

Vlaams
Parlement

stuk **37-M** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 9 september 2010 (2009-2010)

Verslag

van het Rekenhof

over de subsidiëring van de landinrichting

R E K E N H O F

Subsidiëring van de landinrichting

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, september 2010



REKENHOF

Subsidiëring van de landinrichting

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 7 september 2010

Inhoud

Lijst van afkortingen.....	4
Samenvatting	5
Inleiding.....	7
1 Kadering van de landinrichting in het Vlaamse beleid	9
1.1 Juridische grondslag.....	9
1.2 Begrip landinrichting.....	11
1.3 Bestaande landinrichtingsprojecten.....	13
1.4 Budgettair belang	14
1.5 Reglementering.....	16
1.6 Conclusie	17
2 Planning	18
2.1 Evolutie van de reglementering.....	18
2.2 Vergelijking tussen de oude en nieuwe reglementering	18
2.3 Financieringsplan.....	22
2.4 Autonomie van de partners	23
2.5 Conclusie	24
3 Subsidiëring	25
3.1 Reglementaire basis en het begrip landinrichtingswerken.....	25
3.2 Opstellen van een subsidiedossier.....	27
3.3 Behandeling van de subsidieaanvragen	28
3.3.1 Dossieronderzoek.....	28
3.3.2 Subsidiëring van de VLM.....	30
3.3.3 Subsidiëring van gemeenten en provincies	32
3.3.4 Subsidiëring van privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen.....	33
3.4 Europese subsidiëring	36
3.5 Uitvoering van de landinrichtingswerken.....	37
3.6 Bijzondere aspecten van de aankoop van onroerende goederen door de VLM.....	38
3.7 Opvolging van de landinrichtingswerken	39
3.7.1 Sanctie van terugbetaling.....	39
3.7.2 Controle.....	39
3.8 Conclusies	39
4 Algemene conclusie.....	41
5 Aanbevelingen.....	42
6 Antwoord van de minister	43
Bijlage 1: Schematische voorstelling procedure.....	44
Bijlage 2: Onderzochte inrichtingsplannen	45
Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur	46

Lijst van afkortingen

ALBON	Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen (van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie)
BVR-1996	Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting
BVR-2004	Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen en houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken
BVR-2008	Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen en houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken
IBA	Individuele behandelingsinstallatie van afvalwater
KWZI	Kleinschalige waterzuiveringsinstallatie
LNE	Departement Leefmilieu, Natuur en Energie
Oprichtingsdecreet	Decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij
Subsidiebesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij

Samenvatting

Inleiding

Landinrichting heeft zich ontwikkeld uit de ruilverkaveling als een instrument dat vorm kon geven aan de inrichting van een multifunctioneel platteland. De overheid draagt bij in de landinrichting door subsidies te verlenen, zowel aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) als aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen (bv. gemeenten en provincies), alsook aan privaatrechtelijke rechtspersonen en particulieren. In deze audit werd vooral aandacht besteed aan de correcte toepassing van de regelgeving inzake subsidiëring van de landinrichting.

Kadering van de landinrichting in het Vlaamse beleid

De juridische basis voor de landinrichting werd gelegd in het oprichtingsdecreet van de VLM van 21 december 1988. De landinrichtingsgebieden worden daarin zeer ruim omschreven (naast landelijke gebieden gaat het o.m. ook om recreatiegebieden, woongebieden met landelijk karakter ...). Door de omvorming van de VLM in 2004 tot een agentschap, staan de landinrichtingsbepalingen meer dan ooit verloren tussen allerlei statutaire bepalingen in het oprichtingsdecreet. Sinds de jaren 80 zijn er diverse initiatieven geweest om een apart landinrichtingsdecreet uit te vaardigen, maar zonder concreet resultaat. Nadat de Vlaamse Regering in 1990 een besluit uitvaardigde met nadere regels voor de landinrichting, volgden in 1996, 2004 en 2008 nieuwe uitvoeringsbesluiten. Het besluit dat de subsidiëring van de landinrichtingswerken regelt, dateert van 1998. Daarnaast stelde de VLM de nota *Richtlijnen bij landinrichtingsprojecten* op en maakte zij een *Handleiding voor partners*.

Planning

Het BVR-2004 komt tegemoet aan de bedoeling de procedure meer te vereenvoudigen en meer vraaggestuurd op te starten. Sinds het BVR-2004 kan de minister de VLM onmiddellijk de opdracht geven een ontwerp van planprogramma op te maken, zonder dat op voorhand een allesomvattend richtplan moet worden voorgelegd. Het BVR-2008 schaft in een aantal omstandigheden de verplichting af tot het voorafgaand opmaken van een planprogramma. De vereenvoudigingen werken echter slechts geleidelijk door vanwege de overgangsregeling, die stelt dat het BVR-1996 van toepassing blijft op de al goedgekeurde landinrichtingsprojecten.

Aan elk inrichtingsplan wordt een financieringsplan toegevoegd, dat de kosten van de verschillende deelnemers vastlegt. Uit het onderzoek bleek dat die relatieve verdeling van de kosten wel wordt gerespecteerd, maar dat het budget voor de maatregelen regelmatig wordt overschreden zonder het financieringsplan aan te passen. Volgens de VLM-richtlijnen mag die afwijking 40% bedragen. Het Rekenhof kon voor die norm geen onderbouwing terugvinden, noch een adequate juridische grondslag.

Elk landinrichtingsproject vergt overleg en samenwerking van verschillende actoren die elk hun belangen, prioriteiten en autonomie hebben. Dat confronteert het beleid met een aantal begrenzingsen.

Subsidiëring

Het begrip landinrichtingswerken is als basis voor de subsidiëring erg ruim en vaag gedefinieerd. Hoewel de Vlaamse overheid op die manier maatwerk wil mogelijk maken, zijn bv. de subsidievoorwaarden voor gemeenten en provincies, die het soort landinrichtingswerken niet verder specificeren, te vaag om als subsidiegrondslag te dienen.

Aangezien de VLM als bouwheer pas na de werken de voorgeschoten bedragen recupereert, hebben de landinrichtingswerken een negatief effect op de rekeningen van de VLM. Dat geldt ook dikwijls voor de dossiers waarin gronden worden aangekocht voor een andere dienst van het Vlaams Gewest of voor lokale besturen.

De richtlijnennota van de VLM beperkt het maximale subsidieerbare bedrag voor kleinschalige waterzuiveringsinstallaties (KWZI's). Op zich zijn die beperkingen een maatregel van goed bestuur, maar ze zijn niet in een adequaat juridisch document (ministerieel besluit bv.) vervat. Het risico op dubbele subsidiëring van particulieren is door een wijziging van het subsidiebesluit en de gegevensuitwisseling tussen de verschillende instanties voldoende afgedekt.

De administratie voert geen systematische controle uit om na te gaan of de subsidiëtrekkers naderhand nog voldoen aan de voorwaarden om hun subsidie te mogen behouden. Bovendien is er geen instandhoudingsplicht voor de lokale besturen.

Reactie van de minister

In haar antwoord van 20 mei 2010 gaat de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur in op het verslag en de aanbevelingen van het Rekenhof. Zij zet uiteen waarom zij niet bereid is in te gaan op de aanbeveling van het Rekenhof om subsidieerbare landinrichtingswerken van provincies en gemeenten nauwkeuriger te definiëren. In verband met de 40% norm zal ze door haar administratie een voorstel laten uitwerken, doch ze verkiest deze norm niet op te nemen in het subsidiebesluit. De andere aanbevelingen neemt de minister over of legt ze voor aan haar administratie voor verder onderzoek.

Inleiding

Het Rekenhof heeft een onderzoek uitgevoerd naar de subsidiëring van de landinrichting. De juridische basis voor de landinrichting ligt in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) (verder: oprichtingsdecreet). De besluiten van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004⁽¹⁾ en 17 maart 1998⁽²⁾ regelen respectievelijk de opmaak van landinrichtingsplannen en de subsidiëring van landinrichtingswerken.

Landinrichting heeft zich geleidelijk ontwikkeld uit de ruilverkaveling, die de economische belangen van de landbouwsector moest behartigen, met name het rendabeler maken van de landbouwgronden. Het instrument ruilverkaveling speelt nog steeds een rol in gebieden waar de landbouw een overheersende functie heeft. Geleidelijk groeide echter de opvatting dat ruilverkaveling in het ruimere kader van een multifunctioneel beleid van plattelandsinrichting diende te worden geplaatst. Landinrichtingsprojecten willen grote gebieden zodanig inrichten dat alle facetten die in het gebied aanwezig zijn (milieu, natuur, landbouw, recreatie, cultuurhistorie) zich volwaardig kunnen ontwikkelen. De overheid draagt bij in de landinrichting door subsidies te verlenen, zowel aan de VLM als aan andere publiekrechtelijke rechtspersonen (gemeenten, provincies, ruilverkavelingscomités, polders en wateringen) en particulieren.

Het inrichtingsplan is het praktische en concrete niveau om de landinrichting gestalte te geven. Dat inrichtingsplan bevat de maatregelen, handelingen en werken die noodzakelijk zijn om het inrichtingsproject landinrichting te realiseren⁽³⁾. Aan elk inrichtingsplan wordt een financieringsplan toegevoegd. De betrokken gemeenten en provincies krijgen drie maanden om een advies te geven. Dan gaat het ontwerp inrichtingsplan met de adviezen naar de planbegeleidingsgroep die het kan aanpassen⁽⁴⁾. Het inrichtingsplan wordt dan met de adviezen door de VLM aan de Commissie voor Landinrichting bezorgd. Die commissie geeft een advies en kan wijzigingen voorstellen⁽⁵⁾. Bij wezenlijke wijzigingen door de commissie moet de planbegeleidingsgroep opnieuw een advies geven. De VLM bezorgt dan het ontwerp inrichtingsplan met alle adviezen aan de minister die het inrichtingsplan, inclusief het financieringsplan, definitief goedkeurt⁽⁶⁾. Een schema waarin de volledige procedure is weergegeven, is opgenomen in bijlage 1.

¹ Besluit van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van land-

² Besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken.

³ Zie artikel 9, tweede lid, BVR-2004 en artikel 8, §3, BVR-1996.

⁴ Zie artikels 11 en 13, BVR-2004.

⁵ Zie artikel 14, eerste lid van BVR-2004.

⁶ Zie artikel 15 en 16, §1, BVR-2004.

De beleidsondersteuning inzake landinrichting is in handen van de afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond, Natuurlijke Rijkdommen (ALBON) van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Die afdeling controleert ook de subsidiedossiers inzake landinrichting en legt ze aan de minister voor. De VLM, een publiekrechtelijk vormgegeven verzelfstandigd agentschap⁽⁷⁾, is belast met het uitvoerende werk. Met dat uitvoerende werk wordt onder meer de voorstudie bedoeld, de opmaak van landinrichtingsplannen en de uitvoering van landinrichtingswerken. De VLM geeft desgevraagd advies aan de aanvragers en voert in sommige gevallen ook een eerste controle uit op volledigheid en correctheid van de subsidieaanvragen van openbare besturen en particulieren. Vanwege haar inhoudelijke en terreinkennis adviseert zij ook, uiteraard samen met ALBON, de minister bij het ontwerpen van de reglementering.

Het onderzoek van het Rekenhof had als centrale onderzoeksvraag: worden de subsidies inzake landinrichting correct toegekend en uitbetaald, en wordt er voldoende controle uitgeoefend op de aanwending door de subsidietrekkers. In bijkomende orde heeft het Rekenhof het beheer van landinrichtingsprojecten onderzocht.

De belangrijkste juridische normen werden ontleend aan het decreet houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten en aan de bepalingen inzake de controle op de aanwending van toelagen en de financiële transparantie uit de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. De beheersmatige aspecten werden getoetst aan de normen voor interne beheersing zoals door INTOSAI vertaald naar de publieke sector en aan de beginselen van behoorlijk bestuur.

Het Rekenhof heeft 12 van de 58 inrichtingsplannen⁽⁸⁾ grondig onderzocht aan de hand van de vastleggings- en betalingsdossiers voor de periode 2004-2007, die zich bevinden op het departement LNE. Tevens werden de interne richtlijnen onderzocht. Verder interviewde het Rekenhof een aantal personeelsleden van de provinciale afdelingen en van de centrale directie van de VLM en van ALBON.

Het voorontwerp van rapport werd op 29 september 2009 bezorgd aan de secretaris-generaal van het departement LNE en aan de gedelegeerd bestuurder van de VLM. Het departement antwoordde op 29 oktober 2009, de VLM op 12 november 2009. Op 20 april 2010 werd het ontwerpverslag bezorgd aan de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, die op 20 mei 2010 reageerde. Het antwoord van de minister is integraal opgenomen als bijlage en wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

⁷ Het vernieuwde oprichtingsdecreet (artikel 2, §1) verwijst naar artikel 13 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid. Dat betekent dat de VLM onder de categorie EVA van publiek recht valt.

⁸ Er werd een lijst opgevraagd bij de VLM die de situatie weergaf op 31/12/2007. Er waren op dat ogenblik 58 inrichtingsplannen afgewerkt of in uitvoering.

1 Kadering van de landinrichting in het Vlaamse beleid

1.1 Juridische grondslag

Een eerste aanzet tot landinrichting komt naar voor in de wet van 22 juli 1970 op de ruilverkaveling. Deze wet sprak echter alleen over *werken van landschapszorg*⁽⁹⁾. De wet van 11 augustus 1978 breidde dat uit tot *werken van landschapszorg en andere maatregelen tot landinrichting*⁽¹⁰⁾, maar het kader van de ruilverkaveling bleek uiteindelijk te eng voor een multifunctioneel beleid van plattelandsinrichting. Bovendien mochten alleen kavels ter waarde van minder dan 2% van de globale waarde van de kavels van de ruilverkaveling worden aangewend voor maatregelen van landinrichting⁽¹¹⁾.

De landinrichting moest dus uitgroeien tot een eigen pijler in de plattelandsinrichting. De bevoegdheid inzake de landinrichting werd door de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen overgedragen aan de gewesten⁽¹²⁾. Het ontbrak echter op dat ogenblik nog aan een eigen juridisch kader voor de landinrichting. Kort na de bevoegdheidsoverdracht kwamen er parlementaire initiatieven om dat te verhelpen⁽¹³⁾, maar geen van die voorstellen werd effectief een decreet.

De juridische basis werd uiteindelijk gelegd in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij⁽¹⁴⁾. Het decreet definieert het begrip landinrichting en stelt dat de Vlaamse Regering de procedure voor de opmaak van landinrichtingsplannen bepaalt, de opgestelde plannen goedkeurt en de uitvoering ervan beveelt, en dat de Vlaamse Landmaatschappij haar medewerking ver-

⁹ Artikel 1, derde alinea.

¹⁰ Artikel 62, derde alinea van de wet van 11 augustus 1978 tot aanvulling van de wet van 22 juli 1970, op de ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van de wet met bijzondere bepalingen eigen aan het Vlaams Gewest. Het woord *landinrichting* kwam al voor in de wet van 22 juli 1970. Het was toen echter geen doelstelling op zich, maar een omstandigheid die aanleiding kon geven tot ruilverkaveling (*ruilverkaveling kan ook gepaard gaan met andere verbeteringen noodzakelijk gemaakt door de wijzigingen in de landinrichting*, artikel 1, vierde alinea).

¹¹ Artikel 72, §2 van de wet van 22 juli 1970.

¹² Artikel 6, §1, III, 1°. Het in deze wet gebruikte begrip landinrichting is wel ruimer (met inbegrip onder meer van polders en wateringen en onbevaarbare waterlopen) dan het verder in dit verslag gebruikte begrip landinrichting gebaseerd op het oprichtingsdecreet van de Vlaamse Landmaatschappij, zie volgende alinea.

¹³ Zie het voorstel van decreet van de heer J. De Seranno houdende de landinrichting van 22 december 1981 [stuk 31 (1981-1982) - Nr. 1 van de Vlaamse Raad]; het voorstel van decreet van mevrouw W. Demeester-De Meyer houdende de landinrichting van 4 februari 1982 [stuk 72 (1981-1982) – Nr. 1 van de Vlaamse Raad] en het voorstel van decreet van de heer J. Leclercq houdende organisatie van de landinrichting van 25 maart 1987 [stuk 196 (1986-1987) – Nr.1].

¹⁴ In het toenmalige hoofdstuk II, nu hoofdstuk VII, zie verder.

leent. Het instrument ruilverkaveling blijft zijn rol vervullen in gebieden waar de landbouw een overheersende functie heeft. Het wekt verwondering dat het nieuwe beleidskader geen eigen decreet kreeg en dat zelfs in het opschrift van het oprichtingsdecreet van de VLM niet werd verwezen naar de landinrichting⁽¹⁵⁾. Het was echter de bedoeling op termijn een eigen decreet op de landinrichting uit te vaardigen. In 1992 kwam er opnieuw een parlementair initiatief in die zin⁽¹⁶⁾, maar ook dat voorstel is geen decreet geworden.

De oorspronkelijke tekst van het decreet van 21 december 1988 voorzag nog niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid tot subsidiëring van landinrichtingswerken. Via een aantal pilootprojecten zou eerst worden nagegaan hoe dat concreet kon worden georganiseerd (zie 1.3). In 1995 werden subsidiebepalingen in het decreet van 1988 ingevoegd door het decreet van 22 november 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995: artikel 13 van het oprichtingsdecreet werd aangevuld met de mogelijkheid om de VLM, gedecentraliseerde besturen, privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen te belasten met de uitvoering van landinrichtingswerken, waarbij de Vlaamse Regering de bijdrage bepaalt van het gewest in de kostprijs van de uitgevoerde werken.

In de beleidsnota Leefmilieu 1999-2004 werd opnieuw een decreet op de landinrichting aangekondigd⁽¹⁷⁾. Het is er echter niet gekomen.

Door de omvorming van de VLM in 2004 tot een agentschap in het kader van beter bestuurlijk beleid heeft de landinrichting haar juridische grondslag in hoofdstuk VII van het herziene oprichtingsdecreet van de VLM⁽¹⁸⁾. De bepalingen inzake landinrichting werden inhoudelijk niet gewijzigd en behielden hun oorspronkelijke nummering (artikel 11 t.e.m. artikel 14), maar staan meer dan ooit verloren tussen allerlei hoofdstukken over de statuten, de missie en de werking van de VLM.

In de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009⁽¹⁹⁾ werd niet meer uitdrukkelijk over een apart decreet inzake landinrichting gesproken. De beleidsnota vermeldde wel dat *door studie van de verschillende inrich-*

¹⁵ Zie ook het advies van de Raad van State van 10 augustus 1988, gepubliceerd op p. 14-21 van het ontwerp van decreet; stuk 149 (BZ 1988) – Nr. 1 van het Vlaams Parlement. Voor de andere taken van de VLM waren er wel aparte regelgevende instrumenten, zoals de wet op de ruilverkaveling, het decreet betreffende het natuurbehoud en het mestdecreet.

¹⁶ Voorstel van decreet houdende organisatie van de landinrichting van de heer J. Leclercq, Stuk 90 (buitengewone zitting 1992) - Nr.1 van de Vlaamse Raad.

¹⁷ Zie stuk 141 (1999-2000) - Nr.1, p. 85 van het Vlaams Parlement.

¹⁸ Decreet van 7 mei 2004 houdende wijziging van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, in werking getreden op 1 april 2006 krachtens artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 31 maart 2006 tot operationalisering van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie.

¹⁹ Stuk 139 (2004-2005) – Nr. 1 van het Vlaams Parlement.

tingsinstrumenten nagegaan (zal) worden in hoeverre geen decreet moet voorgelegd worden dat het mogelijk maakt op maat via een koffer van kleinschalige maatregelen aan inrichting te doen. De voorbereiding van een decreet op de landinrichting viel tijdens de afgelopen legislatuur niet stil, maar uiteindelijk kwam het niet tot een concrete ontwerptekst op het niveau van de Vlaamse Regering.

Ook vanuit ruimtelijke ordening wordt verwezen naar landinrichting: aanvankelijk in artikel 83 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, later voegde artikel 100 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid een gelijkaardige bepaling toe aan het oprichtingsdecreet van de VLM⁽²⁰⁾. Het was de bedoeling van de decreetgever alle bepalingen inzake landinrichting samen te brengen in één decreet, namelijk het oprichtingsdecreet van de VLM⁽²¹⁾. Inhoudelijk is het landinrichtingsbeleid niet gewijzigd, het behoudt zoals vroeger een band met ruimtelijke ordening.

Daarnaast vermeldt het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid de landinrichting⁽²²⁾. Bovendien geeft dat decreet een opdracht tot codificatie in een Vlaamse codex grond- en pandenbeleid van o.m. het decreet van 21 december 1988⁽²³⁾ in zoverre sommige bepalingen van dat decreet betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid.

Dit verslag zal zich uitsluitend richten op de landinrichting zoals bepaald in het oprichtingsdecreet van de VLM en niet op de maatregelen van landinrichting zoals vermeld in de wet op de ruilverkaveling. Die laatste horen thuis onder het instrument ruilverkaveling en hebben maar een beperkte draagwijdte. Er wordt evenmin gepeild naar de mogelijke verbandingen met het grond- en pandenbeleid.

1.2 Begrip landinrichting

Volgens artikel 11 van het oprichtingsdecreet van de VLM behelst landinrichting het bevorderen, voorbereiden, integreren en begeleiden van maatregelen, handelingen en werken die uitgaan van de bevoegde overheden en gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen en het meer ge-

²⁰ Dat decreet trad in werking op 1 september 2009. Het hief artikel 83 van het decreet van 1999 op, maar voegde een gelijkaardige bepaling toe aan het oprichtingsdecreet van de VLM: *De landinrichting wordt daarenboven ingezet voor de coördinatie van de inrichting en de projectsgewijze integrale inrichting van gebieden in uitvoering van de ruimtelijke ordening.*

²¹ Eventueel in afwachting van een nieuw decreet op de landinrichting.

²² Meer bepaald artikel 2.1.3, §1: *Ten bate van de tenuitvoerlegging van het grond- en pandenbeleid kunnen in het bijzonder, maar niet uitsluitend, volgende publiekrechtelijke instrumenten worden ingezet: (...) 8° de ruilverkaveling, kavelruil, herverkaveling en landinrichting.*

²³ Het decreet verwijst verkeerdelijk naar het decreet van 21 december 1998.

schikt maken van bepaalde gebieden. Die gebieden worden in artikel 12 zeer ruim omschreven: landinrichting vindt in principe plaats op de landelijke gebieden en de recreatiegebieden, evenals op de woongebieden met een landelijk karakter en de ontginningsgebieden, en de met een van die gebieden vergelijkbare bestemmingsgebieden, aangewezen op de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen van kracht in de ruimtelijke ordening. De Vlaamse Regering kan bij wijze van uitzondering gronden in andere gebieden aan landinrichting onderwerpen voor zover dat onmisbaar is voor de uitvoering van een landinrichtingsplan.

De vrij algemene omschrijving van het begrip landinrichting wordt een weinig concreter gemaakt in de beleidsnota Leefmilieu en Natuur 2004-2009 die landinrichting op blz. 55 als volgt omschrijft: *De landinrichting is erop gericht om, door middel van maatregelen op het terrein, de ruimtelijke bestemmingen ook effectief te realiseren, het gebruik van de ruimte te verbeteren, kwaliteit en leefbaarheid tot stand te brengen en ingrepen met belangrijke ruimtelijke impact te begeleiden. Door een intense procesbegeleiding in de projecten kunnen mensen ter plekke ook samen verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun omgeving en voelen ze zich gewaardeerd door de overheid op voorwaarde dat de resultaten van de projectwerking in een rechtszekere omgeving blijven verder bestaan.*

De memorie van toelichting bij het oprichtingsdecreet van de VLM legt sterk de nadruk op het begrip multifunctionaliteit⁽²⁴⁾. Alleen bij wijze van uitzondering *kan men in sommige gevallen het instrument van landinrichting omwille van zijn multidisciplinaire aanpak, toch nuttig gebruiken voor de verbetering van een enkelvoudige functie, desgevallend met aanwending van slechts één betrokken instrument*⁽²⁵⁾. Naar die geïntegreerde aanpak van landinrichting wordt ook verwezen in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1995. Toch worden de begrippen multifunctionaliteit en multidisciplinaire aanpak in het oprichtingsdecreet van de VLM niet gebruikt.

De VLM definieert landinrichting op haar website als een instrument voor de inrichting van de open ruimte. *Landinrichtingsprojecten willen gebieden zodanig inrichten dat alle facetten die in het gebied aanwezig zijn (milieu, natuur, landbouw, recreatie, cultuurhistorie, ...), zich volwaardig kunnen ontwikkelen*⁽²⁶⁾.

Voor zover de landinrichting een kader wil scheppen voor de samenwerking van de verschillende diensten van het Vlaams Gewest, zijn de

²⁴ Zie memorie van toelichting onder punt 2.2 de landinrichting, tweede alinea, en ook onder 3.2 projectsgewijze landinrichting, alinea 1 en 2, p. 3.

²⁵ Zie memorie van toelichting, punt 3.2 projectsgewijze landinrichting, alinea 2, p. 5.

²⁶ http://www.vlm.be/algemeen/expertise_en_instrumenten/Landinrichting/Pages/default.aspx.

gevolgen van een ruime en enigszins vage definitie beperkt, maar als landinrichting en landinrichtingswerken een sleutelbegrip worden voor subsidiëring kunnen er problemen rijzen (zie 3.1).

1.3 Bestaande landinrichtingsprojecten

In 1991 werden de eerste twee pilootlandinrichtingsprojecten afgebakend, namelijk Noordoost-Limburg en de Westhoek. Het was de bedoeling de nodige ervaring op te doen om later met meer kennis van zaken de nodige procedures en aanvullende regelgeving vast te leggen. In 1994 kwamen daar nog de pilootlandinrichtingsprojecten Leie & Schelde en Grote Netegebied bij. Zo had elke Vlaamse provincie (met uitzondering van Vlaams-Brabant) haar pilootlandinrichtingsproject.

In 2006 keurde de Vlaamse Regering het planprogramma⁽²⁷⁾ Gentse Kanaalzone (koppelingsgebieden-fase 1) goed en in 2007 nog 3 andere planprogramma's, namelijk het plateau van Moorsel, de Brugse Veldzone, deel Veldgebied Brugge, alsook de Merode: prinsheerlijk platteland. In 2008 volgde de goedkeuring van het planprogramma De Soeverein. Recentelijk, in 2010, keurde de Vlaamse Regering nog het planprogramma Stiemerbeekvallei goed. Nog enkele andere planprogramma's zijn in een verschillende status van voorbereiding.

Tot op heden werden er reeds op een oppervlakte van 37.033 ha landinrichtingswerken afgewerkt. Voor nog eens 91.360 ha zijn landinrichtingswerken in uitvoering⁽²⁸⁾.

De snelle toename van het aantal planprogramma's gaat voorlopig niet gepaard met een evenredige stijging van het budget (zie 1.4). Dat zou ertoe kunnen leiden dat de realisatie van de planprogramma's over meer tijd wordt gespreid of dat per planprogramma minder inrichtingsplannen worden gerealiseerd. Met andere woorden: er dreigt mogelijk een versnippering van de kredieten, die leidt tot een tragere en minder efficiënte uitvoering. Ambtenaren van de VLM en van ALBON menen echter dat die vrees moet worden gerelativeerd. De omzetting van een planprogramma in concrete maatregelen is zo complex dat het veeleer noodzakelijk is over voldoende projecten te beschikken om het landinrichtingsbeleid op een continue wijze te kunnen voortzetten. Ook is het moeilijk van tevoren in te schatten welke externe financiering kan worden aangesproken (provinciale subsidiëring, Europese programma's, enz.).

²⁷ Aanvankelijk moest de Vlaamse Regering in een eerste fase het gebied afbakenen en een landinrichtingscomité oprichten en in een tweede fase keurde de minister een richtplan goed. Sedert 2004 kan de bevoegde minister zelf de gebieden afbakenen en is de goedkeuring van de Vlaamse Regering pas vereist als er een ontwerp van planprogramma is opgemaakt. Voor verdere uitleg over het planprogramma: zie punt 2.2.

²⁸ Stand op 1 mei 2010. Gegevens verstrekt door de VLM.

Veel voorkomende landinrichtingswerken zijn de aanleg van fiets- en wandelpaden en de aanleg van kleinschalige waterzuiveringsinstallaties bij particulieren.

Voorbeeld van een inrichtingsplan

Een concreet voorbeeld van een inrichtingsplan is de Dekshoevevijver. De Dekshoevevijver is een geheel van op elkaar aansluitende recreatievijvers en moerassige zones. Hij bevindt zich in het pilootlandinrichtingsproject Grote-Netegebied, op het grondgebied van de stad Geel. Geel is ook eigenaar van het domein waarop de Dekshoevevijver is gelegen (ongeveer 50 hectare groot). Het aangrenzende deel van de Daelmansloop (eigendom van de provincie Antwerpen) werd mee in het inrichtingsplan opgenomen. De VLM werd belast met de uitvoering van de inrichtingsmaatregelen. Het Vlaams Gewest subsidieerde 70% van de werken, en de stad Geel en de provincie Antwerpen betaalden elk 30% van de werken uitgevoerd op hun domein. De werken hadden plaats tussen mei 2005 en april 2006.

De hoofddoelstelling van deze landinrichtingswerken was het natuurvriendelijk inrichten van het recreatiegebied. Daartoe werden de verschillende vormen van verkeer beter geleid en werden de parkeermogelijkheden verbeterd. Er werd een wandelpad aangelegd, de infoborden werden aangepast, er werd een vogelkijkplatform gebouwd en het wandelpad rond de vijver werd verbeterd. Er werden ook werken uitgevoerd om het domein gemakkelijker bereikbaar en toegankelijk te maken voor andersvaliden. Verder werden vissersplaatsen aangelegd (gewone en specifieke voor andersvaliden) en paaiplaatsen voor de vis. De oorspronkelijke oevers van de Dekshoevevijver waren niet versterkt en erg steil. Daarom kalfden zij regelmatig af. Om de oevers te versterken, werden ze afgeschuind en voorzien van aangepaste planten. De oevers van de Daelmansloop werden ingericht om ze aantrekkelijker te maken voor de oeverwaluw. Nieuw aangelegde rietvelden zorgen voor een natuurlijke waterzuivering. Ten slotte werden proefvlakken aangelegd voor heideontwikkeling.

1.4 Budgettair belang

De landinrichtingskredieten waren oorspronkelijk terug te vinden onder het programma 61.40 Landbeheer. In de begrotingen vóór 2006 gaat het om 2 posten, namelijk basisallocatie 33.01 voor de subsidies aan private eigenaars en basisallocatie 63.21 voor de subsidies aan publieke rechtspersonen. Vanaf 2006 worden de subsidies aan publieke rechtspersonen gesplitst in basisallocatie 61.40 voor de VLM en basisallocatie 63.00 voor onder andere de provincies en gemeenten.

In de vernieuwde begroting vanaf 2008 worden de begrotingskredieten voor de dotatie aan de VLM voor de uitvoering van landinrichtingsprojecten opgenomen in de departementale begroting van het beleidsdomein LNE (L) bij de algemene uitgaven (C). Het gaat meer bepaald om

de basisallocatie LC 61.40. De begrotingskredieten voor de subsidies aan particulieren en aan lokale besturen worden sinds 2008 opgenomen in de basisallocaties LC3301BC en LC6300BC van het MINA-fonds. Uitdovend worden nog betalingskredieten voor al vastgelegde bedragen op programma LC van de departementale begroting aangerekend: op LC 33.05 voor particulieren en op LC 63.00 voor de lokale besturen.

Naast de specifieke basisallocaties waarmee subsidies worden verleend aan landinrichtingswerken, zijn er nog enkele basisallocaties voor wetenschappelijk onderzoek en voorbereidend werk.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de vastleggingskredieten voor landinrichting voor de periode 2004-2010. Uit de tabel blijkt dat in de periode 2005-2007 de kredieten voor landinrichting rond de 2,5 miljoen EUR schommelden. In 2008 werden ze met ongeveer 500.000 EUR verhoogd. In 2009 en 2010 liepen ze een beetje terug.

Begrotingsjaar	Private eigenaars	VLM	Provincies en gemeenten	Totaal
2004	567		2.295	2.862
2005	475		2.053	2.528
2006	504	900	1.153	2.557
2007	504	916	1.174	2.594
2008	504	1.685	934	3.123
2009	504	1.469	934	2.907
2010	494	1.521	934	2.949

Naar aanleiding van de aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008, waarbij 2 miljoen EUR extra werd uitgetrokken voor de ruilverkaveling, verduidelijkte de minister in de Commissie voor Leefmilieu dat zij voorzag dat de verhoging van het budget ruilverkaveling eventueel vanaf 2009 deels zou kunnen worden afgeleid naar het budget voor landinrichting⁽²⁹⁾. Deze verhoging kwam er naar aanleiding van de goedkeuring van het planprogramma de Merode : Prinsheerlijk platteland. Volgens ALBON zullen deze bijkomende vastleggingskredieten nog tot 2010 gebruikt worden voor ruilverkaveling in afwachting van de uitvoering van de eerste inrichtingsplannen van de goedgekeurde planprogramma's.

²⁹ Verslag van 10 april 2008 namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed bij het ontwerpdecreet houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2008. Stuk 19-A (2007-2008) – Nr. 3-G van het Vlaams Parlement.

Om de beschikbare budgetten optimaal te benutten, houdt de VLM altijd een aantal dossiers in reserve waarvoor subsidies kunnen worden aangevraagd als de geplande activiteiten vertraging oplopen.

1.5 Reglementering

Zoals al vermeld, verschaft het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij de juridische basis voor de landinrichting. Op basis daarvan vaardigde de Vlaamse Regering het besluit van 26 april 1990 uit houdende nadere regelingen betreffende de landinrichting. Het besluit was bedoeld om de eerste pilootlandinrichtingsprojecten te kunnen opstarten. Op grond van die ervaringen werd een nieuw besluit genomen, namelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting⁽³⁰⁾ (verder: BVR-1996).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken (verder: subsidiebesluit) voerde de subsidiebepalingen van het decreet uit.

Verder bouwend op de ervaring nam de Vlaamse Regering het besluit van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen⁽³¹⁾ (verder: BVR-2004). Dat besluit hief het BVR-1996 op en poogde de ingewikkelde procedure van de planning enigszins te vereenvoudigen.

Ten slotte volgde het wijzigingsbesluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008⁽³²⁾ (verder: BVR-2008), dat ernaar streeft de procedure verder te vereenvoudigen door het planprogramma optioneel te maken.

Naast de uitvoeringsbesluiten hanteert de VLM ook de door haar opgestelde nota *Richtlijnen bij landinrichtingsprojecten* en een *Handleiding voor partners*. De richtlijnen zijn vooral voor het eigen personeel bedoeld:

³⁰ Dat besluit werd nog in beperkte mate aangepast door het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2002 tot wijziging van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting. De wijziging bestond erin dat de afdelingshoofden die zetelen in de Commissie voor Landinrichting, hun bevoegdheid kunnen delegeren.

³¹ Besluit van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen en houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken.

³² Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de procedure tot opmaak van landinrichtingsplannen en houdende opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 1996 houdende nadere regelen betreffende de landinrichting en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 1998 houdende subsidiëring van de landinrichtingswerken.

ze leggen de procedure uit, vermelden modelbrieven en bevatten normen. De tweede nota is eerder een leidraad voor derden die meewerken aan de uitvoering van een landinrichtingsproject.

1.6 Conclusie

Het hoofdstuk met de bepalingen inzake landinrichting staat verloren in het oprichtingsdecreet van de VLM. Sinds de jaren 80 zijn er diverse initiatieven geweest om een apart decreet op de landinrichting uit te vaardigen, maar dat heeft nooit tot een concreet resultaat geleid. Het begrip landinrichting wordt in de regelgeving onvoldoende gespecificeerd.

2 Planning

2.1 Evolutie van de reglementering

Oorspronkelijk werden landinrichtingsprojecten meestal van bovenuit gestart, door de Vlaamse Regering of de VLM. Een gewijzigde procedure, vastgelegd in het BVR-2004, zou de landinrichting vereenvoudigen en mogelijk maken dat van onderuit (lokale besturen, diensten van de Vlaamse overheid) projecten konden worden voorgesteld. Zo zou het beleid beter en sneller kunnen inspelen op lokale noden. De overgangsregeling van het BVR-2004 stelde echter dat het BVR-1996 van toepassing bleef op de landinrichtingsprojecten die al werden goedgekeurd onder het oude besluit⁽³³⁾. Wel kon de minister bepalen op welke landinrichtingsprojecten of delen ervan de bepalingen van het nieuwe besluit van toepassing waren⁽³⁴⁾. Ter uitvoering daarvan vaardigde de minister op 14 juli 2005 een zogenaamde validatienota uit. Daarin werd echter grotendeels de bestaande situatie bevestigd: de pilootlandinrichtingsprojecten De Westhoek en het Grote Netegebied bleven onder de oude reglementering vallen en de planprogramma's voor de Merode, het Plateau van Moorsel en de Brugse Veldzone vielen onder het nieuwe besluit, aangezien zij pas goedgekeurd zouden worden in 2007, dus na het van kracht worden van de nieuwe reglementering (zie 1.3). Over de landinrichtingsprojecten Leie & Schelde en Noordoost-Limburg werd in de validatienota geen beslissing genomen, zodat zij onder de oude reglementering bleven.

Het BVR-2008 tracht de vereenvoudiging voort te zetten. Daarnaast blijft het ook de bedoeling gemakkelijker op concrete vragen vanuit de basis (gemeenten en provincies) te kunnen reageren.

2.2 Vergelijking tussen de oude en nieuwe reglementering

Omdat de reglementering van 2004 door de overgangsbepaling slechts langzaam op het terrein doordringt⁽³⁵⁾, zal in dit verslag de oude reglementering nog herhaaldelijk aan bod komen. Daarom is het nuttig na te gaan waarin de nieuwe en de oude regeling van elkaar verschillen.

Vanaf het eerste uitvoeringsbesluit werd een Commissie voor Landinrichting opgericht, die bestaat uit afdelingshoofden van de Vlaamse overheid en leidend ambtenaren uit de Vlaamse openbare instellingen die

³³ Artikel 24, §1, van BVR-2004. De nieuwe samenstelling van de Commissie voor Landinrichting trad wel onmiddellijk in werking.

³⁴ Artikel 24, §2 van BVR-2004.

³⁵ Volgens ambtenaren van ALBON werden in mei 2009 de eerste inrichtingsplannen goedgekeurd die onderworpen zijn aan de nieuwe procedure. Derhalve waren er nog geen subsidieaanvragen die hierop waren gebaseerd.

betrokken partij kunnen zijn bij landinrichtingsprojecten⁽³⁶⁾. De voorzitter wordt benoemd door de Vlaamse Regering⁽³⁷⁾ en het secretariaat wordt verzekerd door de leidende ambtenaar van de VLM⁽³⁸⁾. De commissie speelt een belangrijke rol bij de totstandkoming van de land-inrichting.

Volgens het BVR-1996 kan alleen de Commissie voor Landinrichting gebieden adviseren die voor landinrichting in aanmerking komen en de minister kiest uiteindelijk de gebieden waarvoor de VLM een voorstudie mag uitvoeren⁽³⁹⁾. Volgens het BVR-2004 kunnen zowel de minister als de commissie gebieden voorstellen en het besluit bepaalt ook dat de vraag moet uitgaan van de bevoegde diensten van de Vlaamse Regering, de bevoegde agentschappen of de bevoegde lokale besturen⁽⁴⁰⁾. Die werkwijze komt tegemoet aan de bedoeling van het nieuwe besluit de procedure vraaggestuurd op te starten, zodat de betrokken partijen een directere toegang hebben tot het besluitvormingsproces. In het nieuwe besluit is het nog steeds de minister die uiteindelijk beslist welke gebieden hij aanduidt voor landinrichting⁽⁴¹⁾.

Onder het BVR-1996 moest de VLM eerst een voorstudie maken⁽⁴²⁾, die werd voorgelegd aan de commissie. Na het advies van de commissie keurde de minister de voorstudie goed en legde ze als landinrichtingsproject ter goedkeuring voor aan de Vlaamse Regering. Die kon dan beslissen tot opmaak van een landinrichtingsplan door de VLM en een landinrichtingscomité oprichten⁽⁴³⁾. Sinds het BVR-2004 kan de minister de VLM onmiddellijk de opdracht geven een ontwerp van planprogramma op te maken⁽⁴⁴⁾. Het planprogramma vervangt het vroegere richtplan⁽⁴⁵⁾, dat de grote opties en de noodzakelijke maatregelen bevatte⁽⁴⁶⁾. Het richtplan moest uiteindelijk worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering⁽⁴⁷⁾. Het nieuwe ontwerp van planprogramma vat⁽⁴⁸⁾:

1° een niet-limitatief overzicht van lopende, geprogrammeerde of gewenste projecten op vlak van inrichting en beheer uitgaande van de diensten van de Vlaamse Regering, de agentschappen, de

³⁶ Artikel 2, §2, BVR-1996; artikel 2, §2, 1°, BVR 2004.

³⁷ De huidige voorzitter van de Commissie voor Landinrichting is de secretaris-generaal van het departement LNE. Hij laat zich soms vervangen door het afdelingshoofd van ALBON.

³⁸ Artikel 2, §2, BVR-1996; artikel 2, §2, 2°, BVR-2004.

³⁹ Artikel 5, §1, BVR-1996.

⁴⁰ Artikel 4, eerste alinea, BVR-2004.

⁴¹ Artikel 4, tweede alinea, BVR-2004.

⁴² Artikel 5, §2, BVR-1996.

⁴³ Artikel 7, BVR-1996.

⁴⁴ Artikel 5, BVR-2004.

⁴⁵ Artikel 8, BVR-1996.

⁴⁶ Artikel 8, §2, BVR-1996.

⁴⁷ Artikel 11, §2, BVR-1996.

⁴⁸ Artikel 5, tweede alinea BVR-2004.

provincie(s), de gemeente(n), publiekrechtelijke rechtspersonen en indien passend binnen de doelstellingen van landinrichting, van privaatrechtelijke rechtspersonen;

- 2° een overzicht van de projecten waarvoor er een concrete vraag is om landinrichting als ondersteunend instrument in te zetten;
- 3° inrichtingsprojecten landinrichting die nodig zijn, waarbij voor elk project de doelstellingen, de meerwaarde van landinrichting en het tijdsplan worden weergegeven en het gebied wordt bepaald;
- 4° de toetsing van de gewenste projecten aan kwaliteitscriteria en de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering;
- 5° een prioriteitenstelling van de inrichtingsprojecten landinrichting.

Het grote verschil met vroeger is dat het planprogramma op concrete vragen kan inspelen zonder dat op voorhand een allesomvattend richtplan moet worden voorgelegd. Een andere vereenvoudiging is het opdoeken van de dubbele structuur landinrichtingscomité – stuurgroep⁽⁴⁹⁾. De verdere begeleiding gebeurt nu door de planbegeleidingsgroep⁽⁵⁰⁾.

In het oude besluit kregen de bestendige deputatie en de gemeenteraad in twee verschillende fasen van het planningstraject gedurende drie maanden de mogelijkheid een advies uit te brengen: eenmaal bij het ontwerp van richtplan⁽⁵¹⁾ en eenmaal bij het ontwerp van inrichtingsplan⁽⁵²⁾. In het nieuwe besluit wordt maar eenmaal het advies van de betrokken gemeenteraad en bestendige deputatie gevraagd, namelijk bij het ontwerp van inrichtingsplan⁽⁵³⁾. Het ontwerp van planprogramma wordt wel meegedeeld aan het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie van de betrokken gemeenten en provincies, maar op dat ogenblik is er niet in een formele adviesprocedure voorzien⁽⁵⁴⁾.

Het onderstaande schema brengt de wijzigingen tussen de oude en nieuwe reglementering in kaart.

⁴⁹ Artikel 3-4, BVR-1996.

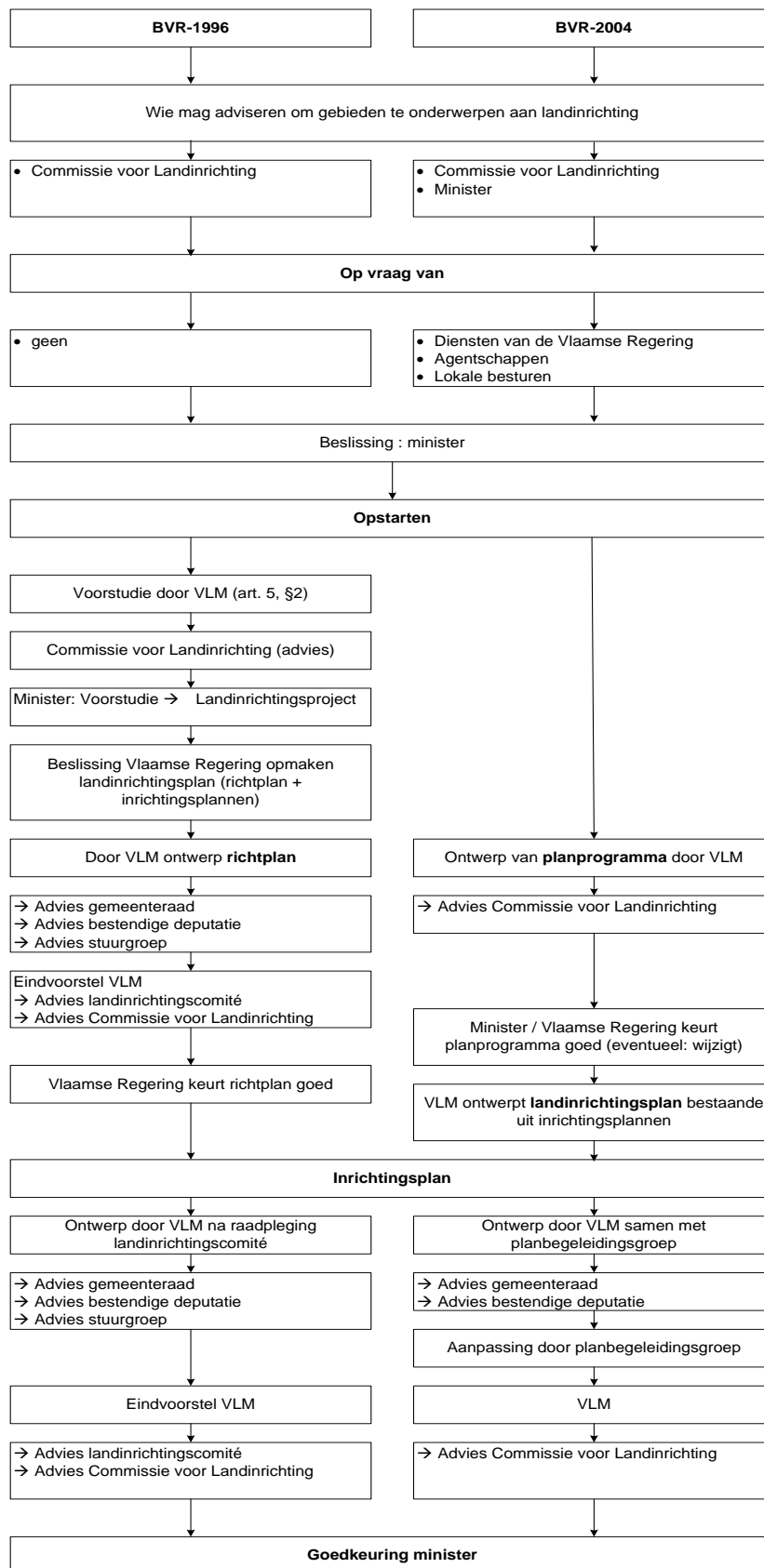
⁵⁰ Artikel 3, BVR-2004.

⁵¹ Artikel 9, §2, BVR-1996.

⁵² Artikel 13, §2, BVR-1996.

⁵³ Artikel 11, BVR 2004.

⁵⁴ Artikel 6, BVR-2004.



In het streven naar een verdere vereenvoudiging van de procedure schaft het BVR-2008 in een aantal omstandigheden de verplichting af tot het voorafgaand opmaken van een planprogramma⁽⁵⁵⁾, bijvoorbeeld als de Vlaamse Regering al eventueel in een andere context een project of plan heeft goedgekeurd dat alle elementen bevat die normaal bij het opmaken van een planprogramma aan bod komen⁽⁵⁶⁾. Ook als de minister bevoegd voor landinrichting een bepaald project van landinrichting wil realiseren en daarbij bevoegd is voor alle elementen die aan bod komen in een planprogramma, kan worden afgezien van de formele opmaak van een planprogramma⁽⁵⁷⁾.

Ondanks de pogingen die al werden ondernomen om de procedure te vereenvoudigen, blijft de grootste klacht van de provinciale afdelingen van de VLM, die op het terrein zijn belast met landinrichting, de ingewikkelde en langdurige procedure om een landinrichtingsproject te starten en af te werken. De vereenvoudigingen werken slechts geleidelijk door vanwege de overgangsmaatregelen. In haar reactie op het voorontwerp van dit verslag zei de VLM zich bewust te zijn van de problematiek van de ingewikkelde en langdurige procedure. Zij verwees naar de opdracht die zij samen met ALBON, het ANB⁽⁵⁸⁾, het departement Landbouw en Visserij en de VMM heeft gekregen om te komen tot een flexibel instrumentarium voor open ruimte projecten.

De minister beklemtoonde in haar antwoord dat de vier pilootlandinrichtingsprojecten waarop de overgangsmaatregelen van toepassing zijn, al zeer ver zijn gevorderd. Volgens de vooruitzichten zullen de vier pilootlandinrichtingsprojecten, met uitzondering van één of twee inrichtingsplannen, eind 2013 volledig afgerond zijn. Zij bevestigt ook de bovenvermelde opdracht die zij gaf voor het uitwerken van een vernieuwd decreet op de landinrichting.

2.3 Financieringsplan

Aan elk inrichtingsplan wordt een financieringsplan toegevoegd, dat de kosten van de verschillende deelnemers vastlegt. Het moet aan de minister worden voorgelegd⁽⁵⁹⁾, die het goedkeurt en de uitvoering ervan beveelt⁽⁶⁰⁾. De bedoeling is dat de partners bij een inrichtingsplan op voorhand duidelijk de grootte van hun bijdrage kennen (procentueel aandeel van de verschillende partijen) voordat zij overgaan tot het maken van kosten voor het opmaken van bestekken en voor grondverwerving.

⁵⁵ Nieuw artikel 4bis, §1 en §3, ingevoegd bij artikel 3 van het BVR-2008.

⁵⁶ Nieuw artikel 4bis, §3, 1°.

⁵⁷ Nieuw artikel 4bis, §3, 2°.

⁵⁸ ANB : Agentschap voor Natuur en Bos

⁵⁹ Artikel 8, §3, BVR-1996 en artikel 9, 2^{de} lid, BVR-2004.

⁶⁰ Artikel 16, §1, BVR-1996 (legt financieringsplan vast) en artikel 16, §1, BVR-2004.

Uit interviews met de provinciale afdelingen van de VLM bleek dat het financieringsplan aanvankelijk niet erg betrouwbaar was en eerder als een indicatie dan als een strikt budgettair kader werd beschouwd. De financieringsplannen gaven een algemene beschrijving van de kosten, maar waren bijvoorbeeld weinig specifiek over de materiaalkeuze. Volgens de VLM en ALBON is de in het financieringsplan vermelde kostprijs per definitie indicatief. Daarenboven verloopt er heel wat tijd tussen de opstelling van het inrichtingsplan en dus ook van het financieringsplan enerzijds en de uitvoering van de geplande maatregelen anderzijds: die termijn kan oplopen tot meer dan vier jaar.

Uit de interviews met de VLM bleek ook dat de relatieve verdeling van de lasten over de verschillende partners, die in het financieringsplan wordt vastgelegd, wel werd gerespecteerd, maar dat het budget regelmatig werd overschreden zonder het financieringsplan aan te passen. In haar richtlijnen hanteert de VLM een norm van 40% per maatregel. Dat betekent dat de raming van een bepaalde maatregel 40% mag afwijken van wat in het financieringsplan is opgenomen⁽⁶¹⁾. Als de afwijking groter is, wordt een wijziging van het financieringsplan gevraagd en aan de minister voorgelegd. De administratie meent dat het niet zinvol is om voor elke overschrijding van de kostprijs van een maatregel het financieringsplan aan te passen. Daarom wordt pas bij een afwijking van meer dan 40% per maatregel het financieringsplan aangepast. Het Rekenhof acht een zekere soepelheid bij de realisatie van dergelijke plannen aannemelijk, maar heeft geen onderbouwing van die 40%-norm kunnen terugvinden. Een meerkost van 40% is vrij substantieel en wordt nergens gemotiveerd.

Bovendien is deze norm van 40% uitsluitend terug te vinden in de *Richtlijnen bij landinrichtingsprojecten* en de *Handleiding voor partners*. Dit zijn teksten van de VLM. Het BVR-2004 bepaalt dat de minister het inrichtingsplan en het financieringsplan goedkeurt en de uitvoering ervan beveelt⁽⁶²⁾. Het is dan ook alleen de Vlaamse regering of de bevoegde minister die bij wijze van algemene regel kunnen aangeven of en welke afwijkingen van dit financieringsplan mogelijk zijn. Dit kan niet bij middel van een ambtelijke tekst.

Het financieringsplan werd altijd gewijzigd als nieuwe maatregelen werden opgenomen of als nieuwe partners bij het inrichtingsplan werden betrokken.

2.4 Autonomie van de partners

Een landinrichtingsproject vereist overleg en samenwerking van verschillende actoren die elk hun belangen en prioriteiten hebben. De lokale be-

⁶¹ *Richtlijnen bij landinrichtingsprojecten*, editie 2009, punt 8.2.2, p. 72 en *Handleiding voor partners*, editie januari 2009, punt 3.3.1, p. 12.

⁶² Artikel 16, §1, BVR-2004.

sturen (vooral gemeenten en provincies) hebben hun grondwettelijk verankerde autonomie en zijn in vele gevallen eigenaar van de grond waarop de landinrichtingswerken moeten worden uitgevoerd. Het decreet⁽⁶³⁾ en de uitvoeringsbesluiten⁽⁶⁴⁾ bevestigen trouwens die autonomie. De minister kan de lokale besturen slechts *mits hun instemming* belasten met de uitvoering van een landinrichtingsplan. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de ruilverkaveling of de natuurinrichting bestaat er in deze materie geen afdwingbaarheid.

Samenwerking is ook vereist voor de werken die particulieren⁽⁶⁵⁾ (privaatrechtelijke personen en natuurlijke personen) zouden moeten uitvoeren. Zij dienen hun toestemming te verlenen, maar kunnen dan wel subsidies aanvragen. Er kan altijd een onteigening ten algemene nutte worden overwogen, maar gezien de beperkte budgetten van landinrichting is dat slechts in een klein aantal gevallen een mogelijke oplossing.

2.5 Conclusie

In 2004 en 2008 poogde de Vlaamse Regering met nieuwe besluiten de ingewikkelde procedure om landinrichtingsprojecten op te starten en af te werken enigszins te vereenvoudigen. Door de overgangsmaatregelen werken die vereenvoudigingen echter maar geleidelijk door.

In de praktijk blijken de budgetten van sommige maatregelen regelmatig te worden overschreden, zonder dat het financieringsplan wordt aangepast. De VLM hanteert een 40%-norm voor die afwijkingen, zonder die norm te motiveren. Bovendien ontbreekt een degelijke juridische grondslag aangezien de norm enkel in de VLM-richtlijnen is vastgelegd.

⁶³ Het decreet (artikel 13, §5) vermeldt de provincies, gemeenten, polders, wateringen, ruilverkavelingscomités en de door de Vlaamse Regering aan te wijzen publiekrechtelijke rechtspersonen.

⁶⁴ Artikel 16, §2, BVR-2004.

⁶⁵ Zie oprichtingsdecreet, artikel 13, §6, privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen.

3 Subsidiëring

3.1 Reglementaire basis en het begrip landinrichtingswerken

Zoals al vermeld in hoofdstuk 1, werden in 1995 subsidiebepalingen voor landinrichting in het oprichtingsdecreet van de VLM ingevoegd, die werden uitgevoerd door het subsidiebesluit van 1998.

Centraal in de subsidieregeling staat het begrip landinrichtingswerken. Er werd al op gewezen dat het begrip landinrichting in het oprichtingsdecreet van de VLM vrij vaag is gedefinieerd. Hetzelfde geldt voor het begrip landinrichtingswerken in het subsidiebesluit, dat trouwens grotendeels de formulering van het oprichtingsdecreet overneemt. Landinrichtingswerken zijn volgens het subsidiebesluit *alle maatregelen, handelingen en werken, die gericht zijn op het vrijwaren, herwaarderen en meer geschikt maken van de gebieden bedoeld in artikel 12*⁽⁶⁶⁾.

De waaier van begunstigden is heel ruim. In de eerste plaats is de VLM de partner van het Vlaams Gewest om landinrichtingswerken uit te voeren⁽⁶⁷⁾. Daarnaast komen een hele reeks lokale besturen en andere publiekrechtelijke rechtspersonen in aanmerking voor subsidiëring: provincies, gemeenten, polders, wateringen, ruilverkavelingscomités en de door de Vlaamse Regering aan te wijzen publiekrechtelijke rechtspersonen⁽⁶⁸⁾. Verder kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen en particulieren worden gesubsidieerd voor landinrichtingswerken die op hun gronden worden uitgevoerd⁽⁶⁹⁾.

De onderstaande tabel geeft de verschillende subsidiepercentages aan (BVR-1998).

⁶⁶ Artikel 1, 5° van het subsidiebesluit. De verwijzing naar artikel 12 betreft blijkbaar het oprichtingsdecreet van de VLM.

⁶⁷ Subsidiëring van het agentschap is voorzien in artikel 13, §4, laatste alinea van het oprichtingsdecreet.

⁶⁸ Artikel 13, §5, van het oprichtingsdecreet.

⁶⁹ Artikel 13, §6, van het oprichtingsdecreet.

Werken uitgevoerd door	Op gronden beheerd door	Soort werken	Subsidiepercentages
VLM	Vlaams Gewest	Landinrichtingswerken	100%
VLM	Gemeenten en provincies	Landinrichtingswerken	100% (maar gemeenten betalen hun deel vastgelegd in het financieringsplan)
Gemeenten en provincies		Landinrichtingswerken	Oude projecten: 70% Nieuwe projecten: max. 80% ⁽⁷⁰⁾
Polders, watering en (artikel 6, 1°)		Werken integraal waterbeheer: <ul style="list-style-type: none"> - de verhoging van de variatie in natuurlijke structuurkenmerken van de waterloop en de aanleg van oeverstroken; - het herstel en de bevordering van migratiemogelijkheden in en langs de waterloop; - de herwaardering van het waterbergend vermogen van valleien; - de verhoging van de natuurlijke variatie in oever- en onderwatermilieus. 	80%
Polders, watering en andere publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 6, 2°) Ruilverkavelingscomités (artikel 7)		Werken in verband met landschapszorg, inclusief erfbeplantingswerken, werken in verband met natuurontwikkeling, natuurtechnische milieubouw, integraal waterbeheer, waterwinning uit oppervlaktewater, kleinschalige milieuverbeteringen, conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen en passieve recreatie	80%
		Werken in verband met kleinschalige waterzuivering	80%
Privaatrechtelijke rechtspersonen en particulieren		Werken in verband met landschapszorg, inclusief erfbeplantingswerken, en werken in verband met natuurontwikkeling, kleinschalige milieuverbeteringen, conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen en passieve recreatie	70%
		Andere werken	30%

⁷⁰ Na 26 september 2004: 50% subsidie bij onteigening of grondinname en 70% voor andere uitgaven (ministerieel besluit van 12 april 2006).

De voorwaarden waaronder de overheid subsidies toekent, moeten precies worden omschreven. Uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel moeten eventuele begunstigen duidelijk weten in welke gevallen een subsidie kan worden verleend. De subsidieerbare landinrichtingswerken zijn echter onvoldoende precies omschreven. Vooral de voorwaarden van de subsidiëring die wordt verleend aan gemeenten en provincies en die steunt op de algemene definitie van landinrichtingswerken, zijn te vaag om als grondslag te dienen voor een subsidieregeling.

Volgens ALBON is het begrip landinrichtingswerken bewust ruim gedefinieerd om maatwerk te kunnen leveren voor elk gebied. Door de ministeriële goedkeuringen en de adviesprocedures ontstaat er een inrichtingspraktijk die duidelijk inhoud kan geven aan de term landinrichtingswerken. Ook de minister verdedigt in haar antwoord de algemene definitie van landinrichtingswerken als subsidie criterium.

Een dergelijke ruime definitie van het begrip landinrichtingswerken voldoet volgens het Rekenhof echter niet aan het beginsel van behoorlijke regelgeving dat stelt dat rechtsregels voldoende concreet en duidelijk moeten zijn.

Bij het opstarten van de eerste pilootlandinrichtingsprojecten was de materie nieuw en was het misschien moeilijk al een duidelijk zicht te hebben op de noden van het beleid inzake landinrichting. Na ruim 10 jaar moet het mogelijk zijn de subsidieerbare landinrichtingswerken duidelijker af te bakenen. De administratie verwijst trouwens zelf naar de inrichtingspraktijk die ondertussen ontstaan is en een lijst van subsidieerbare werken bestaat al voor andere begunstigen⁽⁷¹⁾.

3.2 Opstellen van een subsidiedossier

De subsidieaanvrager moet een verzoek tot subsidiëring indienen dat de beschrijving van de werken omvat, een raming van de kostprijs en een sluitend financieringsplan⁽⁷²⁾. Bij het dossieronderzoek heeft het Rekenhof vastgesteld dat de beschrijving van de werken onder meer bestaat uit het bestek en de beschrijvende en samenvattende meetstaat, alsook één of meer bijgevoegde plannen. Het personeel van de VLM kan voor de uitvoering van de werken en de aanvraag van een subsidie een beroep doen op de nota *Richtlijnen bij landinrichtingsprojecten*. Ten behoeve van de andere deelnemers aan landinrichtingsplannen heeft de VLM een *Handleiding voor partners* opgesteld.

De eigenlijke subsidieaanvraag is aan geen verdere formaliteiten onderworpen (geen aanvraagformulier). In de richtlijnennota heeft de VLM een

⁷¹ Een lijst bestaat voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen, ruilverkavelingscomités, privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen (voor deze laatste twee althans voor de verhoogde subsidie van 80%).

⁷² Artikel 2 van het subsidiebesluit.

aantal modelbrieven opgesteld om subsidies aan te vragen. Die modelbrieven slaan op verschillende mogelijkheden, zoals de subsidiëring van werken of de subsidiëring van de aankoop van onroerende goederen. De richtlijnennota bevat ook checklists voor de documenten die in een subsidiedossier moeten worden opgenomen. De handleiding bevat gelijkaardige modelbrieven en checklists voor andere deelnemers aan landinrichtingsprojecten. In sommige provincies bestaan akkoorden om elke aanvraag eerst naar de VLM te sturen om al een eerste controle te laten uitvoeren. In andere provincies hangt het van het initiatief van de aanvrager af of hij zich laat bijstaan door de VLM of zelf zijn dossier beheert. De aanvraag wordt ingediend bij ALBON van het departement LNE. ALBON controleert de aanvraag en stuurt die, voorzien van haar advies, door naar de minister, die het subsidiebesluit uiteindelijk ondertekent.

3.3 Behandeling van de subsidieaanvragen

3.3.1 Dossieronderzoek

Het Rekenhof heeft de toepassing van de subsidiereglementering getoetst in een aantal concrete subsidiedossiers. Het heeft daarvoor elke provinciale afdeling van de VLM bezocht, met uitzondering van de provincie Vlaams-Brabant omdat in die provincie pas op 5 juni 2009 de eerste inrichtingsprojecten werden goedgekeurd en nog geen landinrichtingswerken in uitvoering waren. Er werd een lijst van de inrichtingsplannen opgevraagd bij de VLM die de situatie weergaf op 31 december 2007. Er waren op dat ogenblik 58 inrichtingsplannen afgewerkt of in uitvoering. Voor elk van de vier provincies werden drie inrichtingsplannen onderzocht (zie bijlage 2).

De 12 inrichtingsplannen werden geselecteerd nadat de verschillende inrichtingsplannen met de provinciale afdelingen van de VLM waren doorgenomen⁽⁷³⁾. Er werd gestreefd naar een zo ruim mogelijke spreiding over de verschillende aspecten van de subsidiëring, zoals landinrichtingswerken uitgevoerd door de VLM, subsidiëring van lokale besturen, subsidiëring van particulieren, grondaankopen en landinrichtingswerken met Europese cofinanciering.

Van de 12 geselecteerde inrichtingsplannen heeft het Rekenhof alle vastleggings- en betalingsdossiers onderzocht voor de periode 2004-2007. Die dossiers werden opgevraagd op het departement LNE. De vastleggingsdossiers zijn de belangrijkste omdat zij alle verantwoordings- en beslissingsdocumenten bevatten (beslissingen van provincie- en gemeenteraden, gunningsdocumenten, schatting bij grondaankopen, goed-

⁷³ De geselecteerde inrichtingsplannen komen alle uit de vier pilootlandinrichtingsprojecten (namelijk Noordost-Limburg, Westhoek, Leie & Schelde en Grote-Netegebied) omdat er nog geen landinrichtingswerken waren uitgevoerd in de nieuwe projecten.

keuring van de minister, enz.). De betalingsdocumenten vormen een bijlage bij het vastleggingsdossier.

Elk vastleggingsdossier werd gecontroleerd aan de hand van een checklist. Zo werd nagegaan of een aantal essentiële stukken in de dossiers aanwezig waren, zoals het ministerieel besluit houdende goedkeuring van de subsidie. De gehanteerde subsidiepercentages werden getoetst aan de betrokken regelgeving. Voor particulieren werd onder andere onderzocht of zij met geregistreerde aannemers werkten en of het type landinrichtingswerken in aanmerking kwam voor subsidiëring. Het Rekenhof controleerde ook of er een raming van de werken werd opge maakt en, in het geval van subsidiëring van de aankoop van onroerende goederen, of er een schattingsverslag werd opgesteld.

De omvang en het belang van een vastleggingsdossier kan sterk verschillen. Soms gaat het maar over een onderdeel van een maatregel, bijvoorbeeld de aanleg van een kleinschalige waterzuiveringsinstallatie bij een particulier (KWZI, zie 3.3.4), maar soms ook over een volledig inrichtingsplan⁽⁷⁴⁾.

In totaal werden 108 dossiers gecontroleerd uit de 12 geselecteerde inrichtingsplannen. Hierna volgt een overzicht van het aantal dossiers per basisallocatie⁽⁷⁵⁾, per jaar⁽⁷⁶⁾.

- Basisallocatie 33.01 (privépersonen; 2003-2007): 51
 - 2004: 4
 - 2005: 11
 - 2006: 22
 - 2007: 14
- Basisallocatie 63.21 (VLM + lokale besturen; 2004-2005): 24
 - 2004: 14
 - 2005: 10
- Basisallocatie 61.40 (VLM; 2006-2007): 28
 - 2006: 6
 - 2007: 22
- Basisallocatie 63.00 (lokale besturen; 2006-2007): 5
 - 2006: 2
 - 2007: 3

Uit het onderzoek bleek dat de provinciale afdelingen van de VLM de reglementering op uniforme wijze toepassen. Ook de concrete aanpak is in alle provincies dezelfde, behoudens de akkoorden over de begeleiding

⁷⁴ Bijvoorbeeld de Dekshoevevijver: subsidie van 331.084,36 EUR. VLM is bouwheer, stad Geel en provincie Antwerpen betalen elk hun deel, samen 30%.

⁷⁵ De nummering van de basisallocaties is in de loop van de gecontroleerde periode veranderd (zie punt 1.4).

⁷⁶ In de cijfers van 2007 zijn ook nog de dossiers van de eerste 4 maanden van 2008 opgenomen.

van partners. Er is maandelijks een overleg tussen de centrale directie en de provinciale afdelingen⁽⁷⁷⁾, waarin de voortgang wordt besproken en knelpunten aan bod komen. Er vindt ook tweemaandelijks overleg plaats tussen de VLM en ALBON. Ten slotte hebben VLM en ALBON nog contactvergaderingen met het kabinet van de minister van Leefmilieu.

Aangezien er enige verschillen zijn in de subsidiëring van de VLM, de lokale besturen en de privaatrechtelijke rechtspersonen, zullen die hierna apart worden behandeld. Op de subsidies aan polders, wateringen en ruilverkavelingscomités zal niet worden ingegaan omdat ze grotendeels gelijklopend zijn met die van de provincies en gemeenten en de voornaamste verschillen reeds werden vermeld in punt 3.1. Bovendien is het aantal subsidiedossiers zeer beperkt ⁽⁷⁸⁾ vergeleken met de andere categorieën.

3.3.2 Subsidiëring van de VLM

Werken uitgevoerd door de VLM worden normaal voor 100% gesubsidieerd. De VLM heeft geen eigen budget om de werken uit te voeren en is dus volledig aangewezen op de subsidies van het Vlaams Gewest. De reglementering onderscheidt 2 gevallen:

- de VLM voert landinrichtingswerken uit voor rekening van het Vlaams Gewest op gronden die volgens het landinrichtingsplan worden of zullen worden beheerd door het Vlaams Gewest (artikel 3 van het subsidiebesluit);
- de VLM voert landinrichtingswerken uit voor rekening van het Vlaams Gewest, maar op gronden die volgens het landinrichtingsplan worden of zullen worden beheerd door de gemeenten en provincies (artikel 4 van het subsidiebesluit).

In beide gevallen krijgt de VLM 100% van de kosten die zij voor haar rekening neemt gesubsidieerd door het Vlaams Gewest, maar in het tweede geval moeten de betrokken gemeenten en provincies wel hun deel ten laste nemen zoals vastgelegd in het financieringsplan (in de praktijk 30% van de totale kostprijs).

In principe komt de werkelijke kostprijs van de werken, zoals vastgesteld door de eindafrekening, in aanmerking voor subsidiëring. De kostprijs mag echter niet hoger zijn dan het bedrag van de goedgekeurde inschrijving of aanbidding⁽⁷⁹⁾. De subsidieerbare basis kan worden vermeerderd met:

⁷⁷ Op dit overleg komt niet alleen de landinrichting ter sprake, maar ook ruilverkaveling en natuurinrichting.

⁷⁸ Volgens ALBON werden tot op heden één ruilverkavelingscomité (het comité Nazareth in uitvoering van het inrichtingsplan schermgroen E17) en twee polderbesturen (Polder De Moeren in het inrichtingsplan De Moeren en Polder Noordwatering Veurne in het inrichtingsplan Kom van Lampernisse) gesubsidieerd.

⁷⁹ Artikel 8, 1°, van het subsidiebesluit.

- de kostprijs van de vooraf door de minister goedgekeurde meerwerken;
- 3% van de prijs van de goedgekeurde inschrijving of aanbidding om de kosten te dekken voor onvoorziene en noodzakelijke bijwerken;
- de prijsherzieningen.

Verder komen alle algemene kosten van de aanneming (honoraria voor de ontwerper, milieueffectrapportering, geotechnische proeven en studies, kosten voor publicatie en aanbesteding, enz.) voor 100% in aanmerking voor subsidiëring⁽⁸⁰⁾.

Omdat de VLM geen eigen budget heeft voor de werken, handelt zij erg voorzichtig en vraagt zij altijd de subsidie aan na de aanbesteding, maar vóór de gunning van de werken⁽⁸¹⁾. Zij verbindt zich dus pas als zij zeker is van de subsidies, niet alleen omdat dit de voorgeschreven procedure is, maar ook omdat de minister kan oordelen dat er onvoldoende budgettaire ruimte is⁽⁸²⁾. Ook voor meerwerken houdt zij zich strikt aan de regel dat die vooraf door de minister moeten worden goedgekeurd⁽⁸³⁾.

Aangezien de VLM als bouwheer de facturen aan de aannemers moet betalen en pas later de voorgeschoten bedragen recupereert via subsidies en terugbetalingen van de partners, hebben de landinrichtingswerken in ieder geval een negatief effect op de financiële rekening *landinrichting* van de VLM. Dat geldt vooral voor de dossiers waarin gronden worden aangekocht voor een andere dienst van het Vlaams Gewest of voor lokale besturen, want de VLM vordert het aandeel van de partner pas terug bij de overdracht van die gronden na de definitieve oplevering van de uitgevoerde werken⁽⁸⁴⁾. De tabel hieronder geeft het negatieve saldo weer van de financiële rekening *landinrichting* van de landinrichtingswerken voor de periode 2004-2008, telkens per 31 december. Uit de tabel kan worden afgeleid dat de negatieve saldo's van de VLM tot 2007 opliepen, maar in 2008 weer verminderden.

	<i>(in duizend EUR)</i>				
Jaar	2004	2005	2006	2007	2008
Tekort	5.362,07	6.553,03	6.474,00	7.119,11	5.716,09

⁸⁰ Artikel 8, 2°, van het subsidiebesluit.

⁸¹ Zie *Richtlijnen bij Landinrichtingsprojecten*, punt 8.2.4, p. 73.

⁸² Zie artikel 2 van het subsidiebesluit *binnen de grenzen van de begrotingskredieten* en *Richtlijnen bij Landinrichtingsprojecten*, punt 8.2.6, p. 82.

⁸³ Zie *Richtlijnen bij Landinrichtingsprojecten*, punt 8.2.8, p. 83.

⁸⁴ Zie *Richtlijnen bij Landinrichtingsprojecten*, punt 10.2.3 p. 94. Zie ook verder onder 3.8.

De vraag rijst of in de toekomst geen structurele oplossing moet worden gezocht voor die situatie, aangezien zij een transparant financieel beheer niet ten goede komt. Een mogelijke vermindering van de negatieve saldo's kan worden verkregen door de voor de partners aangekochte gronden zo snel mogelijk over te dragen, meer bepaald vóór de aanvang van de werken.

3.3.3 Subsidiëring van gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies kunnen langs 2 verschillende procedures landinrichtingswerken op hun grondgebied realiseren:

- zij kunnen de werken in eigen regie uitvoeren en een subsidie aanvragen (artikel 5 van het subsidiebesluit);
- zij kunnen de VLM de werken laten uitvoeren en hun eigen bijdrage ten laste nemen (artikel 4 van het subsidiebesluit).

Het is de bedoeling dat er geen verschil in subsidiëring bestaat tussen de 2 procedures: bij subsidiëring krijgen de gemeenten en provincies 70% subsidie en bedraagt de eigen bijdrage dus 30%; bij werken uitgevoerd door de VLM wordt in het financieringsplan ook altijd bepaald dat de gemeente of provincie 30% ten laste neemt.

Sinds het BVR-2004 staat het de minister vrij de grootte van de subsidie vast te stellen, maar met een maximum van 80%. Het ministerieel besluit van 12 april 2006 houdende subsidiëring van landinrichtingswerken uitgevoerd door gemeenten of provincies specificeert dat de subsidiëring 50% bedraagt van de kosten voor onteigening en grondinname, en 70% voor de andere uitgaven voor landinrichting. Hoewel de minister dus door het BVR-2004 de bevoegdheid kreeg de subsidiëring te verhogen, heeft hij ze in de praktijk verlaagd: de gemeenten en provincies kregen onder de oude regeling altijd 70%, terwijl ze onder de nieuwe regeling 70% krijgen voor werken en 50% voor grondinname. De nieuwe bepalingen worden op het terrein echter nog niet toegepast. Er geldt immers voor de subsidiëring van landinrichtingsprojecten die werden goedgekeurd vóór het BVR-2004 een gelijkaardige overgangsregeling als voor de planning⁽⁸⁵⁾.

Provincies en gemeenten zijn onderworpen aan dezelfde regels als de VLM wat betreft het subsidieerbaar bedrag (werkelijke kostprijs, goedgekeurde meerwerken, enz.). In tegenstelling tot de VLM zijn de algemene kosten van de aanneming voor gemeenten en provincies maar subsidieerbaar voor maximaal 10% van de werkelijke kostprijs van de werken⁽⁸⁶⁾.

⁸⁵ Artikel 24, §1, tweede zin van het BVR-2004.

⁸⁶ Artikel 8, 2°, 2^{de} alinea van het subsidiebesluit. Het maximum van 10% geldt niet voor kosten voor onteigening en grondinname en voor het verplaatsten van leidingen: die zijn altijd subsidieerbaar.

In de geselecteerde dossiers werden geen fouten vastgesteld wat betreft de toekenning van het subsidiepercentage of de subsidieerbaarheid van de opgegeven kosten. Wel viel op dat sommige lokale besturen minder voorzichtig zijn dan de VLM: occasioneel gunden zij de werken al vóór de aanvraag tot subsidie werd goedgekeurd en gaven zij de opdracht tot meerwerken vooraleer de minister die heeft goedgekeurd. In tegenstelling tot de VLM hebben de lokale besturen wel eigen inkomsten en een budget om de landinrichtingswerken eventueel zelf te bekostigen. Overigens voldeden de lokale besturen in de gecontroleerde dossiers aan de vereisten en werd de subsidie achteraf toegekend.

3.3.4 Subsidiëring van privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen

Artikel 13, §6, van het oprichtingsdecreet van de VLM maakt de subsidiëring mogelijk van werken door privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen. Zowel de eigenaars en vruchtgebruikers als de houders van zakelijke rechten moeten hun instemming betuigen met de uitvoering van de werken. Die instemming moet blijken uit een tussen partijen vastgelegde overeenkomst, die eveneens de nodige waarborgen omvat voor het beheer van de uit te voeren werken. De overeenkomst dient te worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De begunstigten moeten de werken laten uitvoeren volgens de regels van de kunst en onder toezicht van de VLM, door aannemers die voldoen aan de vereisten van de wetgeving inzake de registratie en de erkenning van aannemers⁽⁸⁷⁾.

De privaatrechtelijke rechtspersonen en de natuurlijke personen krijgen subsidies voor werken in verband met landschapszorg, inclusief erfbeplantingswerken, werken in verband met natuurontwikkeling, kleinschalige milieuverbeteringen en conservering van archeologische en cultuurhistorische overblijfselen⁽⁸⁸⁾. Het BVR-2008 heeft daar passieve recreatie aan toegevoegd. Dat BVR heeft terzelfder tijd het subsidiepercentage voor alle werken verminderd van 80% naar 70%, behalve die voor de kleinschalige waterzuivering, die behouden blijft op 80%. Om in aanmerking te komen voor de subsidiëring van 70 of 80%, moet in het financieringsplan van de werken wel worden aangetoond dat:

- het gesubsidieerde werk een duidelijk karakter heeft van algemeen of regionaal belang;
- een overeenkomst werd afgesloten tussen partijen waaruit blijkt dat de aanvrager het via subsidies ingerichte goed gedurende een periode van 20 jaar in stand houdt en beheert conform de doelstellingen van openbaar nut vastgesteld in het inrichtingsplan⁽⁸⁹⁾;

⁸⁷ Artikel 10, §1, van het subsidiebesluit.

⁸⁸ Artikel 9, §1, 2°, van het subsidiebesluit.

⁸⁹ Artikel 9, §1, tweede lid, 2°, van het subsidiebesluit.

- landinrichtingswerken voor passieve recreatie gedurende 20 jaar toegankelijk zijn voor het publiek.

Voor de landinrichtingswerken die niet aan bovenstaande criteria voldoen, krijgen de privaatrechtelijke rechtspersonen en de natuurlijke personen maar een subsidie van 30%⁽⁹⁰⁾.

De privaatrechtelijke rechtspersonen zijn voornamelijk organisaties die natuur- of landschapsprojecten ontwikkelen, zoals de vzw Natuurpunt, de vzw Stichting Limburgs Landschap en de vzw Kempens Landschap.

De natuurlijke personen zijn vooral particulieren die subsidies aanvragen voor erfbeplantingswerken en voor kleinschalige milieuverbeteringen, zoals kleinschalige waterzuiveringsinstallaties (KWZI's) en installaties voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA's).

Voor de overeenkomsten die met de particulieren worden afgesloten, heeft de VLM een aantal modelcontracten in haar richtlijnennota opgenomen. Uit de dossiercontrole bleek dat alle contracten werden goedgekeurd door de Vlaamse minister bevoegd voor Landinrichting.

Een geval apart vormen de kleinschalige waterzuiveringsinstallaties (KWZI's). In de praktijk gaat het meestal om de kleinere versie van de KWZI, namelijk de individuele behandelingsinstallatie van afvalwater (IBA). Volgens de richtlijnennota van de VLM wordt de maximale subsidiëerbare basis voor de KWZI's beperkt tot 12.500 EUR voor melkveebedrijven en tot 6.250 EUR voor andere particulieren⁽⁹¹⁾. Op zich zijn die beperkingen een maatregel van goed bestuur. De overheid moet geen nodeloos dure installatie voor 80% subsidiëren. Het Rekenhof wijst er echter op dat deze bijkomende subsidiënormen niet in een adequaat juridisch document (ministerieel besluit bijvoorbeeld) zijn vervat. Ze staan alleen in de richtlijnennota van de VLM, die geen bindende reglementaire norm vormt⁽⁹²⁾.

Bij de privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen is de basis voor de subsidiëring eveneens de werkelijke kostprijs van de werken. Zoals bij de gemeenten en de provincies zijn de in rekening gebrachte algemene kosten beperkt tot 10% van de werkelijke kostprijs van de werken⁽⁹³⁾. In tegenstelling tot de gemeenten en de provincies kunnen deze begunstigen niet worden gesubsidieerd voor de verwerving van gronden.

⁹⁰ Artikel 9, §1, 1°, van het subsidiebesluit.

⁹¹ Zie *Richtlijnen bij Landinrichtingsprojecten*, punt 6.1.3, p. 29 en bijlage 16. Dit komt dus overeen met een maximale subsidie van 10.000, respectievelijk 5.000 EUR.

⁹² Oorspronkelijk was er geen beperking voor het subsidieerbaar bedrag voor deze KWZI's. Zij werd slechts bij latere inrichtingsplannen gehanteerd (De Moeren, Vallei De IJzer en Polderwaterlopen deel 2).

⁹³ Artikel 9, §2, van het subsidiebesluit.

Oorspronkelijk was er geen bepaling die cumulatie van subsidies uitdrukkelijk verbod. De cumulatie deed zich vooral voor bij de KWZI's. Het BVR-2008 heeft die lacune ingevuld. Sindsdien kan de subsidie die particulieren krijgen voor landinrichting, niet worden gecumuleerd met andere subsidies of met vergoedingen die worden toegekend of uitgekeerd door entiteiten van de Vlaamse overheid voor dezelfde of gelijkaardige werkzaamheden⁽⁹⁴⁾. Volgens de begeleidende nota aangaande het voorontwerp van het BVR-2008 zullen de VLM en de VMM driemaandelijks gegevens uitwisselen om cumulatie van subsidies verstrekt in het kader van waterzuivering te vermijden⁽⁹⁵⁾. De kans op dubbele subsidiëring is in die materie het grootst omdat de VMM eveneens subsidies verleent voor KWZI's en IBA's. De aangepaste versie van het modelcontract tussen het Vlaams Gewest en de begunstigde private personen voor kleinschalige waterzuivering vermeldt nu uitdrukkelijk dat de subsidie niet kan worden gecumuleerd⁽⁹⁶⁾.

De nieuwe reglementering is duidelijk een verbetering. Het verbod op dubbele subsidiëring is opgenomen in de reglementering en de begunstigde wordt daarvan uitdrukkelijk op de hoogte gebracht. Een eventuele valse of onvolledige verklaring daarover kan aanleiding geven tot sancties.

Door het naast elkaar bestaan van verschillende waterzuiveringssystemen en subsidiemogelijkheden zou in de toekomst echter een probleem kunnen rijzen van ongelijke behandeling. De zoneringsplannen bepalen namelijk in welk gebied een woning of bedrijf ligt en welke vorm van waterzuivering van toepassing is. Wie in een gebied woont waar geen collectieve waterzuivering wordt georganiseerd (het zogenaamde individueel te optimaliseren buitengebied), zal in principe zelf via een IBA zijn afvalwater moeten zuiveren. Nieuwbouwwoningen in landelijke gebieden moeten nu al een IBA plaatsen. In het kader van landinrichting kunnen IBA's voor 80% worden gesubsidieerd. In ruilverkavelingsgebieden bestaat een gelijkaardige subsidiëring. Het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds subsidieert ook waterzuivering: vroeger bedroeg het subsidiepercentage 40%, sinds 27 juni 2008 is dat verminderd tot 30%⁽⁹⁷⁾. Verder zijn er nog gemeentelijke subsidies mogelijk en subsidies van het Vlaams Gewest via de VMM. Zonder op alle details van de mogelijke subsidiekanalen voor IBA's in te gaan, blijkt uit dit korte overzicht al dat naargelang een woning is gelegen in een landinrichtingsgebied of in een ruilverkavelingsgebied en of er al dan niet een landbouwbedrijf is gevestigd, verschillen kunnen optreden in de vormen van subsidiëring.

⁹⁴ Artikel 9, §1, laatste lid, zoals gewijzigd, van het subsidiebesluit.

⁹⁵ Zie nota aan de leden van de Vlaamse Regering nr. VR 2008 1403 DOC. 0208.

⁹⁶ Zie *Richtlijnen bij Landinrichtingprojecten*, bijlage 16.

⁹⁷ Artikel 3 van het BVR-2008.

In principe moet volgens de Europese kaderrichtlijn waterbeleid⁹⁸) alle afvalwater tegen 22 december 2015 worden gezuiverd. Aangezien de zoneringsplannen zo goed als afgewerkt zijn, is nu al geweten wie vroeg of laat verplicht zal zijn een IBA te plaatsen. In die situatie van verplichte plaatsing van een IBA rijst de vraag of het verschil in grootte en modaliteiten van de subsidie mag afhangen van het feit of iemand al dan niet in het gebied van een landinrichtingsproject woont.

In haar antwoord liet de minister weten dat het beleid inzake de subsidiëring van privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen voor de aanleg van IBA's recent is gewijzigd, gelet op de evoluties op vlak van de regelgeving voor de zuivering van het afvalwater in het individueel te optimaliseren buitengebied. De subsidiëring van IBA's zal niet meer als maatregel worden opgenomen in nieuwe landinrichtingsplannen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de zuivering van het bedrijfsafvalwater van melkveebedrijven.

3.4 Europese subsidiëring

Voor sommige landinrichtingswerken is ook een subsidie uit Europese fondsen mogelijk. Het Rekenhof ging na of Vlaanderen van die mogelijkheden gebruik maakt. In de steekproef van 108 vastleggingsdossiers werd in 10 dossiers Europese steun verleend.

De voornaamste bron van Europese steun in de onderzochte dossiers is het Programma voor Plattelandsontwikkeling in Vlaanderen (2000-2006). De steun viel onder punt 9.3.9 *Bevordering van de aanpassing en de ontwikkeling van het platteland: op weg naar een geïntegreerd plattelandsbeleid in Vlaanderen*, meer bepaald het strategische doel 2 *De bevordering van de medegebruikfunctie van de plattelandsgebieden voor de Vlaamse samenleving*. In dat onderdeel van het Europees plattelandsprogramma was bepaald dat de kosten van de maatregelen als volgt werden verdeeld: Vlaams Gewest 55%, Europese Unie 25% en lokale partner 20%. De Europese steun kwam dan uit de middelen van het toenmalige Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL).

Voor sommige maatregelen van het plattelandsprogramma kan ook steun worden verkregen uit andere Europese programma's, zoals het INTERREG-programma en doelstelling 2 van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). Als een maatregel zowel onder het Europees plattelandsprogramma als onder INTERREG of EFRO viel, werd de verdeling van het plattelandsprogramma toegepast (55-25-20). Als een landinrichtingsmaatregel daarentegen niet onder het plattelandsprogramma viel, werd eerst de Europese steun aangerekend (25%) en voor

⁹⁸ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (Pb nr. L 327 van 22 december 2000). Er kan 2 keer een verlenging van 6 jaar worden verkregen als aan enkele voorwaarden is voldaan.

het restbedrag werden de gewone regels van het subsidiebesluit toegepast (Vlaams Gewest 70%, lokale besturen 30%).

In het nieuwe door de Europese Commissie goedgekeurde Vlaamse programma 2007-2013⁽⁹⁹⁾, meer bepaald in as 3 *de leefkwaliteit op het platteland en diversificatie van de plattelandseconomie*, worden o.a. uitdrukkelijk lokale besturen en provincies als mogelijke begunstigden genoemd bij het uitvoeren van landinrichtingsplannen⁽¹⁰⁰⁾. Voor as 3 draagt de Europese subsidie 30%. De toegekende subsidies uit het vorige programma die nog niet effectief waren betaald bij afloop van het programma, konden als overgangsmaatregel nog worden betaald in de periode 2007-2008.

Europese cofinanciering is ook mogelijk voor Natura 2000-gebieden. Die kunnen zowel worden gefinancierd uit het plattelandsbeleid als uit het LIFE-programma⁽¹⁰¹⁾.

In de VLM gaat de dienst Bovengewestelijk beleid - Europa van de afdeling Platteland actief na in hoeverre bepaalde projecten voor Europese subsidies in aanmerking komen.

3.5 Uitvoering van de landinrichtingswerken

Zowel de lokale besturen als de VLM zijn gebonden door de wet op de overheidsopdrachten. De wetgeving is voldoende bekend bij de uitvoerende besturen. De VLM leidt haar personeel daarin op en heeft juridische specialisten die de personeelsleden bij verdere vragen begeleiden. Bij de onderzochte dossiers waarin de VLM als bouwheer optrad, heeft het Rekenhof geen inbreuken op de wet op de overheidsopdrachten vastgesteld. Uit de dossiercontrole blijkt dat ook bij de werken uitgevoerd door de lokale besturen de wet op de overheidsopdrachten werd nageleefd⁽¹⁰²⁾.

Strikt genomen zijn particulieren niet onderworpen aan de wet op de overheidsopdrachten. Toch bleek uit de dossiercontrole dat zij een be-

⁹⁹ De beginselen voor het Europees plattelandsbeleid voor de periode 2007-2013 werden vastgelegd in de verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO). In uitvoering daarvan werd een Vlaams programma voor Plattelandontwikkeling opgesteld dat bij beschikking van de Commissie van 13 november 2007 werd goedgekeurd.

¹⁰⁰ Punt 3.5.3 van het Programma voor plattelandontwikkeling Vlaanderen.

¹⁰¹ Europees programma om milieumaatregelen te ondersteunen. LIFE staat voor *L'Instrument Financier pour l'Environnement*.

¹⁰² De wet op de overheidsopdrachten is zowel op de Vlaamse Overheid als op de provincies en gemeenten van toepassing. De gemeenten behoren niet tot de controlebevoegdheid van het Rekenhof. In het kader van dit onderzoek werd dan ook alleen nagegaan of de werken die door de Vlaamse Overheid worden gesubsidieerd, voldoen aan deze wet.

roep doen op gelijkaardige procedures als die voor de overheidsopdrachten. Dat betekent dat zij voor kleinere werken een aangenomen factuur indienen en voor grotere werken meestal een beroep doen op een offertevraag, waarbij zij motiveren welke aannemer de voorkeur verdient, meestal de goedkoopste.

3.6 Bijzondere aspecten van de aankoop van onroerende goederen door de VLM

Voor de aankoop van gronden die achteraf door het Vlaams Gewest zullen worden beheerd, krijgt de VLM een subsidiëring van 100%⁽¹⁰³⁾. Dat geldt niet alleen voor de aankoopprijs zelf, maar ook voor de kosten die met de verwerving gepaard gaan. Na de uitvoering van de landinrichtingswerken worden de gronden gratis overgedragen aan het Vlaams Gewest.

De beslissing tot aankoop wordt in principe genomen door de raad van bestuur van de VLM. Als de gevraagde prijs niet hoger ligt dan de schattingsprijs en er een goedgekeurd onteigeningsbesluit beschikbaar is, of het betreft een kleine aankoop (minder dan 1.000 EUR of kleiner dan 10 are) heeft de raad van bestuur delegatie verleend aan de leidend ambtenaar⁽¹⁰⁴⁾.

Hoewel de VLM er in principe niet toe verplicht is, wordt er volgens de interne instructies altijd een schatting van het Comité tot Aankoop van Onroerende goederen van de Federale Overheidsdienst Financiën⁽¹⁰⁵⁾ (kortweg aankoopcomité) gevraagd. Soms vraagt de raad van bestuur als bijkomende zekerheid nog een eigen schatting van de VLM. In de steekproef van gecontroleerde dossiers heeft het Rekenhof die schattingsverslagen van het aankoopcomité effectief aangetroffen.

De VLM kan ook werken uitvoeren op gronden die achteraf zullen worden beheerd door gemeenten of provincies. Als die gronden nog geen eigendom zijn van de lokale besturen, koopt de VLM in de regel die gronden zelf aan. In dat geval moeten de gemeenten en provincies hun bijdrage aan de VLM terugbetalen. Zoals eerder vermeld⁽¹⁰⁶⁾ verminderde het ministerieel besluit van 12 april 2006 houdende subsidiëring van landinrichtingswerken uitgevoerd door gemeenten of provincies de subsidie van 70% naar 50%, waardoor de lokale besturen zelf 50% in plaats van 30% moeten bijdragen. Meestal draagt de VLM de gronden pas over aan de partner na de definitieve oplevering van de landinrichtingswerken⁽¹⁰⁷⁾. Pas

¹⁰³ Artikel 3 van het subsidiebesluit.

¹⁰⁴ Zie instructie voor het verwerven en vervreemden van onroerende goederen in het kader van de landinrichting, p. 7.

¹⁰⁵ Zie instructie voor het verwerven en vervreemden van onroerende goederen in het kader van de landinrichting, p. 5.

¹⁰⁶ Zie voetnoot nr. 70.

¹⁰⁷ Zie instructies onroerend goederen, p. 19.

op dat moment vraagt de VLM de bijdrage van de lokale besturen op. Dat betekent dat het agentschap gedurende meerdere jaren de aankoop pre-financiert⁽¹⁰⁸⁾. Dat is een van de elementen die bijdragen tot het negatieve saldo op de financiële rekeningen landinrichting van de VLM (zie 3.3.2). De VLM meent ook dat dit negatieve saldo geen wenselijke situatie is. Zij wijst erop dat zij voor de meer recente inrichtingsplannen, bijvoorbeeld Vallei van de IJzer al begonnen is met de doorverkoop van gronden, vooraleer de inrichtingswerken zijn aangevat of uitgevoerd.

3.7 Opgvolging van de landinrichtingswerken

3.7.1 Sanctie van terugbetaling

De verplichtingen van de eigenaar van de gronden waarop landinrichtingswerken worden uitgevoerd, eindigen niet als de werken zijn opgeleverd. De gedecentraliseerde besturen die een subsidie hebben gekregen voor de verwerving of onteigening van gronden, moeten de subsidie terugbetalen als zij die gronden binnen een termijn van 20 jaar vervreemden⁽¹⁰⁹⁾. Ook privépersonen zijn verplicht hun subsidies terug te betalen als zij binnen een periode van 20 jaar het goed waarop de landinrichtingswerken werden uitgevoerd, vervreemden⁽¹¹⁰⁾. Bovendien verliezen particulieren hun subsidie als zij hun beheersverbintenissen niet nakomen. Die instandhoudingsplicht geldt vreemd genoeg niet voor publieke rechtspersonen. Nochtans kunnen ook zij de gesubsidieerde werken verwaarlozen of een andere bestemming geven.

3.7.2 Controle

Bij zijn dossieronderzoek heeft het Rekenhof vastgesteld dat er geen systematische controle wordt uitgeoefend om na te gaan of de subsidietrekkers nog aan de voorwaarden voldoen om hun subsidie te mogen behouden. Soms is er een occasionele controle als er in een nabijgelegen gebied nieuwe gesubsidieerde landinrichtingswerken worden uitgevoerd.

3.8 Conclusies

Het begrip landinrichtingswerken is erg ruim en vaag gedefinieerd. Vooral het ontbreken van elke verdere specificering voor de subsidiëring van landinrichtingswerken van gemeenten en provincies, leidt tot een te vage grondslag voor een subsidieregeling. De reglementering is recent wel verfijnd met een verbod op dubbele subsidiëring.

¹⁰⁸ Na de voorlopige oplevering duurt het nog 2 tot 3 jaar vooraleer de grond kan worden overgedragen. Zie instructies onroerend goederen, p. 20.

¹⁰⁹ Artikel 8, laatste alinea van het subsidiebesluit.

¹¹⁰ Artikel 10, §2 van het subsidiebesluit.

In de gevallen waarin de VLM als bouwheer optreedt, recupereert zij de voorgeschoten bedragen voor landinrichtingswerken pas later, wat een negatief effect heeft op haar rekeningen. Dat geldt ook voor de aankoop van gronden die de VLM voor haar partners prefinanciert.

De VLM heeft richtlijnen opgesteld voor de uitvoering van de werken en de aanvraag van een subsidie. Ze gaat actief na in hoeverre bepaalde projecten voor Europese subsidiëring in aanmerking komen.

Het Rekenhof heeft geen inbreuken op de wet op de overheidsopdrachten vastgesteld in de onderzochte dossiers waarbij de VLM of lokale besturen als bouwheer optraden.

De richtlijnennota van de VLM plafonneert het subsidieerbare bedrag voor de KWZI's. Die beperking is echter niet in een adequaat juridisch document (ministerieel besluit bijvoorbeeld) vervat.

Er wordt niet systematisch gecontroleerd of de subsidiëtrekkers achteraf nog aan de voorwaarden voldoen om hun subsidie te behouden. Bovendien zijn de lokale besturen, in tegenstelling tot particulieren, niet gebonden door een instandhoudingsplicht.

4 Algemene conclusie

Landinrichting kreeg als apart instrument van de plattelandsinrichting nog geen eigen decreet. Een aantal decretale bepalingen inzake landinrichting zijn ingevoegd in het oprichtingsdecreet van de VLM, maar het begrip landinrichting bleef vrij ruim en enigszins vaag gedefinieerd. Doordat het subsidiebesluit grotendeels de formulering van het oprichtingsdecreet overneemt, zijn ook de subsidiecriteria nogal vaag. Dat geldt vooral voor subsidies aan lokale besturen, waarvoor het besluit zich beperkt tot een algemene definitie, zonder de landinrichtingswerken verder te specificeren. Het verbod op dubbele subsidiëring is daarentegen recent wel geregeld.

Sommige bijkomende subsidienormen steunen niet op een adequate juridische grondslag. Zo is het principe dat een maatregel maximum 40% mag afwijken van de kostprijs vastgesteld in het financieringsplan of dat individuele behandelingsinstallaties voor afvalwater maar tot een bepaald maximumbedrag worden gesubsidieerd alleen opgenomen in de richtlijnnota van de VLM. De vrij hoge afwijking van 40% is bovendien niet nader gemotiveerd.

De VLM levert een grote inspanning om haar personeelsleden op het terrein optimale ondersteuning te geven. Een algemene handleiding en een aantal modeldocumenten dragen bij tot een vlotte en uniforme afhandeling. Inbreuken op de wet op de overheidsopdrachten heeft het Rekenhof niet vastgesteld. De VLM gaat actief na in hoeverre bepaalde projecten voor Europese subsidiëring in aanmerking komen.

De ingewikkelde procedure van de landinrichting werkt echter vertragend. De vereenvoudigingen in de reglementering werken maar geleidelijk door vanwege overgangsmaatregelen. Hoewel het subsidiebesluit een vreemdingsverbod inhoudt voor particulieren en lokale besturen, worden die vereisten niet op een systematische manier gecontroleerd. Lokale besturen zijn trouwens in tegenstelling tot particulieren niet gebonden aan een instandhoudingsplicht.

De VLM boekt een negatief saldo op haar financiële rekening *landinrichting*, doordat zij een groot deel van de uitgaven prefinanciert. Dat probleem doet zich ook voor bij de aankoop van gronden. De VLM vordert de aankoopssom immers meestal pas terug van de partner na de definitieve oplevering van de eventuele werken.

5 Aanbevelingen

1. De Vlaamse Regering zou nauwkeuriger moeten bepalen welke soort landinrichtingswerken zij wil subsidiëren bij de verschillende partners. Voor de subsidieerbare werken van gemeenten en provincies moet minstens een specifiekere omschrijving voorhanden zijn.
2. Bijkomende subsidiënormen moeten in een algemeen bindend besluit worden opgenomen.
3. Het is wenselijk dat het subsidiebesluit ook voor de lokale besturen en de andere publiekrechtelijke rechtspersonen in een instandhoudingsplicht voorziet.
4. De minister zou een controle moeten organiseren om na te gaan of de begunstigden van subsidies ook naderhand nog voldoen aan de subsidievoorwaarden, waarvan sommige nog 20 jaar gelden.
5. De VLM kan het negatieve saldo op haar financiële rekening *landinrichting* ten dele verminderen door de gronden sneller door te verkopen aan haar partners, meer bepaald vóór de aanvang van de werken.

6 Antwoord van de minister

De Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur heeft op 20 mei 2010 gereageerd op het ontwerpverslag van de audit (zie bijlage 3).

De minister is niet bereid in te gaan op de eerste aanbeveling van het Rekenhof om subsidieerbare landinrichtingswerken nauwkeuriger te definiëren, in het bijzonder voor gemeenten en provincies. Zij vindt een brede definitie noodzakelijk om maatwerk te kunnen leveren en somt een aantal bezwaren op tegen het vastleggen van een exhaustieve lijst van subsidieerbare landinrichtingswerken voor gemeenten en provincies.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling van het Rekenhof (*opnemen van bijkomende subsidiënormen in een algemeen bindend besluit*) stelt de minister dat elke goedkeuring van een subsidie die het in het financieringsplan geraamde subsidiebedrag overtreft, feitelijk neerkomt op een impliciete goedkeuring van een aanpassing van het financieringsplan. De minister zal de administratie een voorstel laten uitwerken voor de aanpassing van de gehanteerde 40%-norm. Het lijkt haar echter beter de norm niet in het subsidiebesluit op te nemen.

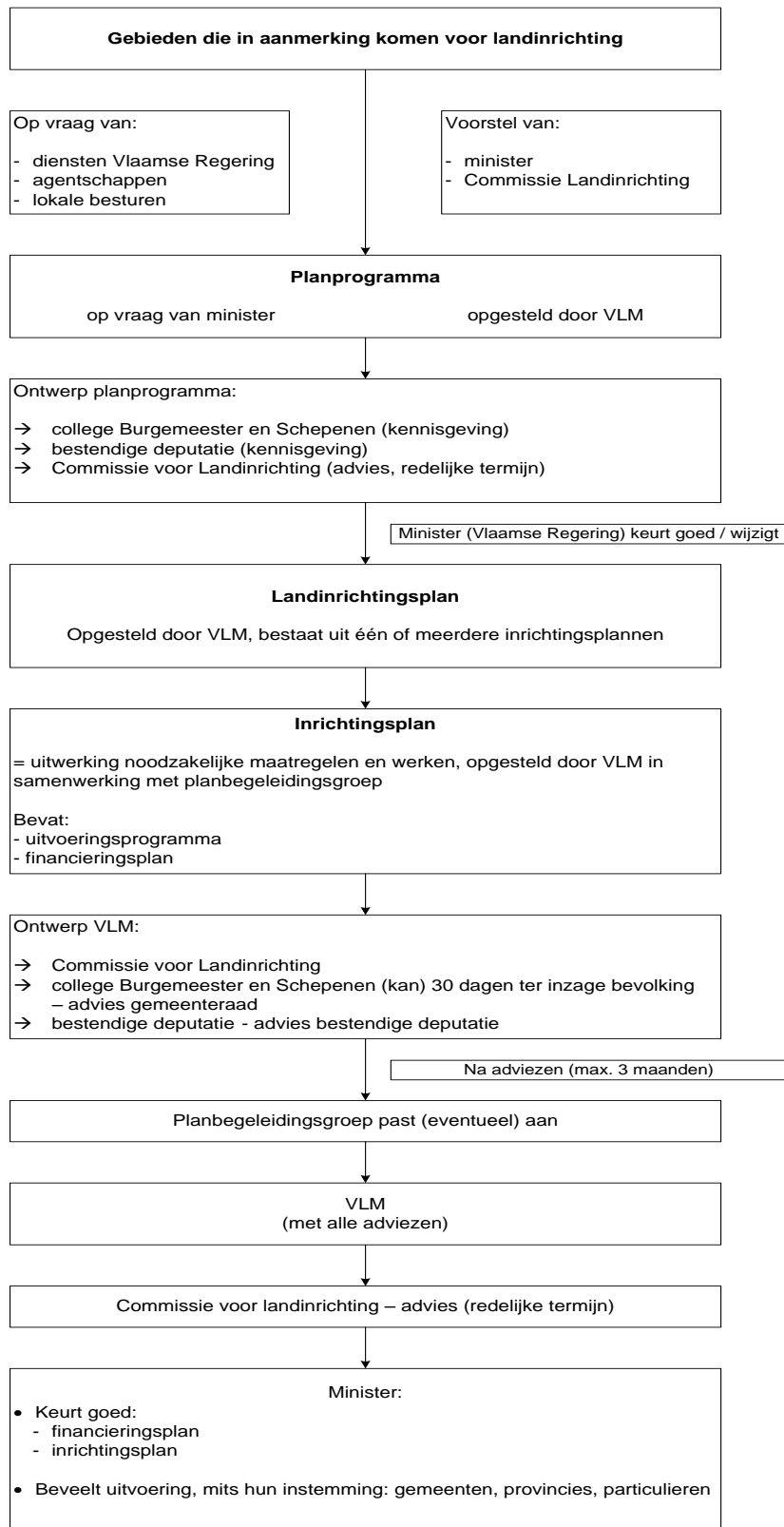
De derde aanbeveling van het Rekenhof in verband met de instandhoudingsplicht zal de minister verder laten onderzoeken.

Op de aanbeveling van het Rekenhof tot een betere controle op de naleving van de subsidievoorwaarden naderhand, zal de minister haar administratie vragen een controleprogramma uit te werken voor de privaatrechtelijke rechtspersonen en de natuurlijke personen. Zij gaat niet in op de situatie van de publiekrechtelijke rechtspersonen, die thans weliswaar geen instandhoudingsplicht hebben, maar wel een vervreemdingsverbod voor de gronden waarop gesubsidieerde landinrichtingswerken werden uitgevoerd.

Met betrekking tot de vijfde en laatste aanbeveling van het Rekenhof beaamt de minister dat het negatieve saldo op de financiële rekening *landinrichting* van de VLM geen wenselijke situatie is. Ze deelt mee dat de VLM reeds stappen heeft gezet en verdere initiatieven zal nemen.

De minister wijst tevens op de opdracht die ze reeds gaf aan de administratie tot voorbereiding van een vernieuwd decreet op de landinrichting met het oog op een betere juridische basis voor de landinrichting, een meer flexibel instrumentarium voor open ruimte projecten en een eenvoudiger procedure.

Bijlage 1: Schematische voorstelling procedure



Bijlage 2: Onderzochte inrichtingsplannen

Provincie West-Vlaanderen: pilootlandinrichtingsproject de Westhoek

- Duinenabdij
- Vallei de IJzer
- De Moeren

Provincie Antwerpen: pilootlandinrichtingsproject Grote Netegebied

- Dekshoevevijver
- Recreatief fietsroutenetwerk
- Duinherstel Keiheuvel

Provincie Oost-Vlaanderen: pilootlandinrichtingsproject Leie & Schelde

- Schermgroen E17
- Meilegem - Zingem
- Oude Kale

Provincie Limburg: pilootlandinrichtingsproject Noordoost-Limburg

- De Luisen, deel 2 (wandelpad)
- Groenstructuurplan Bocholt
- Itterbeek, deel Opitter

Bijlage 3: Antwoord van de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

20 mei 2010

Betreft: Ontwerpverslag audit “Subsidiëring van de landinrichting”

Geachte heer,

Ik dank het Rekenhof voor het toezenden van het ontwerpverslag met betrekking tot de audit over de subsidiëring van de landinrichting. Zoals gevraagd, deel ik het Rekenhof mijn reactie op de conclusies en aanbevelingen mee.

Ik stel met genoegen vast dat het Rekenhof een positieve beoordeling geeft aan het proces van de landinrichting, onder meer wat betreft de toepassing van de regelgeving op de overheidsopdrachten, de Europese (co)financiering van de projecten, de ondersteuning van de partners bij de projectuitvoering en de ondersteuning van de VLM medewerkers met een interne handleiding en modeldocumenten.

In het oprichtingsdecreet van de VLM en in de memorie van toelichting van het oprichtingsdecreet van de VLM wordt het begrip landinrichting gedefinieerd en toegelicht. In artikel 83 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en later in artikel 100 van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt het begrip landinrichting nader gespecificeerd. Landinrichting beoogt een breed inhoudelijk werkveld, wat een brede definitie noodzakelijk maakt die een lange tijd kan stand houden.

Wat de subsidiecriteria betreft werd bewust gekozen voor een brede definitie van landinrichtingswerken. De keuze werd gemaakt om de VLM via subsidies te financieren voor het uitvoeren van landinrichtingswerken op gronden van het Vlaamse Gewest, op grond van de algemene definitie van landinrichtingswerken zodat maatwerk voor elk gebied kan worden geleverd. Deze keuze geeft in de praktijk algemene voldoening.

Vaak zijn de gemeenten en de provincies eigenaar van de gronden waarop het Vlaamse Gewest landinrichtingswerken wenst uit te voeren. Het kan zowel om openbaar domein als om privaat domein van de gemeenten en de provincies gaan. De keuze werd gemaakt om ook in het geval van de subsidiëring van de VLM voor de landinrichtingswerken op het domein van de gemeenten en provincies de algemene definitie van landinrichtingswerken te hanteren, omdat landinrichtingswerken uiteraard niet minder verantwoord zijn door het loutere feit dat ze op het domein van een gemeente of een provincie worden uitgevoerd.

Het principe is dat als de landinrichtingswerken worden opgenomen in een inrichtingsplan ze in aanmerking komen voor subsidiëring in het kader van de landinrichting. Het subsidiebesluit van 1998 voorziet in dat geval een subsidie van 100% van het deel dat niet door de gemeenten en de provincies ten laste wordt genomen. Het deel dat door de gemeenten en de provincies ten laste wordt genomen, is in de praktijk steeds hetzelfde als het deel dat ze ten laste nemen als de landinrichtingswerken door de gemeenten en de provincies zelf worden uitgevoerd in het kader van een landinrichtingsproject. Het systeem kan enkel werken als de gemeenten en de provincies voor alle landinrichtingswerken waarvoor de VLM een subsidie kan krijgen, ook een subsidie kunnen krijgen als ze eigenaar zijn of worden van de gronden waarop de landinrichtingswerken worden uitgevoerd. Daarom is het niet wenselijk om de werken waarvoor een gemeente of een provincie een subsidie kan krijgen in het kader van landinrichting te gaan beperken via een exhaustieve lijst.

Indien er wel een exhaustieve lijst zou gemaakt worden voor de gemeenten en de provincies, zou dat uiteraard als gevolg hebben dat de gemeenten en de provincies voor werken die niet in de lijst zijn opgenomen sterk zouden aandringen op uitvoering door de VLM, waardoor de werken dan wel subsidieerbaar zouden worden. Bovendien zou dan ad hoc moeten beslist worden welk deel door de gemeenten en de provincies ten laste wordt genomen. Het is evident dat dit in de praktijk tot moeilijkheden zou leiden. Dit zou enkel kunnen worden vermeden door dezelfde exhaustieve lijst toe te passen in het geval de VLM landinrichtingswerken uitvoert op gronden waarvan een gemeente of een provincie eigenaar is of wordt. Dat laatste is zeker niet wenselijk, omdat er dan niet meer op maat van een gebied kan worden gewerkt.

Het is bovendien niet zo dat het na ruim tien jaar ervaring met het subsidiebesluit van 17 maart 1998, mogelijk is om alle mogelijke landinrichtingswerken exhaustief op te sommen. De lijst van subsidieerbare werken zou op zich al zeer uitgebreid moeten zijn, en toch zou het risico bestaan dat sommige werken over het hoofd worden gezien.

Wat de bijkomende subsidienormen betreft, moet worden opgemerkt dat zowel het goedkeuren van het financieringsplan als het verlenen van de landinrichtingssubsidies bevoegdheden zijn van de Vlaamse minister bevoegd voor de landinrichting. Elke goedkeuring van een subsidie die het in het financieringsplan geraamde subsidiebedrag overtreft, komt feitelijk neer op een impliciete goedkeuring van een aanpassing van het financieringsplan. De administratie en de VLM hanteren een 40%-norm, zodat pas bij een overschrijding van meer dan 40% op het niveau van een individuele maatregel, het financieringsplan expliciet wordt aangepast. Het valt te overwegen de 40%-norm inzake de afwijking tussen het effectieve subsidiebedrag en het in het financieringsplan geraamde subsidiebedrag op het niveau van een maatregel van een inrichtingsplan, aan te passen. Ik zal mijn administratie een voorstel laten uitwerken van aanpassing van de gehanteerde norm. Het lijkt mij beter de norm niet op te nemen in het subsidiebesluit van 17 maart 1998, omdat het dan sneller als een verworven recht zal worden geïnterpreteerd.

Wat de subsidiëring van individuele behandelingsinstallaties voor afvalwater betreft, kan ik u meedelen dat het beleid inzake de subsidiëring van privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen voor de aanleg van IBA's recent is gewijzigd, gelet op de evoluties op vlak van de regelgeving voor de zuivering van het afvalwater in het individueel te optimaliseren buitengebied. De subsidiëring van IBA's zal niet meer als maatregel worden opgenomen in nieuwe landinrichtingsplannen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de zuivering van het bedrijfsafvalwater van melkveebedrijven. In de al goedgekeurde landinrichtingsplannen waarin de aanleg van IBA's op landbouwbedrijven en landelijke woningen als maatregel is opgenomen, blijft de maatregel behouden. Ik zal eerstdaags de nieuwe beleidsvisie meedelen aan de VLM.

De stelling dat de al doorgevoerde vereenvoudigingen in de reglementering maar langzaam doorwerken vanwege overgangsmaatregelen is grotendeels onterecht. Aangezien de 4 pilootprojecten al geruime tijd bezig waren, zou het toepassen van de nieuwe reglementering (BVR-2004) nauwelijks verschil gemaakt hebben, omdat het verschil tussen het BVR-1996 en het BVR-2004 vooral betrekking heeft op de procedure voor de opstart van landinrichtingsprojecten. Het enige verschil tussen de oude en de nieuwe procedure voor de vier pilootlandinrichtingsprojecten zou het vervangen van het landinrichtingscomité en de stuurgroep door een planbegeleidingsgroep geweest zijn. Intussen zijn de vier pilootlandinrichtingsprojecten al zeer ver gevorderd. Volgens de huidige vooruitzichten zullen de vier pilootlandinrichtingsprojecten, met uitzondering van één of twee inrichtingsplannen, eind 2013 volledig afgerond zijn.

Het Rekenhof merkt wel terecht op dat ook de nieuwe procedure ingewikkeld en langdurig is. Ik kan in dit verband verwijzen naar de opdracht die ik de VLM gaf om, samen met ALBON, ANB, VMM en departement Landbouw en Visserij, te komen tot een flexibel instrumentarium voor open ruimte projecten door de uitwerking van een vernieuwd decreet op de landinrichting. Het vernieuwde decreet op de landinrichting moet een betere juridische basis leveren voor de landinrichting en een meer flexibel instrumentarium ter beschikking stellen voor projecten van de Vlaamse overheid in de open ruimte. Het vernieuwde decreet op de landinrichting kan ook tegemoet komen aan het feit dat landinrichting voor grondverwerving en -ruil momenteel enkel van algemene procedures kan gebruikmaken, zoals aankoop en onteigening. Voor het vereenvoudigen en verkorten van de landinrichtingsprojecten, is het wenselijk dat de landinrichting over specifieke instrumenten voor grondverwerving en -ruil beschikt.

Landinrichtingswerken op gronden van lokale besturen worden enkel gerealiseerd als die een deel zelf betalen, en zich dus impliciet engageren om de werken in stand te houden. Het principe wordt toegepast dat de lokale besturen de autonomie hebben om gesubsidieerde landinrichtingswerken al dan niet voor lange tijd in stand te houden. Deze besturen hebben een publieke verantwoordelijkheid en zullen in de regel de landinrichtingswerken als een goede huisvader beheren. De aanbeveling om een instandhoudingsplicht voor de publiekrechtelijke rechtspersonen op

te nemen in het subsidiebesluit van 17 maart 1998 zal ik verder laten onderzoeken.

Betreffende de controle om na te gaan of de privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen die een subsidie voor het uitvoeren van landinrichtingswerken verkregen, ook naderhand nog voldoen aan de subsidievoorwaarden die 20 jaar gelden, zal ik aan mijn administratie vragen een controleprogramma hieromtrent uit te werken. Op basis hiervan kunnen de noodzakelijke controles op een efficiënte en effectieve manier worden uitgevoerd.

Ik ben er mij tenslotte terdege van bewust dat het negatieve saldo op de financiële rekening “landinrichting” van de VLM geen wenselijke situatie is. De VLM heeft reeds stappen gezet om het negatieve saldo aan te zuiveren en zal verder initiatieven op dit vlak nemen.

Hoogachtend,

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be