAGDA-principe³⁸ dient er ingezet te worden op de maximale gegevensuitwisseling tussen de betrokken publieke actoren – Departement Omgeving, VLABEL en de lokale besturen – zodat iedereen steeds geïnformeerd is over de laatste stand van zaken mbt. planbatendossiers.

Een verbeterde gegevensuitwisseling moet ook toelaten om het planbatensysteem beter te monitoren.

Optimalisatievoorstel

In lijn met het MAGDA-principe bevelen we een vlotte(re) toegang van de betrokken overheidsdiensten tot elkaars databanken aan, of eventueel zelfs de integratie van de verschillende databanken.

Een **geïntegreerde databank** wordt gevoed door de betrokken overheidsdiensten en bevat idealiter de volgende informatie voor elk planbatendossier:

- percelen die voorwerp uitmaken van een planbatenheffing
- omvang van de planbaten
- vrijstellingen
- verstuurde aanslagbiljetten
- bezwaren (status bezwaar, type bezwaar)
- startfeiten (verkoop, vergunningen)
- onteigeningen
- betaalde en nog openstaande planbaten

Aandachtspunt

Er bestaan vandaag reeds verschillende databanken met een verschillend opzet en doel. Verder onderzoek en overleg tussen het Departement Omgeving en VLABEL is nodig voor de mogelijke koppeling of integratie van de bestaande databanken. Mogelijks kan DSI of de Omgevingsvergunningendatabank hiervoor als startpunt fungeren en verder uitgebreid worden met de noodzakelijke informatie. Een koppeling van DSI met monitoringssystemen zoals bvb. QlikSense moet overwogen worden. Het is vandaag evenwel nog onduidelijk of zo'n koppeling technisch mogelijk is en wat de ontwikkelkosten zijn om dit eventueel te realiseren.

Een belangrijk aandachtspunt is het fiscaal beroepsgeheim. De informatie over de heffingsplichtigen, te betalen bedragen, bezwaren, is privacygevoelig. Bijkomend onderzoek is nodig over welke informatie met wie gedeeld kan worden.

³⁸ MAXimale GegevensDELing tussen Administraties en Agentschappen

9.3 Ondersteuning van de lokale besturen

Knelpunt

Het onderzoek wijst op de nood aan ondersteuning en capaciteitsopbouw bij de lokale besturen. Het niet-opladen van planbaten door sommige lokale besturen toont deze nood goed aan.

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is een betere ondersteuning van en capaciteitsopbouw bij de lokale besturen.

Optimalisatievoorstel

Het optimalisatievoorstel omvat verschillende luiken:

- ▶ Het bij de betrokken actoren onder de aandacht brengen van de reeds bestaande online Instrumentengids (www.instrumentencodex.be) die een overzicht geeft van de bestaande omgevingsinstrumenten. Lokale besturen worden vaak slechts sporadisch geconfronteerd met een RUP met een bestemmingswijziging die aanleiding geeft tot planbaten. De online Instrumentengids biedt permanent beschikbare informatie over het opzet van het planbatensysteem, de aandachtspunten en te ondernemen stappen. Idealiter wordt de online Instrumentengids doorontwikkeld tot een **digitaal kennisplatform** dat ook de kennisuitwisseling tussen de betrokken actoren faciliteert.
- ▶ Algemene toelichtingen over het planbatensysteem tijdens de **kennisfora en -atria** over de diverse omgevingsinstrumenten, met doorverwijzing naar de online Instrumentengids voor de meer gedetailleerde informatie.

9.4 Communicatie over het planbatensysteem

9.4.1 Betere communicatie naar grondeigenaars tijdens de planopmaak

Knelpunt

In de bestaande planbatenregeling is geen kennisgevingfase aan de betrokken eigenaars voorzien tijdens de opmaak van een RUP. Pas na de definitieve goedkeuring van een RUP ontvangen eigenaars een aanslagbiljet met vermelding van een verschuldigde planbatenheffing en met de opsomming van uitzonderingsmaatregelen en beroepsmogelijkheden. Dit leidt tot heel wat bezorgde vragen en bezwaren.

Doel van de optimalisatie

De optimalisatie heeft tot doel om via betere communicatie naar grondeigenaars, reeds tijdens de opmaak van een RUP, het aantal vragen en bezwaren van grondeigenaars na de verzending van de aanslagbiljetten terug te dringen.

Optimalisatievoorstel

Het optimalisatievoorstel omvat verschillende luiken:

- ▶ Inlassen van een **kennisgevingsfase** tijdens de opmaak van een RUP waarbij de betrokken grondeigenaars steeds geïnformeerd worden over de mogelijkheid van planbaten en met een eerste inschatting van de omvang van de planbaten. Het in acht nemen van een kennisgevingsfase zou het aantal bezwaren na versturing van de aanslagbiljetten kunnen drukken, omdat eigenaars beter geïnformeerd zouden zijn en voor het in werking treden van het RUP al veel meer duidelijkheid zouden hebben over de heffing. Een aandachtspunt hierbij is evenwel dat, indien er ook in een beroepsmogelijkheid tegen de planbaten zou worden voorzien tijdens de planopmaak, de werklast voor de behandeling van de bezwaren zou verschuiven naar de planopmaakfase;
- ▶ Ontwikkeling van een overkoepelend **online informatieplatform** waar de betrokken grondeigenaars terecht kunnen voor hun vragen m.b.t. tot de planbaten. Dit infokanaal zou eventueel geïntegreerd kunnen worden binnen de bestaande infolijn (1700) van de Vlaamse overheid.

9.4.2 Betere communicatie bij het versturen van de aanslagbiljetten

Knelpunt

Heffingsplichtigen worden vaak pas voor de eerste keer geconfronteerd met planbaten wanneer zij het aanslagbiljet ontvangen. Sinds 2 jaar wordt het aanslagbiljet vergezeld van een brochure die het planbatensysteem op een bevattelijke manier tracht te lichten. Desalniettemin geven de betrokken publieke actoren aan dat heel wat grondeigenaars contact opnemen wanneer zij het aanslagbiljet ontvangen met vragen voor meer duiding en bezwaren. Dit wijst erop dat de verstrekte informatie niet volledig aansluit bij de noden op het terrein.

Doel van de optimalisatie

Het verminderen van het aantal vragen en bezwaren door een verbeterde communicatie. Hierbij geldt evenwel de kanttekening dat - als het geldzaken betreft - heffingsplichtigen sowieso geneigd zullen zijn om bijkomend telefonisch of schriftelijk contact op te nemen, hoe duidelijk de eerder verstrekte informatie ook mag zijn.

Optimalisatievoorstel

Het optimalisatievoorstel omvat verschillende luiken:

- ▶ Een kritische evaluatie van de inhoud en leesbaarheid van de brochure die vandaag reeds mee verzonden wordt met de aanslagbiljetten, alsook de hierover op de overheidswebsites verstrekte informatie. Aanvullend is duidelijke communicatie over welke publieke actor voor welke vragen gecontacteerd kan worden nodig;
- ▶ Ontwikkeling van een overkoepelend **online informatieplatform** waar de betrokken grondeigenaars terecht kunnen voor hun vragen m.b.t. tot de planbaten. Dit infokanaal zou eventueel geïntegreerd kunnen worden binnen de bestaande infolijn (1700) van de Vlaamse overheid.

9.5 Koppeling van de inkomsten uit planbaten aan het (lokaal) ruimtelijk beleid

9.5.1 Stimuleren van de inzet van de inkomsten van de planbaten voor het (lokaal) ruimtelijk beleid

Knelpunt

De bestaande planbatenregeling voorziet dat de inkomsten uit de planbaten geïnvesteerd moeten worden in goede ruimtelijke ordening. In de praktijk verschilt de inzet van de inkomsten sterk tussen de betrokken publieke actoren. Het is vandaag onmogelijk om een goed inzicht te krijgen in de besteding van de inkomsten uit de planbaten.

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is een grotere transparantie over de inkomsten uit de planbaten voor de betrokken beleidsniveaus, en een grotere inzet van de inkomsten uit de planbaten voor het (lokaal) ruimtelijk beleid.

Opzet van de optimalisatie

Uit het onderzoek blijkt dat de lokale besturen geen vragende partij zijn voor strengere regels of een rapporteringsplicht over de besteding van de inkomsten uit de planbaten. De visie van de lokale besturen is dat zij zelf over voldoende vrije beleidsruimte moeten kunnen beschikken om de inkomsten uit de planbaten te besteden. De visie van de lokale besturen is dat de inzet van de inkomsten van de planbaten voor bijvoorbeeld de dekking van de personeels- en IT kosten van de lokale diensten stedenbouw evenzeer bijdraagt aan de goede ruimtelijke ordening dan bijvoorbeeld de vergoeding van planschade.

Desalniettemin is een goede besteding van de inkomsten van de planbaten en transparantie hierover essentieel voor het draagvlak voor het planbatensysteem en het omgevingsbeleid in Vlaanderen. Voor een grotere inzet van de inkomsten uit de planbaten voor het (lokaal) ruimtelijk beleid kan de Vlaamse Overheid echter inzetten op:

- De ontwikkeling van een geïntegreerde databank (zie 9.2) die de lokale besturen beter en volledig inzicht geeft in de te verwachten inkomsten uit de planbaten. Beter inzicht geven in de te verwachten inkomsten kan sommige lokale besturen stimuleren om deze sterker te koppelen aan het lokale ruimtelijk beleid;
- De toekenning en omvang van sommige subsidies binnen het Omgevingsbeleid zou mogelijks gekoppeld kunnen worden aan de inzet van de inkomsten uit de planbaten voor het (lokaal) ruimtelijk beleid. De haalbaarheid van deze optimalisatie noodzaakt verder onderzoek.

9.5.2 Herziening van de verdeling van de inkomsten

Knelpunt

Het huidige decreet voorziet dat de inkomsten uit de planbaten geïnvesteerd moeten worden in goede ruimtelijke ordening. In de praktijk voorziet het decreet een duidelijk verdeelmechanisme voor de inkomsten van de planbaten in functie van het type RUP. Het onderzoek wijst op een terughoudendheid bij sommige lokale besturen om planbaten op te laden omdat de geïnde planbaten naar het Vlaamse niveau doorstromen. Door het ‘verdwijnen’ van de planbaten naar Vlaanderen is de bijdrage van de planbaten op de ruimtelijke ordening relatief beperkt op het grondgebied van de lokale besturen die initiatief namen voor het plan.

Doel van de optimalisatie

Het doel van de optimalisatie is een sterkere koppeling tussen de inkomsten uit de planbaten en investeringen in het ruimtelijk beleid.

Opzet van de optimalisatie

De optimalisatie bestaat uit de doorstroming van een groter aandeel of het volledig bedrag aan de geïnde planbaten naar de planinitiatiefnemers.

Het ontwerp Instrumentendecreet voorziet reeds in een herziening van de verdeelsleutel.

9.6 Verder te verkennen optimalisatiepistes

Tot slot bespreken we ook een aantal optimalisatiepistes die doorheen het evaluatietraject naar boven kwamen, maar extra onderzoek noodzakelijk om uitspraak te kunnen doen over de haalbaarheid.

9.6.1 Afschaffen van de startfeiten

Knelpunt

Het principe van de startfeiten leidt tot inningsmoeilijkheden en -vertragingen, en bemoeilijkt de koppeling van ruimtelijk beleid aan de inkomsten van de planbaten.

Doel van de optimalisatie

Het onmiddellijk innen van de planbaten zou verschillende knelpunten verhelpen.

Optimalisatie

Afstappen van de startfeiten is moeilijk omdat eigenaars dan een heffing zouden moeten betalen voor een meerwaarde die nog niet, en misschien zelfs nooit, gerealiseerd is of zal worden.

Voor sommige bestemmingswijzigingen doen zich quasi nooit startfeiten voor. Een mogelijke optimalisatie zou eruit kunnen bestaan om voor bepaalde categorieën van herbestemming de planbatenheffing toch onmiddellijk te innen.

Een voorbeeld hiervan is de wijziging van groen naar landbouw. Er kunnen in die zones immers geen stedenbouwkundige vergunningen worden aangevraagd, maar de percelen kunnen wel reeds voor landbouw gebruikt worden. Het enig mogelijk startfeit is bijgevolg een verkoop. De planbaten uit bestemmingswijzigingen van groen naar landbouw zijn echter miniem.

Een aanpassing van de regelgeving rond de startfeiten voor een beperkt aantal categorieën riskeert de regelgeving ookodeloos complex te maken.

9.6.2 Herziening van de belastbare grondslag

Knelpunt

Eén van de knelpunten is het gebruik van het kadastraal perceel als basis voor de planbaten. Dit leidt ertoe dat de te betalen planbaten op één groot perceel hoger liggen dan de planbaten van verschillende kleinere percelen met eenzelfde totaaloppervlakte.

Optimalisatie

Een mogelijke uitweg bestaat uit het gebruiken van de eigendomsgrenzen (totaal van aangrenzende percelen met zelfde eigenaar) in plaats van de afzonderlijke kadastrale percelen als basis voor de berekening van de planbatenheffing.

Onderzoek in het verleden heeft echter uitgewezen dat een dergelijke aanpassing van de belastbare grondslag niet evident is.

9.6.3 Verduidelijking van de bestemmingscategorieën

Knelpunt

De vertaling van (vaak gemengde) bestemmingen binnen een RUP naar de vaste bestemmingscategorieën die gehanteerd worden binnen het planbatensysteem is vaak moeilijk. Dit zorgt voor verschillen in interpretatie en kan stof zijn voor discussie.

Optimalisatie

De bestemmingscategorieën die gehanteerd worden in de planbatenregeling zijn vastgelegd in de VCRO en vormen een belangrijke bouwsteen van de ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Het vraagstuk over een eventuele verfijning van de bestaande bestemmingscategorieën overstijgt aldus de planbatenregeling. Voor de optimalisatie van het planbatensysteem is er nood aan duidelijke regels over de wijze waarop er dient omgegaan te worden met gemengde bestemmingen en de correcte vertaling naar de vaste bestemmingscategorieën.

9.7 Conclusie

In dit hoofdstuk werd op basis van de resultaten van het evaluatietraject volgende optimalisaties van het planbatensysteem geformuleerd:

- ▶ **Bijsturing van de procesflow en rolverdeling actoren:**
 - Intercommunales ook de mogelijkheid geven tot het opladen van de planbaten;
 - Duidelijke afspraken over het uitfilteren van vrijstellingen;
 - Duidelijke afspraken over de adviesplicht in kader van bezwaren.
- ▶ **Verbetering van de informatiedeling tussen de betrokken publieke actoren:** in lijn met het MAGDA-principe bevelen we een vlotte(re) toegang van de betrokken overheidsdiensten tot elkaars databanken aan, of eventueel zelfs de integratie van de verschillende databanken.
- ▶ **Sterkere ondersteuning van de lokale besturen:** enerzijds de doorontwikkeling van de bestaande online Instrumentengids tot een digitaal kennisplatform dat ook de kennisuitwisseling tussen de betrokken actoren faciliteert, en anderzijds de toelichting van het planbatensysteem tijdens de kennisfora en -atria.
- ▶ **Betere communicatie over het planbatensysteem:** Betere communicatie naar grondeigenaars tijdens de planopmaak en bij het versturen van de aanslagbiljetten.
- ▶ **Sterkere koppeling van de inkomsten uit planbaten aan het (lokaal) ruimtelijk beleid:** door het stimuleren van de inzet van de inkomsten van de planbaten binnen het (lokaal) ruimtelijk beleid en herziening van de verdeelsleutel van de inkomsten over de betrokken actoren.

Aanvullend formuleerden we nog een aantal verder te verkennen optimalisatiepistes:

- ▶ Afschaffen van de startfeiten
- ▶ Herziening van de belastbare grondslag
- ▶ Verduidelijking van de bestemmingscategorieën.

10. Algemene conclusies van de evaluatiestudie

Het doel van de evaluatieopdracht was om de effectiviteit na te gaan van de planbatenregeling, in het bestek van de opdracht verwoord als *“de mate waarin 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”*.

De evaluatie van de effectiviteit van de planbatenregeling omvatte de volgende elementen:

- Een kwantitatieve update van het monitoringrapport uit 2013;
- Een analyse van de besteding van de opbrengsten van de planbatenheffing;
- Het in kaart brengen van de technisch-operationele knelpunten van de planbatenregeling;
- De verkenning van mogelijke optimalisaties voor de huidige planbatenregeling.

In wat volgt bespreken we de voornaamste bevindingen van het evaluatietraject.

De inning van de inkomsten van de planbaten

De analyse betreft de aanslagjaren 2010 t.e.m. 2017, wat het beschikbare cijfermateriaal was op oktober 2019. In deze periode werd in totaal 327 M € aan Planbaten ingekohierd. Hiervan werd sinds 2010 45 M € aan inkomsten effectief geïnd. De inkomsten uit de planbaten werden als volgt verdeeld:

- ▶ 13,8 M € was bestemd voor het Grondfonds;
- ▶ 7,9 M € was bestemd voor het Rubiconfonds;
- ▶ 11,3 M € was bestemd voor de Provincies;
- ▶ 12,0 M € was bestemd voor Gemeenten.

Daarnaast is er in theorie nog ongeveer 92 miljoen euro inbaar in afwachting van startfeiten. Deze 92 miljoen euro aan planbaten zal echter nooit volledig geïnd worden omwille van diverse redenen: omdat er zich voor sommige percelen nooit een startfeit zal voordoen, omdat bepaalde startfeiten niet tijdig geregistreerd worden, omdat er bezwaren ingewilligd zullen worden, of omdat het RUP of een deel ervan door de Raad van State geschorst of vernietigd zou kunnen worden.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Landbouw* met bijna de helft (48%) de grootste bronbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Op basis van de herbestemde oppervlakte vertegenwoordigt *Bedrijvigheid* met bijna de helft (49%) de grootste doelbestemmingscategorie binnen planbatendossiers.

Raming van de mislopen inkomsten uit planbaten

We onderzochten de mislopen inkomsten uit planbaten, maar beperkten de analyse tot de onterecht niet-opgeladen planbatendossiers in kader van gemeentelijke RUPs

Van de 1.935 gemeentelijke RUPs werden er 1.021 of 52,76% opgeladen in DSI. De analyse wijst aan dat in 7,1% van de in DSI opgeladen gemeentelijke RUPs sprake is van het onterecht niet opgeladen planbatendossier. Het totaal 'ontvangen' bedrag dat werd misgelopen voor de veronderstelde 138 gemeentelijke RUPs met onterecht niet opgeladen planbaten bedraagt 4.730.410 €, het totaal 'openstaand' bedrag bedraagt 5.316.312 €.

In kader van het evaluatieonderzoek werden een aantal gemeenten bevraagd over concrete gemeentelijke RUPs waarbij schijnbaar onterecht geen planbaten werden opgeladen. Een eerste verklaring die gegeven werd was een 'vergetelheid' of 'onwetendheid' om de plannen op te laden omwille van de beperkte ervaring, expertise en capaciteit binnen het lokaal bestuur. Een tweede verklaring, hoewel het onderzoek

hiervan geen voorbeelden aan het licht bracht, is het 'bewust' niet opladen van planbaten om de betrokken eigenaars te vrijwaren van een planbatenheffing.

De besteding van de opbrengsten uit de planbaten

Het decreet stelt dat de planopmakende overheden de inkomsten uit de planbaten moeten inzetten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening.

Op Vlaams niveau worden inkomsten hiervoor doorgestort in het Grondfonds en het Rubiconfonds. De analyse toont aan dat deze middelen deels ingezet werden voor de vergoeding van planschade in kader van Gewestelijke RUPs. Een niet onaanzienlijk deel van de inkomsten – 13,3 M € van de 20 M € van de fondsen - werd gededuceerd ten gunste van de algemene middelen van de Vlaamse Overheid.

Provincies en gemeenten moeten ervoor zorgen dat ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten vanuit Vlaanderen (uit de planbaten) naar het lokale ruimtelijke beleid gaan, waaronder het betalen van planschadevergoedingen. Het onderzoek wijst op zeer verschillende praktijken binnen de lokale besturen. Sommige lokale besturen zetten de inkomsten uit de planbaten doelgericht in voor de realisatie van ruimtelijke projecten. Andere lokale besturen voegen de inkomsten uit de planbaten toe aan de algemene werkingmiddelen. De doelgerichte inzet van de inkomsten uit de planbaten voor de realisatie van een goede ruimtelijke ordening wordt bemoeilijkt door het opzet van het planbatensysteem met grote onzekerheid over de omvang en ontvangstmoment van de planbaten.

De evaluatiestudie wijst aan dat de grote planologische keuzes slechts beperkt worden beïnvloed door planbaten. Het onderzoek wijst ook aan dat in het merendeel van de dossiers het planbatensysteem geen noemenswaardig impact heeft op de snelheid van de ontwikkeling.

Juridische twistpunten over het bestaande planbatensysteem

De aard van de planbatenheffing wordt vandaag nog zelden ter discussie gesteld; de planbatenheffing is een bestemmingsbelasting. Vermits de bestemmingswijzigingen die aanleiding geven tot een planbatenheffing limitatief in de VCRO worden opgesomd (vijftien toepassingsgevallen), leidt de **belastbare materie van de planbatenheffing** de toepassing van één van deze situaties doorgaans tot weinig discussie.

In vergelijking met de aard en de belastbare materie van de planbatenheffing, gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de **belastbare grondslag** en het bedrag dat heffingsplichtigen moeten betalen.

Afgezien van deze drie grote 'pijlers' (aard van de heffing, belastbare materie en belastbare grondslag), gaan de meeste gerechtelijke geschillen over de *de facto* toepassing van de bestemmingswijziging en de heffing zelf.

Technische-operationele knelpunten van het bestaande planbatensysteem

De evaluatiestudie bracht de volgende technische-operationele knelpunten van de planbatenregeling in kaart:

- De algemene complexiteit van de planbatenregeling;
- De gegevensuitwisseling tussen de betrokken publieke actoren – Departement Omgeving, VLABEL en de lokale besturen – staat een optimale dossieropvolging in de weg;
- De nood aan ondersteuning en capaciteitsopbouw bij de lokale besturen;
- Problemen die optreden bij het aanmaken van het register met aanduiding van mogelijke plancompensaties op basis van de in het RUP voorziene bestemmingswijzigingen;
- De communicatie naar de grondeigenaars tijdens opmaak van het RUP en verzending van de aanslagbiljetten.
- De constante spiegeling tussen planschade en planbaten leidt tot verwarring op het terrein. De verwarring heeft zowel betrekking op de procedure als de omvang van de bedragen.

Het verschil tussen **de vermoede meerwaarde vs. reële meerwaarde** vormt een knelpunt. In de praktijk gebeurt het soms dat een bestemmingswijziging geen enkele meerwaarde voor de eigenaar oplevert indien de stedenbouwkundige voorschriften een quasi-bouwverbod opleggen. De eigenheid van het bestaande planbatensysteem is echter dat de planbatenheffing wordt berekend uitgaande van de vermoede meerwaarde en de VCRO voorziet in vrijstellingen wanneer er door de bestemmingswijziging geen bijkomende vergunningsmogelijkheden ontstaan. De vermoede meerwaarde als uitgangspunt nemen wordt vandaag echter juridisch betwist.

Aanbevelingen voor optimalisatie

► **Bijsturing van de procesflow en rolverdeling actoren:**

- **Verbetering van de informatiedeling tussen de betrokken publieke actoren:** in lijn met het MAGDA-principe bevelen we een vlotte(re) toegang van de betrokken overheidsdiensten tot elkaars databanken aan, of eventueel zelfs de integratie van de verschillende databanken.

- **Betere communicatie over het planbatensysteem:** Betere communicatie naar grondeigenaars tijdens de planopmaak en bij het versturen van de aanslagbiljetten.

- 83

Bronnen

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (Titel II, Hoofdstuk 6, afdeling 2)

Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende sommige aspecten van de planbatenheffing

Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van Decreet houdende de Organisatie van de Ruimtelijke Ordening, 26 februari 1999

Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium

Website Vlaamse Belastingdienst

Website Departement Omgeving

Ruimte Vlaanderen (2013) Effectiviteit Planbatenheffing – Monitoringsrapport

Ruimte Vlaanderen (2016) Knelpuntennota planbaten voor Kabinet

Griet Lievois (2018) Planbaten voor gevorderden

MINA, SARO, SERV & SALV (2018) Advies van 14 maart 2018 over het instrumentendecreet

