



Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw

CONCEPTNOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen bij de opmaak van een 'instrumentendecreet'

1 Situering

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 is doordrongen van een streven naar vereenvoudiging en deregulering. Het vooropgestelde omgevingsbeleid wordt in dit regeerakkoord gekenmerkt door doelstellingen inzake modernisering van het instrumentarium en een gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak in combinatie met een realisatiegericht instrumentarium.

De opmaak van een instrumentendecreet geeft invulling aan deze principes uit het Vlaams Regeerakkoord en ook aan de Beleidsnota Omgeving 2014-2019 en de Beleidsbrief Omgeving 2015. Laatstgenoemd beleidsdocument kondigt een instrumentendecreet aan met als doel (a) het bundelen van bestaande realisatiegerichte instrumenten die reeds een decretale basis hebben maar omwille van de transparantie beter worden samengebracht in één overzicht, (b) het harmoniseren en verbeteren van bestaande instrumenten waarvoor wijzigingen nodig zijn in de huidige regelgeving en (c) het ontwikkelen van nieuwe regelgeving voor ontbrekende (realisatiegerichte) instrumenten.

De in deze conceptnota voorgestelde aanpak en timing moeten eind 2016 resulteren in een voorontwerp van decreet waarin bestaande, verbeterde instrumenten en een set van nieuwe instrumenten worden vervat.

Het beleidstraject ter verbetering van het realisatiegericht instrumentarium is reeds lopende, in uitvoering van de nota 'Krijtlijnen voor een geïntegreerd grond- en pandenbeleid' (VR 2014 0404 DOC.384). Via een beleidsdomeinoverschrijdend samenwerkingsverband en aan de hand van een consultatieproces met Vlaamse en lokale overheidsactoren is een 'actieprogramma realisatiegericht instrumentarium' ontwikkeld, ambtelijk gevalideerd en in uitvoering.

2 Visie

Kwaliteitsvolle regelgeving is noodzakelijk en doeltreffend, doelmatig en afgewogen, aldus het 'Stroomschema voor opmaak van regelgeving' uit 2015. En het streven naar minder regels en procedures stuurt de voorbereiding van het instrumentendecreet.

Het instrumentendecreet wil de instrumenten aanreiken die met het oog op een realisatiedoelstelling kunnen ingezet worden. Dit is een horizontaal (beleidsdomeinoverschrijdend) uitgangspunt.

Het project is gericht op het decretaal samenbrengen van instrumenten, gesitueerd binnen Omgeving, met een focus op vereenvoudiging, transparantie, afstemming, leesbaarheid en gebruiks-

vriendelijkheid. Essentieel hierbij is de aanbouwfilosofie van het decreet. Nieuwe en/of later ontwikkelde instrumenten moeten een plaats kunnen krijgen in het decreet op een later tijdstip.

Een transparante en interactieve gids doorheen deze instrumenten is een essentiële nevendoelelstelling van het project. Vanuit het oogpunt van de gebruiker van realisatiegerichte instrumenten (overheden en andere actoren die meewerken aan realisaties op het terrein) is een dergelijke gids even noodzakelijk als een instrumentendecreet.

Het aanbouwdecreet voorziet een codificatieopdracht, waardoor de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouwdecreet op latere termijn wordt verhoogd.

Bij de voorbereiding van het instrumentendecreet wordt permanent rekening gehouden met de afweging:

- of instrumenten al dan niet een decretale verankering nodig hebben;
- of en hoe uitvoeringsmodaliteiten en procedures verbonden aan bestaande en nieuwe instrumenten kunnen vereenvoudigd worden, bijvoorbeeld door harmonisatie;
- welke bepalingen thuishoren in een decreet en welke in een uitvoeringsbesluit, al dan niet gelijktijdig op te maken met het decreet.

3 Aanpak

Het project omvat twee grote onderdelen.

- Het eerste is een regelgevend onderdeel, met name het instrumentendecreet, waarin een instrumentenbox en een toetsingskader worden opgenomen. Het instrumentendecreet wordt opgevat als een nieuw aanbouwdecreet. De hieronder omschreven aanpak maakt mogelijk dat de eerste resultaten tegen eind 2016 zichtbaar zijn en nadien instrumenten gefaseerd kunnen toegevoegd worden.
- Het tweede omvat de ontwikkeling van een instrumentengids, die wordt opgevat als een interactieve gids die de gebruiker leidt naar accurate informatie over de instrumenten.

Hier worden de instrumenten genoemd die bij de opmaak van deze twee onderdelen worden meegenomen. Daarbij zijn volgende principes cumulatief gehanteerd om instrumenten te beschouwen als realisatiegericht.

- Het gaat om instrumenten die uiteraard decretaal verankerd moeten worden en die gelden als "omgevingsinstrumenten". Instrumenten die naar ontwikkeling en gebruik breder gaan maar wel beantwoorden aan vermelde principes, kunnen volgens de aanbouwfilosofie in een volgende fase opgenomen worden.
- De instrumenten zijn grondgebonden en hebben realisatie op het terrein voor ogen. Het gaat dus niet over plannen (zoals landinrichtingsplannen, natuurbeheerplannen, managementplannen natuur en inrichtingsnota's landinrichting) die worden ontwikkeld en goedgekeurd voorafgaand aan de inzet van deze uitvoeringsinstrumenten.
- Het gaat niet om verordenende instrumenten die ééenzijdig vanuit een overheid worden opgelegd. Verordenende maatregelen (bijvoorbeeld ruimtelijk uitvoeringsplan, stedenbouwkundige verordeningen en andere verordenende maatregelen zoals afbakeningen van VEN en ruimtelijk kwetsbare bossen) gaan immers vooraf aan de inzet van realisatiegerichte respectievelijk uitvoerende instrumenten.

- De instrumenten lenen er zich toe om ze in samenhang met elkaar af te wegen en in te zetten voor realisatie op het terrein.

Dit laatste principe heeft ertoe geleid dat sommige instrumenten, die op het eerste zicht misschien niet realisatiegericht zijn, toch worden meegenomen. Het gaat bijvoorbeeld om de compenserende vergoedingen, de planbatenregeling en de stedenbouwkundige lasten. De samenhang van deze instrumenten moet immers bewaakt worden bij de ontwikkeling van nieuwe systemen zoals verhandelbare ontwikkelingsrechten of andere financiële vereveningsmodellen.

Bij de opmaak van beide onderdelen worden onderstaande groepen van instrumenten meegenomen.

- Een eerste groep omvat bestaande instrumenten:
 - de instrumentenkoffer voor landinrichting (decreet landinrichting):
 - inrichtingswerken, inrichtingswerken uit kracht van wet, erfdienstbaarheden tot openbaar nut, vergoeding voor waardeverlies van gronden;
 - beheerovereenkomsten, dienstenvergoeding;
 - verwerving, recht van voorkoop, vrijwillige herverkaveling, herverkaveling uit kracht van wet, gebruikswissel, herverkaveling uit kracht van wet met planologische ruil;
 - vergoedingen bij lokale grondenbanken, vrijwillige bedrijfsverplaatsing, vrijwillige bedrijfsstopzetting, vrijwillige bedrijfsreconversie, koopplicht;
 - beheerovereenkomsten PDPOIII;
 - lokale grondenbanken (decreet Vlaamse Grondenbank, maar niet een aantal specifieke grondenbanken, zoals deze van de Antwerpse haven en deze van het geactualiseerd Sigmaplan);
 - recht van voorkeur (decreet Vlaamse Grondenbank);
 - ruilverkaveling (wetgeving ruilverkaveling);
 - instrumenten en maatregelen verbonden aan natuurinrichting (decreet natuurbehoud).
- Een tweede groep bevat bestaande instrumenten die nog gericht onderzoek vergen:
 - financiële vergoedingen, zowel de vergoedingen genoemd in de conceptnota betreffende de harmonisering van compenserende vergoedingen (VR 2013 2012 DOC.1580) (met inbegrip van planschade) als andere vergoedingen die niet zijn opgenomen in betreffende conceptnota of die nadien zijn ontwikkeld;
 - koopplicht (andere naast koopplicht decreet landinrichting);
 - instrumenten ter bestrijding van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten;
 - stedenbouwkundige lasten (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO));
 - concessies, bezetting ter bede;
 - zelfrealisatie (buiten onteigening);
 - planologische ruil (VCRO);
 - planbaten (mogelijke wijzigingen vanuit harmonisering compenserende vergoedingen en ontwikkeling van systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten (VOR)).
- Een derde groep zijn nieuwe instrumenten die in onderzoek en ontwikkeling zijn. Dit onderzoek moet uitwijzen of en hoe deze instrumenten decretaal kunnen uitgewerkt worden en een meerwaarde kunnen bieden. Het gaat om:
 - Verhandelbare ontwikkelingsrechten;
 - convenanten en contracten om (gebiedsgericht) afwijkingsregels tijdelijk toe te staan met betrekking tot activiteiten op bepaalde sites,

Hieronder wordt dieper ingegaan op de aanpak voor de instrumentenbox, het toetsingskader en de instrumentengids.

3.1 Instrumentenbox

In de instrumentenbox worden de instrumenten uit bovengenoemde groepen verwerkt, uiteraard op voorwaarde dat ze decretaal verankerd (moeten) zijn. Het resultaat is een 'aanbouwdecreet', waarbij de instrumenten als volgt in de instrumentenbox worden opgenomen.

Bestaande te verbeteren en te harmoniseren instrumenten worden door middel van verwijzingen naar de eigen (sectorale) decreten gegroepeerd. De instrumenten zelf blijven verankerd in de sectorale regelgeving. Bijvoorbeeld de instrumenten van het decreet landinrichting, stedenbouwkundige lasten in de VCRO, natuurinrichting in het decreet natuurbehoud, ...

Nieuwe instrumenten worden aan de hand van wijzigingsbepalingen door het instrumentendecreet toegevoegd aan sectorale decreten (VCRO, decreet landinrichting, decreet Vlaamse Grondenbank, ...). Bijvoorbeeld de instrumenten die nodig zijn om een bepaalde vorm van VOR operationeel te maken, worden via het instrumentendecreet toegevoegd aan de VCRO.

Deze aanpak is geïnspireerd op de aanpak in het decreet landinrichting, waarbij via dit decreet de instrumenten lokale grondenbank en recht van voorkeur werden ingeschreven in het decreet Vlaamse Grondenbank.

Dergelijke aanpak heeft de geïntegreerde inzet van instrumenten, transparantie en vereenvoudiging tot gevolg en is niet gericht op de instrumenten zelf. Nieuwe instrumenten kunnen eenvoudig toegevoegd worden aan het aanbouwdecreet via wijzigingen of opmaak van andere regelgeving. Door te werken met verwijzingen naar sectorale decreten blijven de uitvoeringsbepalingen (besluiten van de Vlaamse Regering) hieraan gekoppeld en gevrijwaard van onnodig complexe wijzigingen.

Het aanbouwdecreet voorziet een codificatieopdracht. Vermits een codificatie geen inhoudelijke wijzigingen kan teweegbrengen, heeft ze alleen de bundeling van 'geharmoniseerde' instrumenten tot doel. Toch verhoogt een codificatie de leesbaarheid en de gebruiksvriendelijkheid van het aanbouw-decreet op langere termijn. Deze techniek maakt ook de aanbouw met latere instrumenten eenvoudiger en sluit ook aan bij de aanbouwfilosofie.

3.2 Toetsingskader

Het instrumentendecreet voorziet in een niet dwingend toetsingskader, waarin zowel regels van afweging van deze instrumenten als harmonisering van (een aantal of groepen van) deze instrumenten wordt beoogd. De parameters voor de verschillende 'types' realisatiegerichte instrumenten worden in het aanbouw-decreet uitgewerkt.

Het eerste luik van het toetsingskader omvat de afweging van de realisatiegerichte instrumenten in functie van doelmatigheid. De instrumentenafweging in het decreet landinrichting is hiervoor een inspiratiebron. Het decreet landinrichting voorziet immers dat voor de uitvoering van plannen, projecten en programma's (spoor 2) instrumenten uit dit decreet kunnen ingezet worden als de initiatiefnemer een instrumentenafweging doet. Deze afweging is geformaliseerd in de 'inrichtingsnota' die geïntegreerd wordt in de beslissing over een project, een plan of een programma. Zo kan de inrichtingsnota in het geval van een plan deel uitmaken van het Ruimtelijk Uitvoeringsplan (VCRO). Een complex project (decreet complexe projecten) is een voorbeeld van een project, waarbij de 'inrichtingsnota' kan geïntegreerd worden in de beslissing van het project.

Het instrumentendecreet beoogt principes die initiatiefnemers er toe aanzetten om bij de start van een project, een plan of een programma de inzet van de instrumenten uit de instrumenten-box van het aanbouwdecreet te vergemakkelijken.

Er wordt nog verder onderzocht op welke manier dit kan ingebed worden in het participatieproces en de besluitvorming van het plan, het proces of het programma in kwestie, zonder administratieve last te veroorzaken en de aanvechtbaarheid van de beslissing te verhogen. Ook de reeds vermelde instrumentengids moet een hulpmiddel zijn voor de initiatiefnemers om deze motivering op te bouwen.

Het tweede luik betreft de harmonisering van de instrumenten en de inzet van deze instrumenten. Dit leidt tot het formuleren van harmoniseringsprincipes en de harmonisatie van instrumenten via het aanbouwdecreet in de sectorale regelgeving.

Voor relevante instrumenten(groepen) worden voornamelijk procedurele parameters uitgelicht en gescreend met het oog op harmonisering en vereenvoudiging. Deze parameters verschillen per type instrument en hebben betrekking op volgende aspecten: aanvraag, ontvankelijkheid, beoordeling, bekendmaking, beslissing, bekendmaking, termijnen, ... Reeds gerealiseerde harmoniseringen, zoals het decreet met betrekking tot de rechten van voorkoop, geven hiervoor inspiratie.

De harmonisering van de compenserende vergoedingen (procedures, berekeningswijzen van vergoedingen, verantwoordelijkheden inzake uitbetaling, ...) is een lopend traject dat meegenomen wordt. Hetzelfde geldt voor de harmonisering van de decretale koopplichten. Deze harmoniseringen voeden de ontwikkeling van regels voor het toetsingskader en brengen tegelijk op korte termijn een zichtbaar resultaat.

3.3 Instrumentengids

De voorgestelde aanpak van het instrumentendecreet noopt ertoe, door de moeilijk leesbare verwijzingen in het decreet zelf, gelijktijdig een gids op te maken die de gebruiker rechtstreeks leidt naar de gewenste informatie.

De gids heeft als opdracht naar de gebruiker toe één transparant beeld te geven van de instrumenten-box en de aanwending en de procedure van de instrumenten. Op deze manier verdwijnt de constructie via verwijzingen in het aanbouwdecreet op de achtergrond en wordt tegelijk aan initiatiefnemers van plannen, projecten en programma's een wegwijs geboden, bijvoorbeeld via een webtool. Deze gids zal ondersteuning bieden voor de motivering van de instrumentenafweging en biedt de gebruiker inzicht in de kenmerken van de instrumenten. Zo worden subsidies die worden ingezet bij realisatiegerichte instrumenten, en die niet vallen onder het toepassingsgebied van het instrumentendecreet, ook opgenomen in de instrumentengids.

Een concept van instrumentengids wordt voorzien gelijktijdig met het voorontwerp van instrumentendecreet eind 2016.

4 Projectorganisatie

Er is een 'Task Force Instrumentendecreet' opgericht, waarin vertegenwoordigers vanuit het kabinet Omgeving vertegenwoordigd zijn, samen met de leidend ambtenaren van de betrokken entiteiten.

Een beleidsdomeinoverschrijdend 'kernteam instrumentendecreet', waarin Ruimte Vlaanderen, het departement LNE, het departement MOW, de Vlaamse Landmaatschappij en het Agentschap voor

Natuur en Bos zijn vertegenwoordigd, zorgt voor de uitvoering, en afhankelijk van inhoudelijke noden wordt het kernteam ad hoc uitgebreid met andere deelnemers.

Er zal een klankbordgroep worden opgericht, waarin vertegenwoordigers van andere beleidsdomeinen zullen zetelen, en waar de in het kernteam en de task force uitgewerkte inhoudelijke voorstellen zullen worden getoetst.

5 Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering beslist, met dien verstande dat deze conceptnota geen enkel financieel of budgettair engagement inhoudt vanwege het Vlaamse Gewest:

1. haar goedkeuring te hechten aan de visie, de aanpak en de procesorganisatie, zoals omschreven in deze conceptnota;
2. de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, te gelasten de noodzakelijke stappen te zetten voor de uitwerking van een instrumentendecreet en hierover tussentijds te rapporteren.

Joke SCHAUVLIEGE
Vlaams minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw