



Vlaams
Parlement

stuk **37-M** (2009-2010) – Nr. 2
ingediend op 12 januari 2011 (2010-2011)

Verslag

van het Rekenhof

over de subsidiëring van de landinrichting

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door mevrouw Tinne Rombouts

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heren Robrecht Bothuyne, Lode Ceyskens, de dames Tinne Rombouts, Valerie Taeldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
mevrouw Tine Eerlingen, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heren Johan Sauwens, Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Stefaan Sintobin, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Els Robeyns;
de dames Danielle Godderis-T'Jonck, Liesbeth Homans;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

Stukken in het dossier:

37-M (2009-2010) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak op 30 november 2010 het verslag van het Rekenhof over de subsidiëring van de landinrichting.

1. Toelichting

De heer *Rudi Moens*, raadsheer bij het Rekenhof, stelt dat het onderzoek een rechtmatigheidsonderzoek is over de subsidiëring van de landinrichting. De algemene conclusie van het onderzoek is dat de regelgeving doorgaans correct wordt toegepast. Desalniettemin formuleert het Rekenhof enkele aanbevelingen.

Inleiding

Het concept landinrichting is gebaseerd op de ruilverkaveling, maar is ruimer. Ruilverkaveling had het rendabeler maken van landbouwgronden tot doel en was dus beperkt tot landbouwgebieden. Landinrichtingsprojecten beogen een multifunctionele inrichting van het platteland. De doelstellingen situeren zich op vlak van milieu, natuur, landbouw, recreatie en cultuurhistorie. Het rapport geeft meerdere voorbeelden, onder andere dat van de Dekshoevevijver in Geel. Het doel van het inrichtingsproject was het natuurvriendelijk inrichten van het natuurgebied, via aanleg wandelpaden, betere parkeermogelijkheden, de bouw van een vogelkijkplatform, de aanleg van vissersplaatsen enzovoort.

Voor landinrichting is er nog geen afzonderlijk decreet, nochtans is dat aangekondigd in de beleidsnota Leefmilieu 1999-2004. De belangrijkste wettelijke bepalingen zijn nog steeds terug te vinden in het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij, gewijzigd in 1995 om er een aantal subsidiebepalingen aan toe te voegen en in 2004 om de VLM om te vormen tot een agentschap. Voor 1995 waren er geen subsidiemogelijkheden. Daarnaast gelden er verschillende besluiten van de Vlaamse Regering. Een eerste besluit dateert van 1990 en was bedoeld om de eerste proefprojecten te reglementeren. Vervolgens heeft de regering in 1996 nadere regels vastgelegd, gebaseerd op de ervaring met de proefprojecten. In 1998 zijn de subsidiebepalingen, in het decreet ingelast in 1995, uitgevoerd. In 2004 en 2008 zijn de procedures vereenvoudigd.

Begrip landinrichting

Het begrip landinrichting wordt zeer ruim maar tegelijk zeer vaag omschreven, zowel in het decreet als het subsidiebesluit. Zo staat in artikel 11 van het oprichtingsdecreet van de VLM dat onder landinrichting “het vrijwaren, herwaarderen en het meer geschikt maken van bepaalde gebieden” wordt verstaan. Artikel 12 van hetzelfde decreet somt op algemene wijze de gebieden op: landelijke gebieden, recreatiegebieden, woongebieden met een landelijk karakter enzovoort.

Budgettaire belang

De Vlaamse overheid draagt bij in de landinrichting door subsidies te verlenen. Die subsidies gaan naar de VLM maar ook naar andere publiekrechtelijke rechtspersonen zoals gemeenten, provincies, polders en waterringen en naar privaatrechtelijke rechtspersonen zoals de vzw Natuurpunt en particulieren.

Het budget schommelde de voorbije jaren tussen de 2,5 en de 3 miljoen euro per jaar en staat ingeschreven op de begroting van het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie. Voor 2010 bedroeg het budget 2,949 miljoen euro.

Voorwerp van het onderzoek en methodologie

Het Rekenhof onderzocht de rechtmatigheid, niet de doelmatigheid. Dat neemt niet weg dat het Rekenhof ook een aantal beheersaspecten heeft onderzocht. De centrale

onderzoeksvraag was: “Worden de subsidies inzake landinrichting correct toegekend en uitbetaald en wordt er voldoende controle uitgeoefend op de aanwending door de subsidietrekkers?”

Het Rekenhof maakte voor het onderzoek gebruik van een vrij klassieke methodologie, namelijk dossieronderzoek, documentanalyse en interviews. Het Rekenhof onderzocht 108 subsidiedossiers uit 12 van de 58 inrichtingsplannen. Daarnaast werden de belangrijkste documenten doorgenomen, zijnde de regelgeving en de interne richtlijnen. Er werden ook interviews gehouden met de ambtenaren en de personeelsleden van de VLM en van ALBON.

Vaststellingen – planning

De heer *Vital Put*, revisor van het Rekenhof, zegt dat de procedure in 2004 vraaggestuurd en eenvoudiger werd. In plaats van een zwaar voortraject wordt sindsdien onmiddellijk een planprogramma opgemaakt. De twee adviesorganen, het Landinrichtingscomité en de stuurgroep, zijn gefuseerd tot één Planbegeleidingsgroep. Er worden ook minder adviezen gevraagd. Een derde vereenvoudiging kwam er in 2008: in bepaalde omstandigheden hoeft geen planprogramma te worden opgesteld.

Het Rekenhof onderzocht de doorlooptijd van de complexe procedure niet en gaf er dus ook geen aanbevelingen over. Zowel de administratie als de minister vinden de nieuwe procedure nog te ingewikkeld en langdurig. De minister kondigt in haar antwoord op de opmerkingen van het Rekenhof een vernieuwd decreet op de landinrichting aan met een flexibel instrumentarium. Het Rekenhof heeft in zijn verslag op pagina 21 de wijzigingen tussen de oude en de nieuwe reglementering in kaart gebracht.

Op het einde van de procedure is er dus een goedgekeurd inrichtingsplan. Een inrichtingsplan bevat naast een projectbeschrijving en uitvoeringsprogramma ook een financieringsplan met een kostenraming. De interne richtlijnen van VLM bepalen dat budgetoverschrijdingen tot 40 percent per maatregel zijn toegestaan zonder dat het financieringsplan moet worden aangepast en opnieuw door de minister moet worden goedgekeurd. Het Rekenhof vraagt naar de motivering van dit toch substantieel percentage toegelaten meerkosten. Zijn interne richtlijnen een adequate juridische grondslag voor een dergelijke grote afwijking?

Vaststellingen – subsidiëring

Eenmaal er een goedgekeurd inrichtingsplan is, kunnen de subsidies worden toegekend. Daarbij gelden de regels van het subsidiebesluit van 17 maart 1998. Bij dat besluit heeft het Rekenhof twee bedenkingen geformuleerd. De subsidieerbare landinrichtingswerken voor gemeenten en provincies zijn te vaag omschreven. Het Rekenhof ziet het dilemma waar de minister en de administratie voorstaan. Enerzijds willen ze maatwerk mogelijk maken, wat het best kan bij een ruime definitie. Anderzijds vergen de beginselen van behoorlijke regelgeving gelijke behandeling en duidelijke regels. Is het met de beschikbare ervaring niet mogelijk de subsidieerbare werken duidelijker af te bakenen?

Een tweede bedenking gaat over de instandhoudingsplicht. Voor privépersonen is er gedurende een periode van 20 jaar een instandhoudingsplicht en worden beheersverplichtingen opgelegd, voor de lokale besturen niet. Dat is geen theoretische kwestie want er zijn al discussies geweest met lokale besturen die bepaalde werken een andere bestemming wilden geven.

Voor de 12 onderzochte inrichtingsplannen heeft het Rekenhof 108 subsidiedossiers onderzocht over de periode 2004-2007. Het betrof zowel subsidies aan VLM, aan lokale besturen als privépersonen. Het Rekenhof stelde vast dat de subsidiereglementering cor-

rect wordt toegepast. Ook de wetgeving op de overheidsopdrachten wordt correct toegepast. De VLM gaat systematisch na of projecten in aanmerking komen voor Europese subsidiëring.

Het Rekenhof vindt wel dat er te weinig systematische controle is om na te gaan of de subsidietrekkers blijven voldoen aan de subsidievoorwaarden. Een tweede bedenking slaat eerder op financiën dan op rechtmatigheid. De VLM recupereert de voorgeschoten bedragen pas na de werken, wat een negatief effect heeft op de financiële rekening landinrichting. Dit geldt vooral voor dossiers waar gronden worden aangekocht.

2. Bespreking

Antwoord van de minister

Mevrouw *Joke Schauvliege*, Vlaams minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur, verwijst naar het antwoord dat als bijlage 3 bij het verslag is opgenomen en licht dit antwoord kort toe.

In het oprichtingsdecreet van de VLM is het begrip landinrichting inderdaad breed gedefinieerd, hoewel het nader gespecificeerd is in de decreten van 1999 en 2009. De minister acht het beter een ruime definitie te hanteren dan een eindeloze reeks werkzaamheden op te sommen. In praktijk is dat trouwens niet haalbaar gebleken.

Met betrekking tot de tweede aanbeveling van het Rekenhof, het opnemen van bijkomende subsidienormen in een algemeen bindend besluit, stelt de minister dat elke goedkeuring van een subsidie die de in het financieringsplan geraamde subsidiebedrag overtreft, feitelijk neerkomt op een impliciete goedkeuring van een aanpassing van het financieringsplan. De administratie werkt momenteel aan een aanpassing van de 40 procentnorm, maar dan buiten het subsidiebesluit, om niet de indruk te wekken dat het om een verworven recht zou gaan.

Wat betreft de derde aanbeveling van het Rekenhof, over de instandhoudingsplicht voor lokale besturen, wil de minister zich hoeden voor inbreuken op de lokale autonomie. Ze gaat ervan uit dat de lokale besturen in principe de landinrichtingswerken als een goede huisvader beheren. De aanbeveling om een instandhoudingsplicht voor de publiekrechtelijke rechtspersonen in het subsidiebesluit op te nemen, zal de minister verder laten onderzoeken.

Op de aanbeveling van het Rekenhof inzake een betere controle op de naleving van de subsidievoorwaarden naderhand, antwoordt de minister dat de ALBON een controleprogramma uitwerkt voor de privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen.

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. Daaraan is al verholpen. De VLM heeft reeds stappen gezet om het negatieve saldo aan te zuiveren en zal verder initiatieven nemen op dit vlak.

De minister besluit dat het Rekenhof globaal gezien een positief oordeel geeft over de subsidiëring van de landinrichting in het Vlaamse Gewest. Het is de bedoeling van de minister die werkwijze te bestendigen en eventueel aan te passen aan de aanbevelingen en opmerkingen.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer *Dirk Peeters* zegt dat zijn ervaringen met landinrichtingsprojecten vrij goed zijn. Het lid begrijpt dat het Rekenhof vindt dat het instrument beter controleerbaar, opvolg-

baar en meetbaar moet zijn. Maar landinrichting maakt vaak deel uit van ruimere projecten en verschilt danig van gebied tot gebied. Maatwerk moet mogelijk zijn. Hoe zou het Rekenhof dan landinrichting definiëren om het beter controleerbaar te maken?

Mevrouw *Tinne Rombouts* acht het eveneens belangrijk dat het instrument van de landinrichting flexibel en oplossingsgericht blijft. Het past immers in een breder en complex proces. Het lid verwijst in dit verband naar de laatste aanbeveling van het Rekenhof over het negatieve saldo van de rekening landinrichting. Als de VLM niet langer de mogelijkheid heeft gronden aan te kopen om ze later te verdelen of te verkopen, vervalt een deel van de kracht van het instrument. Brengt het iets langer in bezit houden van de gronden de VLM in problemen?

De heer *Bart Martens* wijst op de vereenvoudiging van de procedure in 2008. Het aantal adviesmomenten daalt, het voortraject wordt lichter. Desondanks blijft het een loodzware procedure. In het kader van de versnelling van maatschappelijk belangrijke investeringsprojecten stelt het lid voor na te gaan of de opmaak van landinrichtingsplannen niet parallel kan verlopen met de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dat zou heel wat tijd sparen en allicht ook andere synergievoordelen opleveren. Vandaag komt eerst het bestemmen, dan het inrichten dan het beheren. Misschien kunnen een aantal procedures gelijktijdig verlopen.

De heer *Rudi Moens*, raadsheer bij het Rekenhof, geeft toe dat er zowel voor een vage, ruime definitie als voor een duidelijke, striktere definitie argumenten zijn. Maatwerk is belangrijk. Anderzijds heeft de VLM ondertussen tien jaar ervaring met deze landinrichtingsprocedure en suggereert het Rekenhof dat de tijd gekomen is om een exhaustieve lijst op te stellen van projecten die in aanmerking komen. Daarenboven zijn er blijkbaar wel dergelijke lijsten voor de privaatrechtelijke rechtspersonen. Als het kan voor de ene groep rechtspersonen, is het allicht ook mogelijk voor de andere. De derde grond voor de aanbeveling is dat, in het kader van de gelijke behandeling, lokale besturen op voorhand moeten kunnen oordelen of een bepaald project al dan niet in aanmerking komt voor subsidiëring. Het Rekenhof begrijpt dat flexibiliteit noodzakelijk is, maar blijft vinden dat een nadere definiëring mogelijk is, daarom niet in een decreet maar eventueel in een handleiding of in het besluit. De administratie en de minister zijn het best geplaatst om te oordelen wat mogelijk is.

De VLM is ondertussen al begonnen met het sneller verkopen van gronden. Het in bezit houden van gronden heeft geen nefast effect op het budget van de landmaatschappij. De VLM heeft voldoende middelen. De rekening die in het rood is gegaan, is een soort subrekening. Op het totaal van de rekeningen die worden geconsolideerd, is er geen probleem. Het blijft natuurlijk zo dat de VLM gedurende meerdere jaren belangrijke bedragen prefinanciert.

De heer *Vital Put*, revisor bij het Rekenhof, zegt dat het Rekenhof de doorlooptijd van de procedure niet onderzocht heeft. Toch wil hij twee algemene opmerkingen maken.

De aanbevelingen van het Rekenhof in het advies over de vertraging bij grote infrastructuurwerken (*Parl. St. VI. Parl. 2009-10, nr. 55/1*) zijn ook van toepassing. Zo kunnen bijvoorbeeld de aanbevelingen over projectmanagement ook op de landinrichting worden toegepast.

Er wordt heel wat tijd besteed aan advisering. Advies is echter een instrument voor democratische inspraak. Doorlooptijd en inspraak moeten dus tegen elkaar worden afgewogen. Het is niet aan het Rekenhof om daar uitspraken over te doen.

Bart MARTENS,
voorzitter

Tinne ROMBOUTS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen:

ALBON Afdeling Land en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen

VLM Vlaamse Landmaatschappij