



**WILD
OAKS**

agio /
LEGAL



RASSCHAERT
ADVOCATEN

Rapport deel 1: juridisch kader projectregie/ projectlasten

GEMEENTE DILBEEK

Opgemaakt door:

Jan Willems
Wild Oaks

Vorbereid voor:

Brigitte De Molder
Gemeente Dilbeek

Opgeleverd op:

30 april 2024

INHOUD

Deel 1: JURIDISCH KADER

SAMENVATTING	p. 3
<i>BESLISSINGSBOOM PROJECTREGIE</i>	<i>p. 5</i>
AANDACHTSPUNTEN PROJECTREGIE	p. 8

Deel 2: BIJLAGEN

PRAKTIJKVOORBEELDEN	p. 14
TEMPLATE PRINCIEPSOVEREENKOMST	p. 31
TEMPLATE INTENTIEOVEREENKOMST	p. 45
TEMPLATE PROJECTZONE AGENDEREN	p. 51
TEMPLATE RUIMTELIJK BUSINESSPLAN	p. 52

SAMENVATTING

Gezien de bijzondere ligging en kwaliteiten van Dilbeek, is groei onvermijdelijk. De groei in het woningaanbod moet echter op een doordachte manier en binnen een duidelijke ruimtelijke visie gebeuren. Veel locaties lenen zich niet tot een onvoorwaardelijke verdichting. Om meer sturend op te treden en de identiteit van Dilbeek te behouden en versterken, heeft het lokale bestuur een 'Bouwkompas' uitgewerkt dat voor iedereen duidelijk moet maken wat waar mag gebouwd worden en onder welke voorwaarden. Dit Bouwkompas bestaat uit vier instrumenten: (1) de Bouwbelasting, (2) de verordening 'Kwaliteitsvol Wonen', (3) het Woonomgevingsplan als beleidsmatig gewenste ontwikkeling en (4) de verordening 'Projectlast'. De eerste twee onderdelen zijn reeds in voege getreden sinds 1 januari 2021 en 1 januari 2022, respectievelijk. In het voorliggende document geven we een duidelijk (juridisch) kader voor de Projectlast.

Met de Projectlast wil het lokale bestuur ervoor zorgen dat vastgoedontwikkelaars een maatschappelijke meerwaarde voor de buurt realiseren (bv. meer groen, trage wegen, waterbuffering, etc.). Hiervoor heeft het lokale bestuur reeds een eerste versie van een principsovereenkomst (of 'anterieure overeenkomst') laten opmaken. Dit document was een goede aanzet. Bij de verdere implementatie van de Projectlast zijn er echter bijkomende vragen gerezen zoals:

- Wat zijn de verschillende, praktisch haalbare mogelijkheden waarover het lokale bestuur beschikt om te sturen op de maatschappelijke meerwaarde van vastgoedprojecten?
- Hoe verhouden dergelijke sturingsmogelijkheden zich op het vlak van rechtszekerheid en gebruiksvriendelijkheid (aan zowel publieke als private zijde)?
- Is de uitwerking van een principsovereenkomst de meest logische (eerste) stap voor het creëren van de gewenste sturingsmogelijkheden?
- Is de uitwerking van een principsovereenkomst voldoende voor de implementatie van de Projectlast zoals bedoeld in het Bouwkompas?
- Hoe kan de bestaande principsovereenkomst aangepast worden in functie van gebruiksvriendelijkheid?

Bovenstaande vragen waren een vertrekpunt voor dit onderzoek. In dialoog met het lokale bestuur werden deze bijgestuurd en verfijnd. Na een startoverleg werd er een co-creatieve workshop georganiseerd met praktijkvoorbeelden om de verschillende vraagstukken uit te diepen vanuit het perspectief van zowel het beleid als de administratie. Tijdens deze workshop en in het verdere onderzoek werd er steeds gewerkt op het snijvlak van publiek en privaat met dubbele juridische expertise: enerzijds was er een expert die de (traditionele) rol opnam van juridisch adviseur van het lokale bestuur, anderzijds was er een expert die de (fictieve) belangen behartigde van private vastgoedontwikkelaars waarmee het lokale bestuur in onderhandeling zou treden.

Het resultaat van dit onderzoek was praktijkgericht met de oplevering van enerzijds een heldere beslissingsboom voor projectregie en het onderhandelen van maatschappelijke meerwaarde (inclusief aandachtspunten) en anderzijds de juridische templates voor een (aangepaste) principsovereenkomst en een intentieovereenkomst.

Een van de belangrijkste aandachtspunten die in het kader van dit onderzoek werd geformuleerd betreft de noodzaak van een (voldoende) verband tussen enerzijds de stedenbouwkundige lasten en de vergunde werken en anderzijds de voordelen voor de actoren en de nadelen voor de overheid. In de huidige regelgeving moet er een fysieke of functionele relatie bestaan tussen de last en het vergunde project. In praktijkvoorbeelden waarbij onderhandeld wordt over maatschappelijke meerwaarde zoals de aanleg van een publiek park binnen dezelfde projectomgeving (dus een kwalitatieve projectomgeving), is dit verband duidelijk verdedigbaar. Wanneer men echter probeert te onderhandelen over bv. de aanleg van een publieke stationsparking op private gronden is deze relatie minder duidelijk. Waarom zouden private grondeigenaars moeten voorzien in een parkeerbehoefte die ontstaat door de aanwezigheid van het station? Een rechtszekere projectlast vereist ook een duidelijk verband tussen het vergunde project en de nadelen voor de overheid. Welke bijkomende taken voor de overheid vloeien voort uit de vergunde werken? De aanleg van wegenis en publiek domein is hier een goed voorbeeld van bijkomende taken die direct voortvloeien uit een vergund project. Tenslotte is proportionaliteit van de lasten t.o.v. de voordelen voor de actoren belangrijk vanuit het perspectief van rechtszekerheid. Welke voordelen ondervinden de actoren effectief? Indien de actoren effectief tot een ontwikkeling overgaan, moet er via de opmaak van een transparant businessplan onderzocht worden of deze actoren na eventuele stedenbouwkundige lasten nog minstens over een marktconforme ontwikkelingsmarge beschikken. De opmaak van een dergelijk businessplan is iets wat wellicht meer realistisch is voor midden- of grootschalige ontwikkelingen dan voor kleinschalige projecten (waarvoor via een verordening eventueel financiële lasten kunnen worden geregeld).

Gezien het nog relatief beperkte aantal praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten in Vlaanderen en de beperkte rechtspraak hieromtrent is voorzichtigheid vanuit juridisch oogpunt aangewezen. Zolang de ruimtelijke werking van het instrument van de stedenbouwkundige last niet wordt verruimd in de Vlaamse regelgeving, blijft het risicovol om een projectlast op te leggen in het geval van een moeilijk verdedigbaar verband. De bijgevoegde juridische templates verdienen in dit kader ook een belangrijke kanttekening: deze modulaire voorbeelddocumenten geven een helder inzicht in de verschillende opties, maar vereisen wel nog juridische ondersteuning tijdens de uitwerking in functie van een specifiek dossier. Wij raden daarom af om deze documenten in een Gemeenteraadsbesluit te verankeren. Dit schept verwachtingen t.a.v. burgers, die zich zouden kunnen beroepen op o.a. beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het vertrouwensbeginsel en gelijkheidsbeginsel, om een bepaalde overeenkomst te bekomen vanwege het lokale bestuur. De opgeleverde juridische templates en bv. een kaderovereenkomst met juridische experts op afroep stellen het lokale bestuur weliswaar in staat om het nodige maatwerk op een efficiënte en budgetvriendelijke manier te organiseren.

Tot slot halen we nog een kritische bedenking aan die door het lokale bestuur aan het begin van dit onderzoek werd geformuleerd: wanneer we maatschappelijke meerwaarde willen realiseren, waarom hanteren we dan een negatieve term zoals 'Projectlast'? Vanuit juridisch oogpunt is het aangewezen om steeds een duidelijke verwijzing te maken naar 'stedenbouwkundige lasten' aangezien deze term terug te vinden is in de Vlaamse regelgeving (artikelen 75 en 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet). Wanneer het lokaal bestuur verder een meer positieve term wil hanteren (en een term die potentieel beter aansluit bij een nieuw economisch paradigma), kan men overwegen om de 'Projectlast' om te dopen tot bv. een 'ontwikkelingsbijdrage voor maatschappelijke investeringen' of kortweg 'maatschappelijke ontwikkelingsbijdrage'.

BESLISSINGSBOOM PROJECTREGIE

Als helder kader voor projectregie werd er een beslissingsboom uitgewerkt (zie p. 8). In dit schema leggen we de relatie tussen het generiek beleid en het maatwerk dat van toepassing is op projectzones, zonder evenwel te vervallen in details of alomvattende structuren. De bedoeling is niet om exhaustief te zijn, maar om voldoende overzicht te creëren voor de operationele en juridische stappen die het lokale bestuur kan ondernemen voor (bij Collegebesluit) aangeduide projectzones.

Generiek beleid, volgend uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), is algemeen van toepassing op het grondgebied. Als belangrijkste relaties met de projectregie in de projectzones beschouwen we enerzijds de relevante verordeningen en anderzijds de **ruimtelijke uitvoeringsplannen**. Het meest kritieke aandachtspunt op dit niveau betreft het voorzien van voldoende afwijkingsmogelijkheden zodat projectregie en dus maatwerk in functie van een specifiek project effectief mogelijk blijft.

In specifieke zones van het grondgebied zijn er bijzondere **lokale behoeften** aanwezig (bv. verkeersveiligheid, waterproblemen, gebrek aan groen, slechte beeldkwaliteit, etc.). Deze maatschappelijke behoeften zijn soms reeds bekend bij het lokale bestuur, maar zijn vaak latent aanwezig en worden pas opgemerkt wanneer de zone meer in detail wordt beschouwd in het kader van een ruimtelijk initiatief. Daarom is het belangrijk dat het Loket Ruimte een 'quickscan maatschappelijke meerwaarde' uitvoert wanneer er rond een **private of publieke grondpositie** een (her)ontwikkelingsvoorstel wordt uitgewerkt.

Wanneer het Loket Ruimte van oordeel is dat er mogelijks elementen aanwezig zijn die tot een maatschappelijke meerwaarde kunnen leiden, wordt het ruimtelijk initiatief doorverwezen naar het Team Projectregie. Indien het Team Projectregie bij nader inzicht ook van oordeel is dat er een potentiële maatschappelijke meerwaarde schuilt in het ruimtelijk initiatief, zal ze dit project (en eventueel het ruimere projectgebied) agenderen als een projectzone voor het College van Burgemeester en Schepenen (CBS). Indien het CBS de site effectief aanduidt als projectzone in een Collegebesluit, start het regieproces. Bij een negatief oordeel in een van de vorige stappen, is louter het generiek beleid van toepassing op het ruimtelijk initiatief.

De eerste belangrijke stap bij projectregie is in dialoog treden met de strategische grondeigenaars en met hen minstens een intentieovereenkomst afsluiten. In deze overeenkomst wordt gesteld dat de lokale overheid de regierol zal opnemen om het juiste maatschappelijke programma te bepalen. De grondeigenaars krijgen via deze overeenkomst zicht op een helder proces voor de ontginning van het project en de opbouw van draagvlak. Tegelijkertijd verbinden ze zich tot het tijdelijk 'bevriezen' van hun grondposities totdat het project meer rechtszekerheid en/of meer realiteitsgehalte verkrijgt door de opmaak van een masterplan. Indien deze overeenkomst ondertekend wordt door de strategische grondeigenaars en het CBS, wordt het project verder onderzocht. Indien niet, is louter het generiek beleid van toepassing op het ruimtelijk initiatief.

De volgende belangrijke stap bij projectregie is het voeren van ruimtelijk onderzoek om het juiste maatschappelijke programma te bepalen voor de projectzone. Afhankelijk van de interne capaciteiten van het lokale bestuur, kan hiervoor een offertevraag of bestek worden opgemaakt. In deze fase is het belangrijk dat er **niet alleen ontwerpnd onderzoek** wordt gevoerd naar de concrete ruimtelijke vertaling van de maatschappelijke meerwaarde, maar dat er **ook een ruimtelijk businessplan (incl. vastgoedrekenen)** wordt opgemaakt met een helder inzicht in de haalbaarheid ervan. Ontwerp en vastgoedrekenen moeten daarbij in nauwe dialoog verlopen zodat het lokale bestuur effectief een oordeel kan vellen over hoeveel (aanvullend) winstgevend programma noodzakelijk is om de maatschappelijke meerwaarde te bekostigen. Bovendien moet er in deze fase voldoende ingezet worden op **participatie**. Aan het begin van het onderzoek wordt er best een eerste participatiemoment georganiseerd om lokale behoeften te detecteren. Dat betekent dat burgers geïnformeerd worden over de projectzone en vrijuit opmerkingen, suggesties of vragen kunnen formuleren zonder reeds beïnvloed te worden door een masterplan. Verderop in het ruimtelijk onderzoek, wanneer verschillende scenario's richting een voorkeursscenario aan het convergeren zijn, wordt er best een tweede participatiemoment georganiseerd. Tijdens dit participatiemoment krijgen burgers uitvoerig uitleg over het preliminaire voorkeursscenario. De burgers kunnen opnieuw vrijuit opmerkingen, suggesties en vragen formuleren, maar de nadruk ligt op het verwerken van correcte bezwaren, dat betekent bezwaren die gestoeld zijn op een correct begrip van het voorliggende plan. De alternatieve scenario's, en in het bijzonder het preliminaire voorkeursscenario, worden ook ter advies voorgelegd aan de Kwaliteitskamer en het Strategisch Overleg. Indien nodig, wordt er in een iteratie verder onderzoek gedaan. Tenslotte wordt het finale voorkeursscenario voorgelegd aan de gemeenteraad ter goedkeuring. Indien er na dit ruimtelijk onderzoek geen goedgekeurd voorkeursscenario is ontstaan, is louter het generiek beleid van toepassing op het ruimtelijk initiatief.

Indien het voorkeursscenario door een Gemeenteraadsbesluit¹ wordt goedgekeurd, is de vraag of er een wijziging nodig is in bestemmingen of voorschriften. Indien ja, start er een apart traject voor de opmaak van een postzegel-RUP. De volgende stap is de opmaak van een principeovereenkomst met de strategische grondeigenaars en/of ontwikkelende actoren. Hierin worden afspraken gemaakt over o.a. de kostprijsberekening van de maatschappelijke meerwaarde en het onderhandelingsproces op basis van het transparant ruimtelijk businessplan. Belangrijk hierbij is dat er door het lokale bestuur geen voorafnames worden gedaan of verbintenissen worden aangegaan inzake plan- of vergunningsprocedures. De term 'principeovereenkomst' duidt dus op afspraken over principes en niet over resultaten. Indien een ruimtelijke optimalisatie en financieel billijke opzet slechts over perceelsgrenzen heen kan worden gerealiseerd, kunnen de ontwikkelende actoren (incl. het lokale bestuur indien ze over een grondpositie in de projectzone beschikt) overgaan tot het opzetten van een grondenbank.

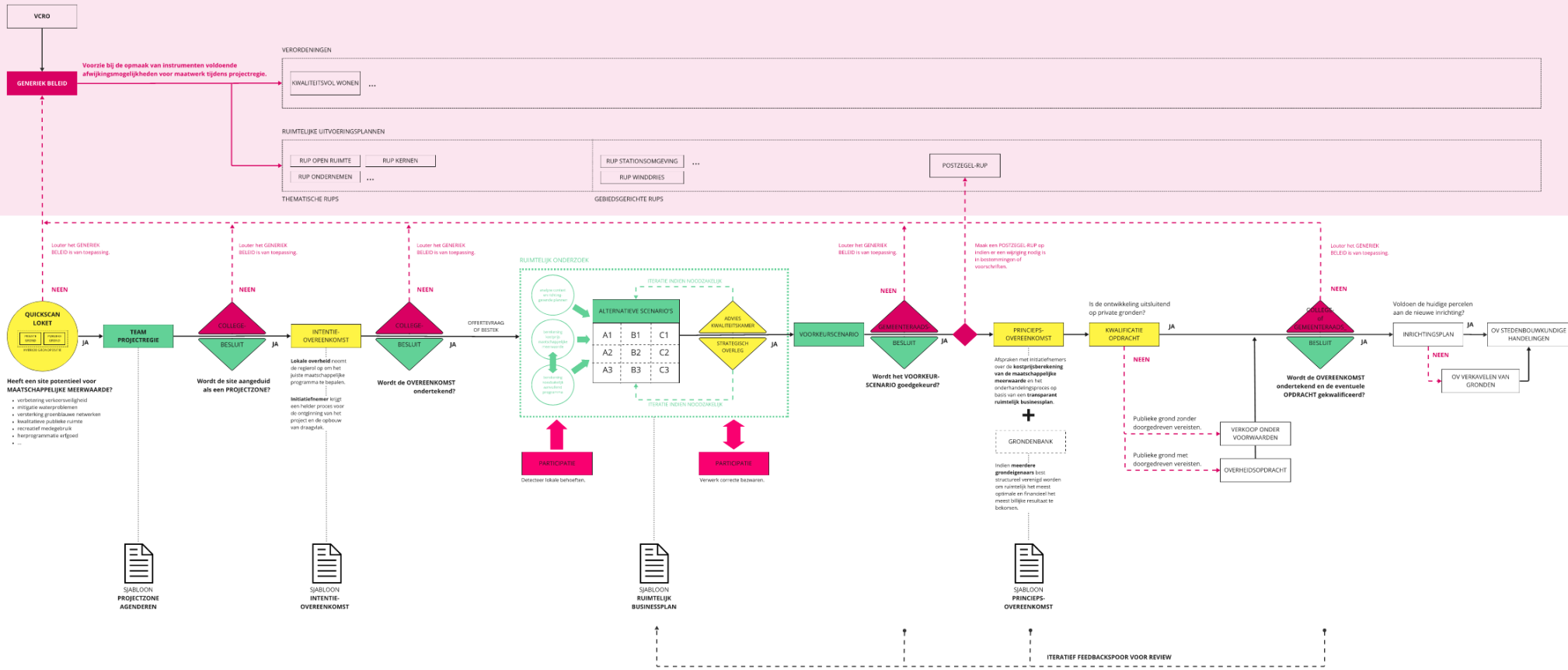
In het geval van een **publieke grond** in de projectzone moet men aandachtig zijn voor een correcte juridische kwalificatie van de opdracht. Indien een publieke grond wordt vermarkt zonder doorgedreven vereisten, kan men een **verkoop onder voorwaarden** toepassen. Wanneer er echter doorgedreven vereisten worden gesteld bij de verkoop (bv. specificaties rond het te ontwikkelen programma), is dit wel degelijk een **overheidsopdracht**.

¹ Alle daden in het project die betrekking hebben op het verwerven en/of vervreemden van eigendom van de gemeente, behoren tot de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Indien de principsovereenkomst wordt ondertekend door de strategische grondeigenaars, de ontwikkelende actoren en het lokale bestuur, en de eventuele opdracht is correct gekwalificeerd wordt er aan de initiatiefnemers een inrichtingsplan gevraagd. Dit inrichtingsplan stelt de lokale overheid in staat om het ontwikkelingsvoorstel te beoordelen in functie van de goede ruimtelijke ordening en de maatschappelijke meerwaarde zoals gedefinieerd in het voorkeursscenario.

Indien de huidige percelen voldoen aan de nieuwe inrichting gaan de initiatiefnemers tenslotte over tot de aanvraag van een omgevingsvergunning stedenbouwkundige handelingen. Indien niet, moeten de initiatiefnemers eerst een aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning verkavelen van gronden.

PROJECTREGIE VAN RUIMTELIJKE INITIATIEVEN



AANDACHTSPUNTEN PROJECTREGIE

AFWIJKINGEN EN FLEXIBILITEIT IN GENERIEK BELEID

Projectregie en maatschappelijke meerwaarde realiseren in projectzones betekent maatwerk uitvoeren. Dit maatwerk loopt echter vaak tegen heel wat generieke regels aan. Voorzie dus in het regulier beleid, in het bijzonder in verordeningen en ruimtelijke uitvoeringsplannen, voldoende afwijkingsmogelijkheden in het kader van de realisatie van maatschappelijke meerwaarde. De gemeenrechtelijke afwijkingsmogelijkheden zijn vaak te beperkt.

Vanuit juridisch oogpunt is er uiteraard een spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit van voorschriften. Een fasering binnen een RUP werd wel reeds door de Raad van State aanvaard. Recent werd ook een RUP 'Ragheno' aangenomen door de Stad Mechelen waarin, naast "fasering", ook de principes van "overhevelbaarheid" en "inwisselbaarheid" van de in het RUP voorziene bouwprogramma's tussen bouwblokken werden verankerd. Bij "overhevelbaarheid" blijft de totale BVO van elk betrokken bouwblok hetzelfde. Bij "inwisselbaarheid" wijzigt de BVO van de betrokken bouwblokken, maar blijft de totale BVO van beide bouwblokken hetzelfde. Ook wordt in dit RUP voorzien in een "kantelmoment" waarbij op dergelijk moment een nieuwe bestemming in werking treedt. Vanuit een juridisch oogpunt is dit evenwel niet evident.

Tenslotte kunnen er bijzondere bepalingen worden opgenomen in een RUP die de sturingsmogelijkheden van het lokale bestuur in bepaalde zones ondersteunen. Daarbij denken we o.a. aan voorkooprechten (maximum 15 jaar, maar via aparte overeenkomsten - zoals in een principsovereenkomst - kan een langere termijn worden overeengekomen), het automatisch ontstaan van een projectzone vanaf een bepaalde oppervlakte of de verplichting van een inrichtingsstudie met inbedding in een projectzone.

DUIDELIJK PROTOCOL VOOR PROJECTZONES

Voor elke ontwikkeling waarbij het lokale bestuur over maatschappelijke meerwaarde wil onderhandelen, is het aangewezen om de zone eerst als een projectzone aan te duiden via een Collegebesluit. Een projectzone kan ook in verschillende schalen bestaan. Bij de aanduiding van een grootschalige projectzone, kunnen er nadien bovendien kleinere deelzones (met specifieke maatschappelijke meerwaarde) verder als afzonderlijke projectzones worden aangeduid per Collegebesluit.

Het is ook wenselijk om voldoende te communiceren over projectzones en deze in openbaar onderzoek te plaatsen, zelfs als dit strikt gezien juridisch niet vereist is. Dit betekent bv. de opmaak van een aparte projectwebsite waarop zelfs ontwerpscenario's en in het bijzonder voorkeursscenario's, ofwel de ontwerpen voorafgaand aan een principsovereenkomst, publiek raadpleegbaar zijn.

DIALOOG MET (PRIVATE) ACTOREN ENVOORKENNIS

Voor een succesvolle regie van een projectzone is dialoog met actoren tijdens de verschillende fases belangrijk. Dialoog in een prille projectfase doet echter vaak voorkennis ontstaan bij specifieke partijen. Wanneer er op een bepaald moment een publieke grondpositie wordt vermarkt en/of overheidsopdracht wordt uitgeschreven, is potentiële voorkennis een belangrijk aandachtspunt. In dit geval moet de overheid erover waken dat alle relevante historische informatie die werd gedeeld met specifieke marktpartijen in een voortraject tevens beschikbaar is voor alle partijen die wensen deel te nemen aan de inmededingingstelling. Daarenboven dient er in de plaatsingsprocedures voldoende tijd voorzien te worden voor de opmaak van een aanvraag tot deelneming of een offerte zodat alle partijen voldoende tijd zouden hebben om een degelijk voorstel uit te werken.

VERBAND EN PROPORTIONALITEIT VAN STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN

Stedenbouwkundige lasten zijn bijkomende verplichtingen die aan een ontwikkeling worden opgelegd terwijl de verkaveling of het bouwproject in feite ook zou kunnen worden vergund zonder deze bijkomende verplichtingen. De lasten kennen hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde haalt uit de vergunning en de bijkomende taken voor de overheid door de uitvoering van de vergunning. In de huidige regelgeving dient er dus een (voldoende) verband te bestaan tussen enerzijds de stedenbouwkundige lasten en de vergunde werken en anderzijds de voordelen voor de actoren en de nadelen voor de overheid.

Enerzijds moet er een fysieke of functionele relatie bestaan tussen de last en het vergunde project. Dit houdt in dat de projectlast zich binnen of nabij de projectzone bevindt (bv. grondafstand van een deel van de grondpositie) en de ontwikkeling hiertoe aanleiding geeft (bv. de noodzaak van meer publiek toegankelijk groen voor een kwalitatieve woonomgeving).

Anderzijds moet er ook een duidelijk verband bestaan tussen het vergunde project en de bijkomende taken voor de overheid. Wanneer er in het kader van een verkavelingsproject nieuwe wegen en openbare ruimte moet worden aangelegd, is dit duidelijk een bijkomende taak voor de overheid die direct voortvloeit uit de ontwikkeling. Wanneer de lokale overheid echter stedenbouwkundige lasten oplegt om een ruimer ruimtelijk beleid te voeren en niet-gerelateerde beleidsdoelstellingen te realiseren (bv. grondafstand voor de oprichting van gemeentelijk vastgoed), is dit verband dus moeilijk verdedigbaar.

De opgelegde stedenbouwkundige lasten moeten ook proportioneel zijn t.o.v. de voordelen voor de actoren. Na het opleggen van eventuele stedenbouwkundige lasten moeten de actoren nog minstens over een marktconforme ontwikkelingsmarge beschikken. Om hier echter een onderbouwd antwoord op te bieden zal er per project een transparant businessplan moeten worden opgesteld. Investerings in dergelijk studiewerk is wellicht iets dat meer realistisch is voor midden-of grootschalige ontwikkelingen dan voor kleinschalige projecten. Het lokale bestuur is tenslotte bevoegd om een verordening aan te nemen inzake technische of financiële lasten die van toepassing zijn op het gehele grondgebied of een gedeelte daarvan (bijvoorbeeld een Projectzone).

INTENTIEOVEREENKOMST

De intentieovereenkomst is een document dat beoogt laagdrempelig te zijn voor die grondeigenaars die een strategische positie aanhouden in de ontwikkeling van een projectzone. Het is van nature eerder een soort van ‘gentlemen’s agreement’.

Om te voorkomen dat dergelijke grondeigenaars (die doorgaans weinig kennis hebben van vastgoedontwikkeling) te vroeg benaderd of overtuigd zouden worden door vastgoedontwikkelaars die het belang van de grondpositie maar al te goed beseffen, is het aangewezen dat deze grondeigenaars hun intenties tot verkoop even bevrozen totdat het project meer rechtszekerheid en/of meer realiteitsgehalte verkrijgt door de opmaak van een masterplan. Dergelijk afwachtend engagement is wat verankerd kan worden in de intentieovereenkomst.

Indien het de bedoeling is van het lokale bestuur om haar grondpositie binnen de projectzone te vermarkten middels een mededingingsprocedure met bekendmaking (of een andere vorm van inmededingingstelling), beseffen sommige grondeigenaars dat zij belang kunnen hebben om hun plannen vast te haken aan die van het lokale bestuur. Ook die werkwijze kan verankerd worden in een intentieovereenkomst waarbij de grondeigenaar zich ertoe engageert om pas in onderhandeling te treden met de vastgoedontwikkelaar die het lokale bestuur aanreikt na het doorlopen van een inmededingingstelling.

De meerwaarde van voorgaande intentieovereenkomsten is duidelijk: er wordt bewerkstelligd dat vastgoedontwikkelaars grondeigenaars niet kunnen benaderen in een te vroege fase. Die werkwijze brengt rust in de voorbereiding van het masterplan of leidt ertoe dat de inmededingingstelling van de gemeentelijke projectgronden in alle sereniteit kan verlopen.

PRINCIEPSOVEREENKOMST

De principsovereenkomst is een burgerrechtelijke overeenkomst waarin afspraken worden verankerd tussen publieke en private actoren (bv. grondeigenaars, initiatiefnemers, vastgoedontwikkelaars, etc.). In diverse sectorale decreten bestaan reeds specifieke vormen van dergelijke overeenkomsten (bv. Brownfieldconvenant, handelsconvenant, etc.). Daarnaast bepaalt art. 2.2.5, §2 VCRO dat, voorafgaandelijk of gelijktijdig met de beslissing over een RUP, de bevoegde overheid overeenkomsten kan afsluiten met publiekrechtelijke rechtspersonen, met privaatrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen om het RUP te kunnen realiseren.

In dergelijke overeenkomsten is een belangrijk aandachtspunt dat de bevoegde overheid geen voorafname doet of verbintenissen aangaat m.b.t. haar publiekrechtelijke prerogatieven in het kader van de administratieve besluitvormingsprocedures (planprocedures, vergunningsprocedures, etc.). Er werden reeds RUPs en vergunningen vernietigd omdat de planoverheid of vergunningverlenende overheid in overeenkomsten verbintenissen was aangegaan om een plan met bepaalde specifieke voorschriften aan te nemen of om zich te verregaand te engageren om een bepaalde vergunningsaanvraag te faciliteren.

In dit onderzoek kiezen we bewust voor de term ‘principeovereenkomst’ en niet ‘anterieure overeenkomst’ om duidelijk te maken dat er louter afspraken worden gemaakt over principes en niet over resultaten. De term ‘anterieur’ of ‘voorafgaand’ kan mogelijk tot verkeerde interpretaties leiden.

GRONDENBANK

Het concept “grondenbank” kan niet herleid worden tot één specifieke juridische en fiscale structuur. Het gaat eerder om een commercieel concept, nl. het samenbrengen van verschillende grondposities, waarvoor verschillende juridisch-fiscale technieken bestaan. De meest aangewezen structuur bestaat doorgaans uit een combinatie van deze technieken en dient te worden bepaald in functie van een specifiek project (bv. aantal grondeigenaars, huidig en toekomstig ontwikkelingspotentieel, verschillende exitscenario’s, etc.).

Enkele voorbeelden van technieken voor het opzetten van een grondenbank zijn:

- contractuele samenwerking

De grondeigenaars geven hun samenwerking vorm op een zuiver contractuele basis. De mate waarin partijen zich engageren kan hierbij verschillen (bv. beperkt engagement via een intentieverklaring versus meer concreet engagement via een kaderovereenkomst). Deze contractuele samenwerking kan ook dienen als basis om vervolgens verder te gaan in bv. een vennootschap of opstalstructuur.

- vennootschap

De grondeigenaars structureren hun samenwerking via een vennootschap (ofwel een transparante entiteit zoals een maatschap, ofwel een vennootschap met rechtspersoonlijkheid zoals een BV). Deze structuur vereist doorgaans een meer verregaand engagement van de partijen. De samenwerking kan uitgewerkt worden via bv. een aandeelhoudersovereenkomst of bijzondere categorieën van aandelen.

- optiestructuren

De grondeigenaars structureren de commercialisatie van hun gronden via aankoop- of verkoopopties. Zo kunnen er bv. aankoopopties worden toegekend aan één of meerdere centrale grondeigenaars die het herontwikkelingspotentieel meer actief opvolgen. De opties kunnen flexibel worden aangepast aan de concrete vereisten, bv. inzake uitoefeningsvoorwaarden (bv. duurtijd van optie, vaste versus variabele prijs, overdraagbaarheid, etc.) of inzake prijs van de optie zelf (gratis of tegen vaste of variabele vergoeding).

- opstalrecht

De grondeigenaars besteden de herontwikkeling uit aan één van de grondeigenaars, dan wel aan een derde partij (bv. een vastgoedontwikkelaar), via een opstalstructuur.

Hierbij wordt een opstalrecht toegekend die de opstalhouder toelaat om de gezamenlijke grondpositie te herontwikkelen. Ook hier kan het opstalrecht flexibel worden aangepast aan de concrete vereisten (bv. duurtijd, eenmalige of periodieke vergoeding, beëindigings- of verlengingsmogelijkheden, etc.).

UNSOLICITED PROPOSAL

Een “unsolicited proposal” betreft een situatie waarin de overheid geconfronteerd wordt met een voorstel van een private partij om een PPS op te zetten, louter op initiatief van deze private partij en dus zonder dat dit voorstel verzocht werd vanuit de overheid (bv. via een openbare plaatsingsprocedure).

Een dergelijk voorstel kan slechts in heel zeldzame gevallen aanleiding kan geven tot een principsovereenkomst tussen het lokale bestuur en de initiatiefnemer. Het voorstel moet voor het lokale bestuur niet enkel een interessante opportuniteit zijn, zij moet kunnen verantwoorden dat de private initiatiefnemer over dusdanige rechten of mogelijkheden beschikt dat geen enkele andere marktpartij een dergelijk voorstel zou kunnen doen. Dit laatste wordt zeer eng geïnterpreteerd en vergt een heel zorgvuldige beoordeling en motivatie in de gemeentelijke besluitvorming.