

An abstract graphic featuring several yellow squares of varying sizes scattered across a white background. A thin yellow line runs diagonally from the bottom left towards the top right. A grey line runs diagonally from the top right towards the bottom left. The bottom right corner of the page is a solid yellow shape.

Interbestuurlijke audit

Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten

Globaal rapport | Auditopdracht 2009 001 | 26 maart 2021

Auditteam:
Korneel Ampe, auditor EY
Pieter Coppens, auditor
Maarten Deboosere, auditor
Erwin Driessen, senior auditor
Jo Fransen, manager-auditor
Steven Van Roosbroek, manager-auditor

Interbestuurlijke audit

Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten

Globaal rapport | Auditopdracht 2009 001 | 26 maart 2021



INHOUDSOPGAVE

Over de audit	5
Samenvatting	8
Managementreactie DOMG, VLABEL en VVSG	12
Aanbevelingentabel	17
Auditbevindingen	19
Bijlage 1: processchema	38
Bijlage 2: uitgevoerde audits	39



OVER DE AUDIT

■ INTERBESTUURLIJKE AUDIT

Audit Vlaanderen definieert een interbestuurlijke audit als een audit van een proces of onderwerp dat zich op verschillende bestuursniveaus situeert: gemeentelijk, provinciaal en/of Vlaams. De uitvoering van een interbestuurlijke audit kadert in de ondersteunende rol die Audit Vlaanderen opneemt in het streven naar een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere werking van de lokale besturen en de Vlaamse administratie. Audit Vlaanderen wil met een interbestuurlijke audit aan de geauditeerde organisaties een rapport afleveren over de eigen werking en daarnaast in dit document ook globale conclusies en aanbevelingen over de interbestuurlijke aspecten beschikbaar stellen via een globaal interbestuurlijk rapport.

■ LEEGSTAND EN VERWAARLOZING VAN BEDRIJFSRUIMTEN

De regelgeving definieert een bedrijfsruimte als *“de verzameling van alle percelen waarop zich minstens één bedrijfsgebouw bevindt, als één geheel te beschouwen en die toebehoren aan dezelfde eigenaar. Deze verzameling heeft een minimale oppervlakte van 5 aren. Uitgesloten is het perceel waarop zich een bedrijfsgebouw bevindt waarin de woning van de eigenaar een niet-afsplitsbaar onderdeel uitmaakt en dat nog effectief wordt benut als verblijfplaats.”* Een bedrijfsruimte wordt beschouwd als:

- **leegstaand** vanaf het ogenblik dat meer dan 50% van de totale vloeroppervlakte van de bedrijfsgebouwen niet effectief benut wordt. Het gebruik van de ruimte moet rationeel zijn.
- **verwaarloosd** wanneer het uitgesproken gebreken van algemene of beperkte omvang vertoont aan buitenmuren, schoorstenen, dakbedekking, dakgebinte, buitentimmerwerk, kroonlijst, dakgoten, trappen of liften.

Langdurige leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten tasten de onmiddellijke omgeving aan en dragen bij tot het (onnodig) elders aansnijden van nog onbebouwde ruimte. Om dit tegen te gaan voerde de Vlaamse overheid een aantal maatregelen in. Het kader hiervoor wordt geboden door het decreet (en bijhorende besluit) van 19 april 1995 houdende maatregelen ter bestrijding en voorkoming van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten en door de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013. Hierbij werd een heffing voor leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ingevoerd en een subsidieregeling uitgewerkt voor projecten die leegstaande en/of verwaarloosde sites nieuw leven inblazen.

Lokale besturen zijn samen met het Departement Omgeving (DOMG) verantwoordelijk voor de detectie van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten. Het DOMG beheert de inventaris. Het aantal bedrijfsruimten op de Vlaamse inventaris bedraagt ongeveer 1.600. De Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) staat in voor de inning van de heffing. VLABEL kohierde 936 dossiers in voor het aanslagjaar 2019 voor een totaal inkohieringsbedrag¹ van 35,3 miljoen euro. Dit inkohieringsbedrag is de som van de heffing en de opcentiemen die een lokaal bestuur kan toepassen. Van elke geïnde heffing wordt - op voorwaarde dat de gemeentelijke lijst tijdig en conform de regelgevende bepalingen werd doorgestuurd - 20% als vergoeding doorgestort naar het lokaal bestuur. 80% van het geïnde bedrag is bestemd voor het Vernieuwingsfonds, dat het beleid ter sanering van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten ondersteunt via subsidiëring van openbare of private initiatieven.

¹ Niet elke inkohiering leidt tot een effectieve en volledige inning, bv. omwille van een opschorting.

■ INTERBESTUURLIJKE AUDIT VAN DE LEEGSTAND EN VERWAARLOZING VAN BEDRIJFSRUIMTEN

Het auditcomité van de Vlaamse administratie en het auditcomité van de lokale besturen keurden de uitvoering goed van een interbestuurlijke audit over de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten.² De audit over dit proces is de eerste interbestuurlijke audit die Audit Vlaanderen uitvoert. Het proces werd gekozen op basis van een inschatting van de potentiële interbestuurlijke meerwaarde. Het proces op zich behoort voor geen van de actoren tot de belangrijkste kernprocessen, maar kadert wel in een belangrijke Vlaamse beleidsdoelstelling om leegstand en verwaarlozing te bestrijden en een coherent instrumentenpakket te ontwikkelen dat geïntegreerd wordt ingezet (cf. beleidsnota Omgeving 2019-2024).

De audit werd uitgevoerd bij het DOMG, VLABEL en 14 lokale besturen. Bij de selectie van de besturen werd rekening gehouden met het inkohieringsbedrag, het aantal dossiers en de al dan niet toepassing van opcentiemen. Er werd zowel bij grotere als kleinere besturen geauditeerd. Daarnaast voerde Audit Vlaanderen een elektronische bevraging uit bij 61 lokale besturen, die door 58 besturen werd ingevuld. De resultaten van de bevraging zijn in dit rapport opgenomen in gele kaders, de resultaten uit de audit worden weergegeven via grijze kaders.

Auditreikwijdte interbestuurlijke audit

Deze interbestuurlijke audit heeft betrekking op het volledige proces van detectie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten tot en met de ontvangst van de middelen naar aanleiding van de heffing (zie bijlage 1).

Volgende aspecten vielen buiten de reikwijdte van deze interbestuurlijke audit:

- De effecten van het beleid;
- De aanwending van de inkomsten incl. het Vernieuwingsfonds;
- De gerechtelijke procedures, onder meer met betrekking tot de beroepen tegen de registratie, de invordering van de heffing en de geschillen;
- De inhoudelijk-juridische beoordeling van de dossiers;
- Een IT-audit van de applicaties.

Auditdoelstellingen interbestuurlijke audit

- Auditdoelstelling 1: evaluatie van de interbestuurlijke samenwerking tussen de verschillende actoren.
 - Auditdoelstelling 2: evaluatie van de beheersmaatregelen om redelijke zekerheid te hebben over:
 - 2.1 de volledigheid en correctheid van de jaarlijkse gemeentelijke lijst/inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten;
 - 2.2 de volledigheid en correctheid van de jaarlijkse heffing op leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten;
 - 2.3 de correctheid en transparantie m.b.t. de jaarlijkse verdeling van de inkomsten uit de heffing;
 - 2.4 de tijdigheid van het doorlopen van de jaarlijkse cyclus m.b.t. inventarisatie en heffing;
 - 2.5 de naleving van de wettelijke bepalingen.
- De gelijke behandeling van de eigenaars van de bedrijfsruimten werd doorheen deze subauditdoelstellingen meegenomen, de conclusie werd gekoppeld aan subdoelstelling 2.1.
- Auditdoelstelling 3: evaluatie van het dossierbeheer bij de verschillende actoren en van de toegangsrechten voor de gemeenschappelijk gebruikte digitale toepassingen.

² Dit gebeurde respectievelijk op 28 november 2019 en 19 december 2019.

Audit Vlaanderen doet geen uitspraak over de toegangsrechten aangezien de verantwoordelijkheid voor het beheer van de toegangsrechten voor de applicatie RWO Data Manager tijdens de audit verschoof van het DOMG naar de lokale besturen.

Dit globaal interbestuurlijk rapport focust op de interbestuurlijke vaststellingen.

■ CONCRETE AANPAK BIJ HET GLOBAAL RAPPORT

Audit Vlaanderen koppelde tijdens de uitvoering van de individuele audits de interbestuurlijke vaststellingen mondeling terug naar de 14 geauditeerde lokale besturen (zie bijlage 2), het DOMG en VLABEL. Het ontwerp van globaal rapport werd op 04/02/2021 besproken met het DOMG en op 05/02/2021 met het oog op een gezamenlijke reactie overgemaakt aan VLABEL en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Het ontwerp werd op 05/02/2021 ook ter informatie bezorgd aan het Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO). Het DOMG heeft in overleg met VLABEL en VVSG op 26/03/2021 een gezamenlijke managementreactie geformuleerd, waarin de grote lijnen van een verbetertraject voor de komende jaren worden geschetst. De gezamenlijke reactie werd opgenomen in dit definitief rapport.

■ VERZENDING EN PUBLICATIE VAN HET RAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt het rapport naar de geauditeerde organisaties (zie bijlage 2), VVSG, [de auditcomités van de lokale besturen en de Vlaamse administratie](#), de bevoegde Vlaamse ministers, de minister-president en de viceminister-presidenten van de Vlaamse Regering en het Rekenhof. Daarnaast publiceert Audit Vlaanderen globale rapporten steeds op zijn website.



SAMENVATTING

Audit Vlaanderen ging de beheersing van de interbestuurlijke risico's in het kader van het proces van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten na en stelde vast dat het interbestuurlijke proces onvoldoende onder controle is (zie bijlage 1 – ingekleurd processchema). In functie van de onderzochte auditdoelstellingen komt Audit Vlaanderen tot de volgende conclusies.

Auditdoelstelling 1: Er is onvoldoende (interbestuurlijke) samenwerking, interactie en partnerschap tussen de verschillende actoren, wat leidt tot een onvolledige en soms inefficiënte uitvoering van het Vlaams beleid en de bijhorende taken.

Het Vlaamse bestuursniveau draagt het Vlaams beleid en de Vlaamse regelgeving weinig uit. De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zijn opgenomen in de regelgeving, maar worden verder onvoldoende geduid en toegelicht. De audit toont aan dat de kennis van het beleid en de regelgeving bij de meeste geauditeerde lokale besturen onvoldoende is, dat meerdere lokale besturen zich onvoldoende bewust zijn van hun eigen rol en verantwoordelijkheid en dat de wederzijdse verwachtingen tussen de bestuursniveaus vaak onvoldoende duidelijk zijn.

De communicatie en ondersteuning vanuit het Vlaamse bestuursniveau naar de lokale besturen zijn beperkt en werken weinig stimulerend. De lokale besturen tonen tevredenheid over de algemeen beschikbare informatie in verband met de regelgeving en de vlotte beantwoording van vragen over specifieke dossiers door de Vlaamse actoren. De proactieve communicatie vanuit het Vlaamse bestuursniveau naar de besturen is echter minimaal, niet steeds voldoende helder en legt de focus weinig op de noodzaak om eigen detectie-acties uit te voeren. Er is een gebrek aan ondersteunende instrumenten die de lokale besturen voldoende houvast kunnen geven bij de uitvoering van hun taken.

Ook de communicatie naar de burger is onvoldoende helder en verloopt onvoldoende afgestemd. Meerdere lokale besturen geven aan dat het voor eigenaars niet altijd duidelijk is of ze zich tot de gemeente dan wel het Departement Omgeving (DOMG) of de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) moeten wenden. Dit is weinig klantgericht en draagt niet bij tot het uitstralen van één gezamenlijk beleid.

De actoren voeren hun rollen grotendeels los van elkaar uit en hebben weinig tot geen zicht op elkaars acties en werkwijzen. De actoren zoeken slechts heel beperkt naar een efficiënte en doelgerichte interbestuurlijke aanpak en partnerschap. De rol van onder meer het Agentschap Innoveren & Ondernemen en de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij is ook onduidelijk. Informatie bij deze partijen blijft onderbenut.

Er worden globale evaluaties uitgevoerd, maar die leiden nog weinig tot verbetering in het interbestuurlijke proces. Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 vermeldt een evaluatie van het beleid rond leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Dit biedt een kans om het interbestuurlijke proces, de regelgeving en het samenwerkingsmodel grondig te evalueren en te verbeteren, waarbij de resultaten uit deze audit kunnen worden meegenomen.

De bovenstaande vaststellingen hebben negatieve gevolgen voor de uitvoering van een belangrijke ruimtelijke Vlaamse beleidsdoelstelling en leiden er toe dat bepaalde taken niet, onvoldoende kwaliteitsvol of (onnodig) dubbel worden uitgevoerd.

Auditdoelstelling 2.1: De volledigheid en correctheid van de jaarlijkse gemeentelijke lijst en de inventaris van leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is onvoldoende gegarandeerd. De huidige werkwijze verzekert de gelijke behandeling van eigenaars niet.

Zowel de lokale besturen als het DOMG zijn van groot belang om de volledigheid van de inventaris met een redelijke zekerheid te garanderen. De lokale besturen zijn immers verantwoordelijk voor de opmaak van de gemeentelijke lijsten, de verantwoordelijkheid voor de Vlaamse inventaris zit bij het DOMG.

De inspanningen van beide bestuursniveaus geven geen redelijke zekerheid over de volledigheid omdat:

- de lokale besturen over het algemeen te weinig werk maken van een degelijke eigen actieve detectie. Heel wat besturen zijn zich niet bewust van hun eigen detectie-verantwoordelijkheid, bestempelen de materie rond de bedrijfsruimten als niet relevant of niet prioritair voor de eigen gemeente, weten niet goed hoe ze een eigen detectie best aanpakken of hebben een onvoldoende degelijke methodiek bij de acties die ze ondernemen.
- het DOMG een gedegen detectie door de lokale besturen slechts beperkt opvolgt, faciliteert en stimuleert. Het departement benadert de besturen onvoldoende op een gesegmenteerde, doordachte en effectieve manier.
- het DOMG zelf ook wel mogelijke leegstand of verwaarlozing detecteert en suggesties doorgeeft aan de gemeenten, maar dit gebeurt beperkt en ad hoc en is onvoldoende transparant voor de lokale besturen.

De huidige werkwijze verzekert de gelijke behandeling van de eigenaars van bedrijfsruimten zowel binnen een gemeente als over de gemeenten heen niet. Het decreet is immers van toepassing op elke bedrijfsruimte die gelegd is in Vlaanderen.

De correctheid van de gegevens op de gemeentelijke lijst en de inventaris is eveneens onvoldoende gewaarborgd. Zowel de lokale besturen als het DOMG hebben bij de opmaak van de gemeentelijke lijst en de inventaris aandacht voor de correctheid van de gegevens. Zij beschikken echter niet over de correcte actuele gegevens, waardoor er fouten en inefficiënties optreden. Het DOMG heeft geen rechtstreekse toegang tot het kadaster.

Auditdoelstelling 2.2 en 2.3: De correctheid van de jaarlijkse verdeling van de inkomsten uit de heffing is voldoende gegarandeerd. De transparantie hierover is echter heel beperkt.

VLABEL staat in voor het versturen van de aanslagbiljetten en voor de inning van de bedragen bij de eigenaars. Het agentschap stort de vergoedingen³ en opcentiemen door naar de lokale besturen.

De correctheid van de verdeling van de inkomsten is voldoende gegarandeerd. Het proces van de inkoehiering, heffing, inning en doorstorting verloopt grotendeels geautomatiseerd. VLABEL gebruikt daarbij informatie van de andere actoren. De manier waarop de aanlevering en verwerking van de gegevens gebeurt, is soms weinig efficiënt en leidt in beperkte mate tot fouten.

De communicatie over de inning en doorstorting van de vergoedingen en opcentiemen vanuit VLABEL naar de lokale besturen volstaat niet om een degelijke opvolging van de ontvangsten door de lokale besturen toe te laten. De audits bij de lokale besturen bevestigen dat mede hierdoor de opvolging van de ontvangsten daar onvoldoende gebeurt.

³ De gemeente krijgt, naast mogelijke opcentiemen, 20% van de geïnde heffingsbedragen als vergoeding voor de administratiekosten die ze in het kader van deze heffing moet maken.

Het inningspercentage voor de belasting op de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten is laag. Het inningspercentage voor de aanslagjaren 2017 en 2018 bedroeg op 31/12/2019 respectievelijk 26% en 19%⁴. Belangrijke redenen voor dit lage percentage zijn de toekenning van opschortingen door het DOMG en het hoge aantal (ingewilligde) bezwaren tegen de heffing⁵ bij VLABEL, o.m. omwille van fouten in de registratieattesten.

Auditdoelstelling 2.4: De actoren voeren hun taken over het algemeen tijdig uit. Er zijn echter knelpunten bij de behandeling van de beroepen tegen de registratie op de inventaris en de lange periode tussen de detectie/registratie en de inkohiering.

De actoren voeren hun acties over het algemeen uit binnen de termijnen die de regelgeving oplegt. Een uitzondering hierop vormt de behandeling van de beroepen (zonder herinneringsschrijven) door het DOMG, waarvoor de gemiddelde doorlooptijd meer dan dubbel zo lang is als de 60 kalenderdagen die de decreetgever beoogt. Er is geen communicatie naar de eigenaar over de ontvangst of behandeling van het beroep.

Het volledige proces van detectie (ten laatste eind februari) tot heffing (december) verloopt conform de termijnen in de regelgeving, maar neemt voor dossiers die worden ingekohierd nagenoeg een volledig jaar in beslag. Dit is lang, rekening houdend met de momentopname waarop de leegstand en/of verwaarlozing wordt vastgesteld.

Auditdoelstelling 2.5: De wettelijke bepalingen worden voor bepaalde aspecten onvoldoende nageleefd. Een zeer strikte toepassing van andere aspecten uit de weinig recente en weinig bijgestuurde regelgeving leidt tot bureaucratie en administratieve overlast.

De uitvoering van bepaalde regelgevende bepalingen is onvoldoende gegarandeerd.

- De lokale besturen handelen frequent niet conform de regelgeving. Voorbeelden hebben betrekking op het zelf opmaken van een degelijke en actuele gemeentelijke lijst, het laten goedkeuren van de gemeentelijke lijst door het college en de tijdige beslissing en communicatie over het heffen van opcentiemen.
- Op het Vlaamse bestuursniveau vormt de publicatie van de inventaris een aandachtspunt. De gehanteerde werkwijze leidt niet tot een algemeen overzicht van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten dat publiek beschikbaar is. Hierdoor kunnen geïnteresseerden, bv. ondernemers die een locatie zoeken, de gegevens niet raadplegen.⁶ Daarnaast worden de beroepen niet binnen de vooropgestelde termijnen behandeld (zie auditdoelstelling 2.4).

Het DOMG nam weinig initiatieven om de regelgeving te actualiseren. *Doordat het departement de weinig recente en weinig bijgestuurde regelgeving soms heel strikt toepast, ontstaat er bureaucratie en administratieve overlast.* Voorbeelden betreffen een strikte toepassing van de vereiste aangetekende brieven bij beroepen en schrappings- of opschortingsaanvragen en het onontvankelijk verklaren van schrappings- of opschortingsaanvragen omwille van ontbrekende informatie die de Vlaamse overheid zelf al heeft.

De interacties tussen de actoren onderling en met de burger verlopen veelal niet op een voldoende digitale manier.⁷ Het interbestuurlijke proces bevat heel wat papieren informatiestromen, zowel tussen

⁴ Bron; jaarverslag 2019 VLABEL. Het betreft het geïnde bedrag t.o.v. het inkohieringsbedrag na aftrek van de onwaarden.

⁵ Voor de aanslagjaren 2017 en 2018 (253 respectievelijk 287 bezwaren ontvangen) werd ongeveer de helft ingewilligd.

⁶ Principe 8 Vlaanderen Radicaal Digitaal: Informatie direct bruikbaar voor publieke en private organisaties.

⁷ Principe 1 Vlaanderen Radicaal Digitaal: Digitale interacties aangepast aan de burger/ondernemer.

de actoren als naar de burger, die weinig op maat van de ontvanger zijn en niet steeds actuele gegevens bevatten.⁸

Auditdoelstelling 3: Er is geen gezamenlijk en geïntegreerd digitaal dossier(beheer).

Informatie over (potentieel) leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten zit versnipperd bij de verschillende actoren. De informatie over een bedrijfsruimte is niet opgenomen in een gezamenlijk en geïntegreerd digitaal dossier en wordt heel weinig gedeeld of ontsloten. Hierdoor hebben de actoren niet alle actuele en relevante informatie en blijft nuttige informatie onderbenut, wat soms leidt tot een dubbele of inefficiënte uitvoering van taken. De tool RWO Data Manager⁹ voor de informatieoverdracht tussen de lokale besturen en het DOMG heeft onvoldoende functionaliteiten om te fungeren als een volwaardig platform waarbinnen een continue en gedegen informatie-uitwisseling kan gebeuren. Er zijn geen duidelijke afspraken over welke actor bepaalde informatie bijhoudt, moet delen of ontsluiten.

Er is ook een risico op een onvoldoende (juridische) onderbouwing van een dossier over een bedrijfsruimte. Informatie over de detectie van leegstand en verwaarlozing is heel vaak niet opgenomen in de dossiers. Bepaalde informatie is ook moeilijk vindbaar.



Pieter Coppens,
auditor



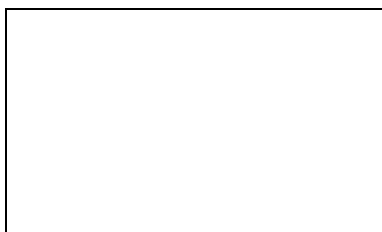
Maarten Deboosere,
auditor



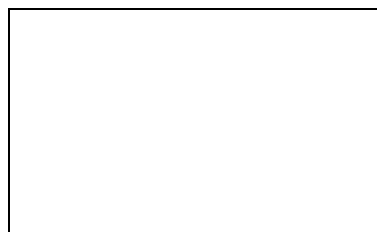
Erwin Driessen,
Senior auditor



Steven Van Roosbroek,
Manager-auditor



Jo Fransen,
Manager-auditor



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

⁸ Principe 2 Vlaanderen Radicaal Digitaal: De overheid creëert een nieuw digitaal welzijn.

⁹ Een internetapplicatie van het Departement Omgeving die verschillende geografische loketten bevat, waaronder het leegstandsregister voor de bedrijfsruimten.



MANAGEMENTREACTIE DOMG, VLABEL EN VVSG

Het management van zowel het departement Omgeving (DOMG), de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), kunnen zich terugvinden in de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen zoals geformuleerd in het globaal interbestuurlijk rapport van de Interbestuurlijke audit Leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Kanttekening die we hierbij wel moeten maken is dat VVSG in deze niet betrokken is als geauditeerde organisatie, maar wel als centrale vertegenwoordiger voor de lokale besturen.

Veel van de vaststellingen en aanbevelingen die naar voor komen uit de audit, liggen in lijn met of in het verlengde van de algemene conclusies en aanbevelingen die naar boven zijn gekomen in het eindrapport 2017 van de Evaluatiestudie naar de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten die in opdracht van het departement Omgeving werd uitgevoerd door IDEA Consult en Atelier Romain.

Het interbestuurlijke proces m.b.t. de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten is bij het DOMG en de lokale besturen momenteel onvoldoende onder controle. Het deel van de processen dat bij VLABEL zit is volgens hun specifieke auditrapport wel grotendeels onder controle, maar er is wel nog ruimte voor efficiëntiewinsten op het vlak van het aanleveren van kwalitatieve taxatiedata enerzijds en de communicatie over de doorstorting van opcentiemen en vergoedingen naar lokale besturen anderzijds.

De gewenste veranderingen doorvoeren in het interbestuurlijk proces zal de nodige inspanningen vergen van alle betrokken actoren. Het is immers noodzakelijk om het volledige proces grondig tegen het licht te houden met de nodige aandacht voor de aanbevelingen uit enerzijds de voorliggende interbestuurlijke audit en anderzijds de reeds voordien uitgevoerde evaluatiestudie. Die oefening zal uitmonden in de vereiste grondige hervorming van het volledige proces rond de detectie en registratie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Het ganse interbestuurlijk proces wordt onder de loep genomen in overleg en samenspraak met de diverse betrokken actoren en stakeholders. Dit zal leiden tot een vernieuwde beleidsvisie op de detectie en registratie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten en een bijgestuurd interbestuurlijk samenwerkingsmodel met de nodige aandacht voor de subsidiariteit.

We pakken de beoogde hervormingen in twee fasen aan.

In een eerste fase wordt een globaal plan van aanpak opgemaakt in samenspraak met de relevante actoren. Er zijn nog heel wat actoren betrokken die geen partij zijn bij de voorliggende interbestuurlijke audit, maar we willen ook hen, wegens hun specifieke rol binnen het detectie- en/of registratieproces actief betrekken bij het beoogde hervormingstraject.

De actoren en stakeholders die we in deze fase zeker willen betrekken:

- Intern VO: DOMG, VLABEL, VLAIO, OVAM, ILVO, Agentschap Wonen Vlaanderen, Agentschap Onroerend Erfgoed, kabinet
- Extern: VVSG + selectie van lokale besturen, POM's, FEDNOT (notarissen)

Op vraag van de VVSG zal in deze fase ook nagegaan worden in welke mate het regelgevend kader voor de detectie en registratie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten meer kan afgestemd worden op het Grond- en pandendecreet.

In deze eerste fase zullen de grote inhoudelijke lijnen geschetst worden en een actieplan geconcretiseerd, met afgelijnde en duidelijke doelstellingen, vermelding van alle betrokken actoren en stakeholders, vooropgestelde deadlines, eventuele tussentijdse mijlpalen en aanduiding van de trekker(s) voor elk (deel)traject. Dit actieplan zal in het najaar 2021 overgemaakt worden aan Audit Vlaanderen samen met de eerste voortgangsrapportage.

In deze fase worden tevens een aantal quick-wins aangeduid en uitgevoerd. Een aantal eenvoudige optimalisaties, vereenvoudigingen of verbeterde afspraken kunnen doorgevoerd worden op relatief korte termijn. Ook zullen bestaande initiatieven of overlegstructuren tussen de actoren en stakeholders ingeschakeld worden om de doelstellingen op het vlak van communicatie, opleiding, informatiedeling en intervisie te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld binnen de bestaande Atriawerking voor omgevingsambtenaren of met behulp van de regionale Overlegtafels Economie van de VVSG of met een combinatie van beide.

Tijdens de eerste fase wordt er bij het DOMG ook een personeelslid niveau A aangeworven dat vanaf september 2021 binnen de afdeling GOP de volwaardige trekkersrol kan opnemen voor dit hervormingstraject. Eens het hervormde interbestuurlijk proces in werking zal treden, neemt deze medewerker binnen GOP de rol van teamverantwoordelijke op zich. Dit komt, samen met de voorziene werving van een bijkomende controleur, tegemoet aan de aanbeveling 07 uit het specifieke auditrapport voor DOMG.

In het najaar van 2021 verschuift de focus dan naar de uitwerking van de hervormingstrajecten.

In deze tweede fase worden drie samen sporende trajecten gestart:

- Een regelgevend hervormingstraject;
- Een digitaliseringstraject;
- Een flankerend communicatietraject.

De focus komt hoofdzakelijk op het interbestuurlijk proces te liggen m.b.t. de detectie en registratie van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. De betrokken regelgeving bevat echter ook het subsidieproces voor de sanering en herontwikkeling van de geregistreerde bedrijfsruimten, maar de bijsturing daarvan werd reeds opgestart in een afzonderlijk regelgevend traject. Dit sluit echter niet uit dat het overleg en de samenwerking met de betrokken actoren en stakeholders voor het interbestuurlijk proces alsnog kan leiden tot bijsturingen aan het subsidieproces.

De drie trajecten zijn zeer nauw met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar ook continu qua inhoud en timing. Er zal continu aandacht moeten gaan naar deze onderlinge afhankelijkheid met de nodige bijsturingen en permanente synchronisatie van de trajecten. Deze taak zal opgenomen worden door de trekker vanuit GOP.

Hieronder trachten we nog iets meer inzicht te bieden in de scope van de tweede fase van het hervormingstraject. Ook in deze fase zullen de diverse actoren en stakeholders nauw betrokken worden. De timing voor elke stap, onderdeel of deeltraject zal in het najaar van 2021 vastgelegd worden in het concrete actieplan (eindresultaat van fase 1). De link naar de aanbevelingen uit de interbestuurlijke audit wordt, waar mogelijk, al gelegd.

1) Regelgevend traject (2021 – 2023)

Binnen dit traject is het de bedoeling om te komen tot een vernieuwde beleidsvisie en rolverdeling. Hiertoe worden de nodige aanpassingen aan de regelgeving voorbereid om de gewijzigde en/of nieuwe processen en procedures een juridische basis te geven. Ook de juridische aspecten m.b.t. de digitalisering van het interbestuurlijke proces worden hier meegenomen. Doorheen dit ganse traject en in het bijzonder bij de redactie van de ontwerp teksten voor deze regelgeving zal er binnen het DOMG nauw samengewerkt worden tussen de beleidsuitvoerende afdeling (GOP), de beleidsvoorbereidende afdeling (BJO) en de andere betrokken afdelingen (o.a. DIDM). (aanbeveling A07 uit specifiek auditrapport DOMG).

De nadruk binnen dit traject zal vooral liggen op vereenvoudiging, efficiëntie, subsidiariteit, rechtszekerheid en administratieve lastenverlaging. Ook veiligheid van persoonsgegevens en privacy zal hier aan bod moeten komen gezien deze regelgeving de basis bevat voor het uitwisselen van gegevens en het publiek ontsluiten van de inventaris.

Gevatte aanbevelingen rapport DOMG: A01, A02, A03, A04, A05, A06, A07

De verschillende onderdelen van dit traject:

- Bespreking voorstellen en bereiken consensus tussen actoren en stakeholders
- Uitschrijven ontwerp teksten regelgeving
- Doorlopen regelgevend proces
- Inwerkingtreding nieuwe regelgeving (afgestemd op einde digitaliseringstraject)

2) Digitaliseringstraject (2021 – continu)

Binnen dit traject is het de bedoeling om met de betrokken actoren en stakeholders te komen tot een gemeenschappelijke visie op de digitalisering van het beoogde vernieuwde interbestuurlijk proces. Het gaat dan over het voorzien van één of meerdere systemen die samen een geïntegreerde oplossing vormen. Daarnaast integreren we ook maximaal met andere gegevensbronnen zoals omgevingsloket, rijksregister en kadaster om de kwaliteit van de gegevens in de inventaris aanzienlijk te verhogen t.o.v. de huidige situatie.

Tevens zou de gegevensuitwisseling en transacties tussen actoren, eigenaars, bedrijven en burgers (vb. notaris die verkoop van een pand op de inventaris moet melden, eigenaar die beroep wil indienen tegen registratie van zijn eigendom, vraag tot schrapping uit de inventaris of tot opschorting van de heffing, ...) zo veel als mogelijk digitaal en geautomatiseerd moeten kunnen verlopen. Het ontsluiten van de inventaris naar het ruime publiek komt hier ook mee op de agenda en zal nog het nodige onderzoek en afstemming vergen (vb. welke gegevens publiceren we precies, is dat in real time of met enige vertraging, enkel overzichtslijsten of ook interactieve GIS-kaartlagen, zoek- en downloadmogelijkheden voor de gebruikers, conformiteit met privacyregelgeving, ...). Er zal ook aandacht moeten gaan naar een migratietraject om de gegevens uit de huidige Inventar-toepassing te migreren (en waar mogelijk kwalitatief op te waarderen) naar de nieuwe toepassing(en) met het oog op het waarborgen van de continuïteit van de registraties in de inventaris. We trachten binnen dit traject alle voorstellen, noden en wensen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, steeds rekening houdende met de technische mogelijkheden, voorziene deadlines en beschikbare middelen (mensen en budget).

Gevatte aanbevelingen rapport DOMG: A01, A02, A03, A04, A05, A06, A07

De verschillende onderdelen van dit traject:

- Bespreken wensen, noden, mogelijkheden met focus op haalbaarheid en doorlooptijden + afstemmen scope op regelgevingstraject + inschatten benodigde middelen en ontwikkelingstijd;
- Valideren scope & keuze aanpak (aanbesteden/intern ontwikkelen);
- Doorlopen benodigde analyses + opstart ICT-project;
- Doorlopen aanbestedingsprocedure / opstart interne ontwikkeling;
- Ontwikkeling/configuratie ICT-toepassing(en) + testen;
- Opleiding gebruikers + bugfixing (ca. vanaf 6 maanden vóór ingebruikname);
- Ingebruikname toepassing(en);
- Onderhoud en nazorg: helpdesk, onderhoud aan software, bugfixing, bijkomende of nog ontbrekende functionaliteiten ontwikkelen, inspelen op nieuwe noden, technologische evoluties, wijzigingen aan regelgeving, ...

3) Communicatietraject (okt 2021 – continu)

Binnen dit traject is het de bedoeling om met de betrokken actoren en stakeholders te komen tot een gemeenschappelijke visie op de onderlinge communicatie in de ruime zin. Het gaat dan over het invullen van de aanwezige nood aan heldere (gesegmenteerde) communicatie naar de actoren, sensibilisering, opleiding en intervisie (uitwisselen kennis en ervaring), het ter beschikking stellen van handleidingen en sjablonen, de structurele uitwisseling van informatie, ... Op dit vlak wordt reeds vanaf de eerste fase al bekeken of en hoe de reeds bestaande initiatieven en/of overlegstructuren kunnen ingeschakeld worden om deze doelstellingen te helpen realiseren. Waar nodig moet er dan in de tweede fase werk gemaakt worden van de opstart van nieuwe initiatieven m.b.t. het interbestuurlijk proces. Het kan bijvoorbeeld een optie zijn om, mits de nodige aanpassingen aan het format, de bestaande Atria-werking van DOMG of de Regionale Overlegtafels Economie van VVSG uit te breiden via afzonderlijke sessies voor de betrokken medewerkers van de lokale besturen waar dan de gevraagde intervisie en opleiding kan plaatsvinden.

Gevatte aanbevelingen rapport DOMG: A01, A02, A06, A07

De verschillende onderdelen van dit traject:

- Werkafspraken maken om de eventueel weerhouden bestaande initiatieven/platformen uit te breiden met een luik leegstand/verwaarlozing zodat deze nog in de loop van 2022 operationeel kunnen worden;
- Opzetten van nieuwe structurele initiatieven/platformen waar nodig om de noden aan informatiedeling, opleiding, intervisie (uitwisseling kennis en ervaring) voor de komende jaren op te vangen;
- Identificatie en realisatie van eventuele quick-wins op vlak van communicatie en uitwisseling van informatie tussen actoren;
- Opzetten samenwerking tussen de betrokken actoren en stakeholders rond de praktische organisatie en inhoudelijke uitwerking van de communicatiemiddelen t.b.v. het vernieuwde interbestuurlijk proces (sensibilisering, infosessies, opleidingen, handleidingen, sjablonen, ...);

- Hoge concentratie van communicatiemomenten en –middelen in het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving en ingebruikname van de digitale toepassing(en) zodat alle actoren/gebruikers tijdig en gericht geïnformeerd en opgeleid geraken om vlot over te schakelen naar het vernieuwde interbestuurlijk proces en daarna overschakelen op een permanent communicatiebeleid).

Mogelijke Fase 3?

Gezien het voor alle actoren een vrij grote aanpassing zal zijn om over te schakelen op het vernieuwde interbestuurlijk proces in combinatie met een doorgedreven digitalisering, is het niet uitgesloten dat er in de beginfase nog wat problemen en kinderziekten zullen opduiken. Door een goede communicatie en vlotte samenwerking, zouden deze problemen steeds snel opgelost moeten kunnen worden.

Eens het nieuwe interbestuurlijke proces dan goed ingeburgerd is bij iedereen en vlot en op routine verloopt, lijkt het aangewezen om een nieuwe evaluatie uit te (laten) voeren om te zien hoe de betrokken actoren en stakeholders de hervorming ervaren hebben, of alles verlopen is zoals verwacht, alle verwachtingen zijn ingelost en de beoogde doelstellingen ook gerealiseerd werden.

Het meest geschikte tijdstip voor deze evaluatie zullen we later samen met de betrokken actoren bepalen eens de hervormingen in werking zijn getreden, maar voorlopig lijkt een eerste evaluatie na drie volledige werkingsjaren een mooi richtpunt.

AANBEVELINGENTABEL

Deze aanbevelingentabel bevat een globale aanbeveling die betrekking heeft op alle actoren. Elke geauditeerde kreeg specifieke aanbevelingen in het eigen, individuele auditrapport.

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A01	De betrokken actoren sturen het interbestuurlijke proces rond de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten bij. Het Departement Omgeving neemt hierin een leidende rol op, werkt - rekening houdend met de uitgevoerde (beleids)evaluaties en nieuwe beleidsintenties - een vernieuwde visie uit en betreft hierbij alle relevante actoren binnen de verschillende bestuursniveaus. Er is hierbij aandacht voor: - het uitdragen van het (vernieuwde) beleid en (de filosofie en inhoud van) de regelgeving, inclusief het gewenste interbestuurlijk samenwerkingsmodel, en het - indien nodig - meer ondersteunen van de lokale besturen; - het verhogen van de volledigheid en de correctheid van de inventaris via een actieve detectie op basis van een degelijke methodiek zodat de gelijke behandeling van eigenaars beter kan worden gewaarborgd; - het verbeteren van de gegevensuitwisseling tussen de actoren en het maken van afspraken rond het dossierbeheer; - het realiseren van (interbestuurlijke) efficiëntiewinsten en het verlagen van de administratieve lasten voor de eigenaars van bedrijfsruimten, o.m. via een bijsturing van			Fase 1 van het plan van aanpak wordt doorlopen tegen het najaar van 2021. Een concreet actieplan waarin trekkers en timing worden vastgelegd, wordt ingediend bij Audit Vlaanderen in het najaar van 2021.

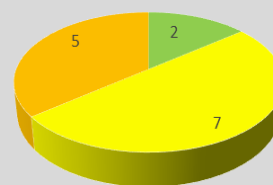
Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	de regelgeving en het toepassen van het 'vraag niet wat je al weet' principe; ▪ digitalisering en een heldere, proactieve communicatie tussen de actoren en met de burger.			

AUDITBEVINDINGEN

- **AUDITDOELSTELLING 1: ER IS ONVOLDOENDE (INTERBESTUURLIJKE) SAMENWERKING, INTERACTIE EN PARTNERSCHAP TUSSEN DE VERSCHILLENDE ACTOREN, WAT LEIDT TOT EEN ONVOLLEDIGE EN SOMS INEFFICIËNTE UITVOERING VAN HET VLAAMS BELEID EN DE BIJHORENDE TAKEN.**

Het Vlaams beleid en de Vlaamse regelgeving worden weinig uitgedragen vanuit het Vlaamse bestuursniveau. De rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren zijn opgenomen in de regelgeving, maar worden verder onvoldoende geduid en toegelicht. De audit toont aan dat de kennis van het beleid en de regelgeving¹⁰ bij de lokale besturen varieert en bij de meeste lokale besturen onvoldoende is. Daarnaast toont de audit ook aan dat meerdere geauditeerde lokale besturen zich onvoldoende bewust waren van hun eigen rol en verantwoordelijkheid.

Auditresultaat: (kennis van) Beleid



- Vlaams beleid voldoende gekend en evt. eigen beleid wordt volledig en correct uitgevoerd
- Vlaams beleid onvoldoende gekend en evt. eigen beleid wordt deels uitgevoerd
- Vlaams beleid onvoldoende gekend en evt. eigen beleid wordt beperkt uitgevoerd

Ook de specifieke verwachtingen tussen de beide bestuursniveaus, bv. met betrekking tot de uitvoering van eigen detectie-acties door de gemeenten, zijn vaak onvoldoende duidelijk. Uit de bevraging van Audit Vlaanderen blijkt dat minder dan de helft van de lokale besturen hun rol en de manier waarop deze dient te worden ingevuld duidelijk vinden. Dit heeft negatieve gevolgen voor de uitvoering van het Vlaamse beleid en leidt er toe dat bepaalde taken niet, onvoldoende kwaliteitsvol of (onnodig) dubbel worden uitgevoerd (zie andere controledoelstellingen).

Vraag: Is het voor uw bestuur duidelijk wat verwacht wordt in het kader van het proces voor de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja, zowel rol als manier waarop rol moet worden ingevuld zijn duidelijk	25		43
De rol is duidelijk, maar de manier waarop ze moet worden ingevuld niet	5		9
De manier waarop we taken moeten uitvoeren is duidelijk, maar de rol waarbinnen dit kader is niet duidelijk	8		14
Neen, de rol en de manier waarop ze moet worden ingevuld zijn niet duidelijk	20		34

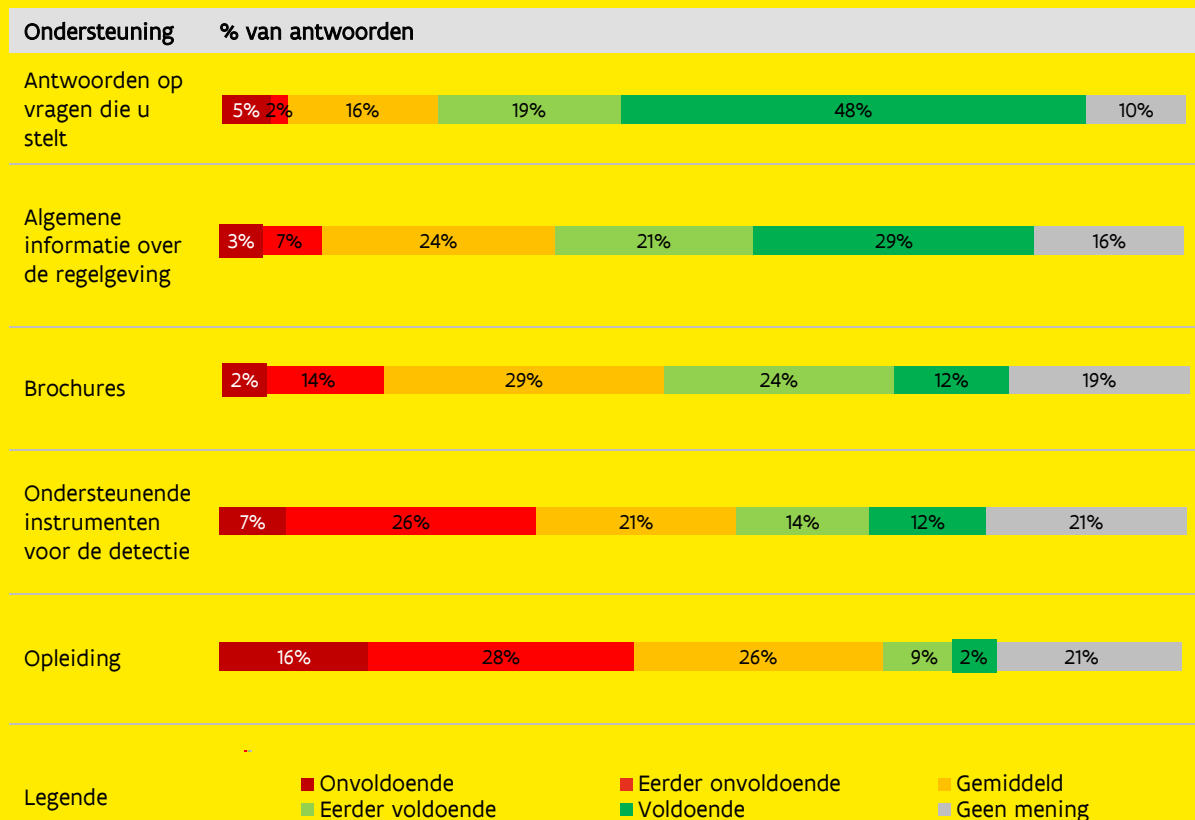
Het Departement Omgeving (DOMG) heeft geen globaal zicht op de volledigheid en correctheid waarmee de gemeenten het beleid en de regelgeving mee uitvoeren en weet onvoldoende of de gemeenten dit

¹⁰ Het Vlaams beleid m.b.t. leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten is opgenomen in de regelgeving, met name in het decreet en het besluit over de bedrijfsruimten (1995, laatst gewijzigd in 2015) en de Vlaamse Codex Fiscaliteit.

koppelen aan een eigen aanvullend beleid. Het departement is zich wel bewust van het gebrek aan voldoende kennis van het beleid/de regelgeving bij de lokale besturen, maar koppelt hieraan onvoldoende acties om het beleid en (de filosofie en inhoud van) de regelgeving toe te lichten.

De communicatie en ondersteuning vanuit het Vlaamse bestuursniveau naar de lokale besturen zijn beperkt en werken weinig stimulerend. De lokale besturen tonen ten aanzien van de Vlaamse actoren tevredenheid over de goede bereikbaarheid, de via het internet ter beschikking gestelde informatie over de regelgeving en de vlotte beantwoording van vragen vanuit lokale besturen over specifieke dossiers. Verdere toelichting door zowel het DOMG als de Vlaamse Belastingdienst (VLABEL) verloopt bijna uitsluitend via bilaterale contacten en hoofdzakelijk reactief op basis van een vraag van een lokaal bestuur. Proactieve initiatieven naar (een groep van) lokale besturen vinden weinig plaats. Er is een gebrek aan ondersteunende instrumenten die de lokale besturen voldoende houvast kunnen geven bij de uitvoering van hun gemeentelijke taken, zoals de uitwerking van hun detectie-aanpak, binnen een globaal beleidskader. Er zijn weinig tot geen generieke methodieken, praktische instrumenten (handleidingen, sjablonen...), richtlijnen ter ondersteuning van de detectie-activiteiten, informatie-uitwisseling en kennisdeling. Het DOMG organiseert ook slechts zeer uitzonderlijk een opleiding/infosessie.

Vraag: Hoe tevreden bent u over de ondersteuning vanuit het Departement Omgeving?



De proactieve communicatie vanuit het Vlaamse bestuursniveau naar de lokale besturen is minimaal, niet steeds voldoende helder en werkt weinig stimulerend. De gemeenten worden via de huidige communicatie onvoldoende aangezet om bv. proactieve detectie-acties uit te voeren en hun ontvangsten degelijk op te volgen. Er bestaat vanuit heel wat lokale besturen een vraag naar meer ondersteuning en een helderdere/duidelijkere communicatie vanuit het Vlaamse bestuursniveau.

Ook de communicatie naar de burger is onvoldoende helder en verloopt onvoldoende afgestemd. Ze bevat vaak formuleringen op basis van de regelgeving en is veelal juridisch van aard. Er gaat weinig aandacht naar de begrijpbaarheid voor de eigenaar die daardoor mogelijk onvoldoende de boodschap begrijpt. Meerdere lokale besturen geven aan dat het voor eigenaars niet altijd duidelijk is of ze zich tot de gemeente dan wel het DOMG of VLABEL moeten wenden. Dit is weinig klantgericht en draagt niet bij tot het uitstralen en uitdragen van één globaal en gemeenschappelijk beleid.

De actoren voeren hun rollen grotendeels los van elkaar uit en hebben weinig tot geen zicht op elkaars acties en werkwijzen. De interbestuurlijke samenwerking wordt weinig gestimuleerd. Er wordt slechts heel beperkt gezocht naar een efficiënte en doelgerichte gezamenlijke aanpak en partnerschap. De actoren richten zich hoofdzakelijk op de uitvoering van de eigen taken, waarbij de focus ligt op de conformiteit met de regelgeving. Er wordt daarbij onvoldoende rekening gehouden met de impact op de taken van de andere actoren. De informatiedoorstroming en terugkoppeling is beperkt. Hieruit volgt dat:

- bepaalde processtappen dubbel gebeuren, zoals:
 - de controles op de administratieve gegevens m.b.t. de bedrijfsruimten op de lijst/inventaris. Bepaalde gegevens, zoals die van de eigenaars, worden drie keer gecontroleerd (door zowel de gemeente, het DOMG als VLABEL). Dit is weinig efficiënt.
 - de controle in het kader van schrappingsaanvragen. Lokale besturen bevestigen - zoals bepaald door de regelgeving - via een attest van de burgemeester de beëindiging van de leegstand of verwaarlozing. De audit toont aan dat de lokale besturen vaak een plaatsbezoek uitvoeren bij de opmaak van een dergelijk attest. Toch voert het DOMG systematisch ook nog eens apart een plaatsbezoek uit om zich te vergewissen van de toestand alvorens te beslissen over de aanvraag. Heel wat eigenaars worden dus dubbel gecontroleerd. Hoewel een bijkomende controle soms nodig kan zijn, duidt een extra controle als standaardaanpak mogelijk op een gebrek aan vertrouwen in de andere actor, wat leidt tot efficiëntieverlies binnen het interbestuurlijk proces en tot overcontrole bij bepaalde eigenaars.¹¹
- bepaalde processtappen niet of onvoldoende gebeuren. Voorbeelden die betrekking hebben op de niet-naleving van de regelgeving zijn opgenomen bij auditdoelstelling 2.5. Andere voorbeelden zijn:
 - de niet-uitvoering van een plaatsbezoek bij de detectie door een gemeente omdat ze denkt dat dit systematisch gebeurt door het DOMG;
 - de ontoereikende opvolging van de inkomsten bij gemeenten.
- vragen van burgers niet altijd degelijk kunnen worden beantwoord, bv. omdat gemeenten niet alle relevante informatie hebben (zie auditdoelstelling 3 i.v.m. het dossierbeheer).

Zowel de audits als de bevraging tonen aan dat de lokale besturen weinig tot geen zicht hebben op hoe het DOMG verder werkt met de ingediende gemeentelijke lijst en hoe VLABEL tewerk gaat.

¹¹ Principe 3 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): De dienstverlening wordt grondig herdacht vanuit een vertrouwensrelatie tussen de overheid en haar belanghebbenden; we gaan voluit voor vereenvoudiging, overbodige toezichtmaatregelen en controles worden geschrapt.

Vraag: Heeft u zicht op hoe het Departement Omgeving verder werkt met de gemeentelijke lijst?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja, voldoende	14		24
Nee, onvoldoende	22		38
Nee, totaal niet	22		38

Vraag: Heeft u zicht op hoe de Vlaamse Belastingdienst te werk gaat bij de inkohiering en inning van de heffing?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja, voldoende	1		2
Nee, onvoldoende	19		33
Nee, totaal niet	38		66

De rol van het Agentschap Innoveren & Ondernemen (VLAIO) en de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij (POM) is onduidelijk. Informatie bij deze partijen blijft onderbenut.

- VLAIO heeft geen formele rol in het proces voor de leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten. Tijdens de audit bleek dat VLAIO vanuit zijn eigen takenpakket over nuttige expertise, gegevens en instrumenten beschikt en dat VLAIO ook acties onderneemt die kunnen bijdragen aan een verbetering van het proces. Een eventuele rol van VLAIO binnen het proces dient te worden nagegaan. Het DOMG en VLAIO werken naast elkaar. De audit en de bevraging tonen aan dat instrumenten en informatie van VLAIO die de detectie van leegstand mee kunnen ondersteunen, zoals Bizlocator, onbenut blijven bij zowel het lokale als het Vlaamse bestuursniveau.
- Ook de rol van de POM bij de inventarisatie is onduidelijk en dient eveneens te worden uitgeklaard. De POM's kregen een rol toebedeeld via de regelgeving, maar uit de audit en de bevraging blijkt dat deze rol in de praktijk zeer weinig tot niet (meer) wordt ingevuld.

Er worden globale studies en evaluaties uitgevoerd over het proces, maar die leiden nog weinig tot verbetering in het interbestuurlijke proces. De audit toont aan dat de betrokken actoren elkaar heel weinig signalen geven over knel- of verbeterpunten die ze ervaren. Het DOMG capteert de - beperkte - signalen die worden gegeven vanuit de lokale besturen en de andere partijen niet op een systematische manier en doet hier onvoldoende mee in functie van de verbetering van het interbestuurlijke proces en de interbestuurlijke samenwerking. Er is geen gestructureerd overleg tussen de actoren.

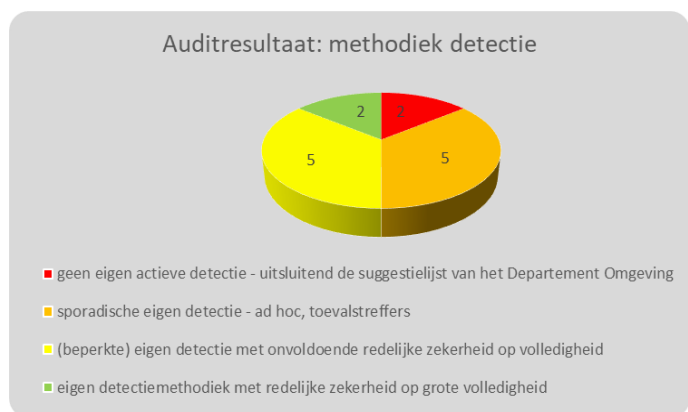
In 2017 werd in opdracht van het DOMG een evaluatie van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium inzake leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten uitgevoerd. Meerdere bevindingen uit deze studie worden bevestigd op basis van de uitgevoerde audit. Het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 vermeldt een evaluatie van het beleid rond leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten. Dit biedt een kans om het interbestuurlijke proces, de regelgeving en het samenwerkingsmodel grondig te evalueren en te verbeteren, waarbij de resultaten uit deze audit kunnen worden meegenomen.

AUDITDOELSTELLING 2.1: DE VOLLEDIGHEID EN CORRECTHEID VAN DE JAARLIJKE GEMEENTELIJKE LIJST EN DE INVENTARIS VAN LEEGSTAANDE EN VERWAARLOOSDE BEDRIJFSRUIMTEN IS ONVOLDOENDE GEGARANDEERD. DE HUIDIGE WERKWIJZE VERZEKERT DE GELIJKE BEHANDELING VAN EIGENAARS NIET.

Zowel de lokale besturen als het DOMG hebben een belangrijke rol in functie van het bekomen van een redelijke zekerheid over de volledigheid en correctheid van de inventaris. De lokale besturen zijn immers verantwoordelijk voor de opmaak van de gemeentelijke lijsten, de verantwoordelijkheid voor de Vlaamse inventaris zit bij het DOMG.

De lokale besturen maken over het algemeen te weinig werk van een degelijke eigen actieve detectie en voeren de detectie op sterk verschillende manieren uit. De audits tonen aan dat:

- zeven van de veertien lokale besturen zelf geen of slechts sporadisch bedrijfsruimten detecteren;
- slechts twee van de veertien lokale besturen een eigen detectiemethodiek hanteert met redelijke zekerheid op volledigheid.



De bevraging bevestigt dat een meerderheid van de besturen zich uitsluitend of hoofdzakelijk baseert op de suggesties van het DOMG; sommige lokale besturen beperken daarbij hun acties tot een (administratief) nazicht van de gegevens die het departement aanreikt, andere besturen vullen de suggesties aan met eigen voorstellen.

15 van de 300 besturen gaven zowel in 2018 als in 2019 geen enkele leegstaande of verwaarloosde bedrijfsruimte door (nihil-lijst). Een deel van deze besturen geeft in de bevraging aan dat er geen leegstand is, een ander deel blijkt onvoldoende op de hoogte te zijn of ondersteuning te missen.

Vraag: Op welke manier stelt u de gemeentelijke lijst leegstaande/verwaarloosde bedrijfsruimten samen?

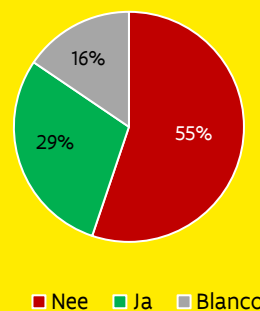
Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Uitsluitend de suggestielijst van het Departement Omgeving zonder verdere aanvulling vanuit eigen detectie	9		16
De suggestielijst van het Departement Omgeving met aanvullingen vanuit eigen detectie	28		48
Zelf samengestelde lijst vanuit eigen detectie als basis met aanvullingen vanuit het Departement Omgeving	9		16
Uitsluitend zelf samengestelde lijst op basis van eigen detectie	12		21
Op een andere manier	0		0

Uit de audit blijkt dat er bij de vijf geauditeerde besturen met minder dan 20.000 inwoners geen tot weinig methodiek voor een detectie aanwezig is. Bij de andere besturen is dat meestal al meer het geval.

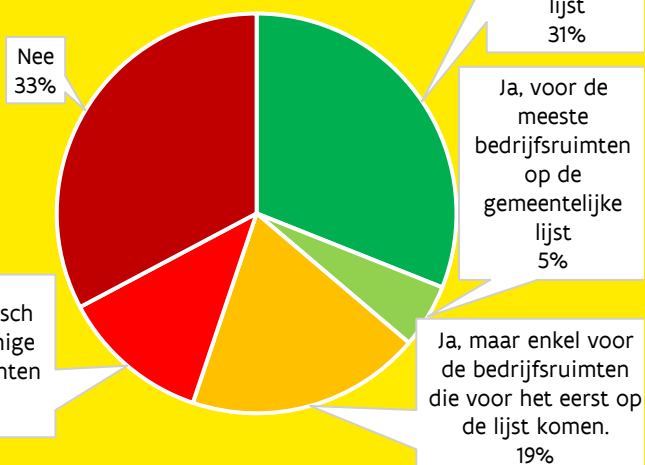
Er zijn uiteenlopende redenen voor de verschillen bij de detectie. Besturen:

- zijn zich niet altijd bewust van hun eigen verantwoordelijkheid inzake detectie (zie conclusie auditdoelstelling 1).
- vinden de materie niet relevant of niet prioritair voor de eigen gemeente, bv. omdat er volgens het bestuur zelf slechts een beperkte aanwezigheid van bedrijfsterreinen is of er slechts een beperkte personeelsinzet (mogelijk) is. Deze gemeenten hebben bv. geen eigen (complementair) beleid rond bedrijfsruimten en/of leggen bv. geen link met de detectie die wel gebeurt voor woningen.
- willen wel werk maken van detectie, maar weten niet goed hoe ze dit moeten aanpakken (zie conclusie auditdoelstelling 1).
- maken wel werk van een eigen detectie maar doen dit op basis van een onvoldoende degelijke methodiek:
 - Er is vaak geen samenwerking of afstemming tussen de verantwoordelijke dienst en andere interne diensten, waardoor mogelijk intern beschikbare informatie niet wordt gebruikt. Er wordt ook niet altijd een koppeling gelegd met de aanpak die wordt gehanteerd voor de detectie van leegstaande/verwaarloosde woningen.
 - Ook informatie die zich bevindt bij andere actoren wordt niet gebruikt. Voorbeelden zijn VLAIO en het Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek (ILVO). VLAIO registreert zelf periodiek leegstand op bedrijventerreinen. Het ILVO kan databronnen aanleveren om mogelijke leegstand van landbouwbedrijven op het spoor te komen.
 - Er is aandacht voor leegstand, maar minder voor verwaarlozing.
 - Sommige besturen voeren nooit een plaatsbezoek uit, andere besturen doen jaarlijks een bezoek van elke bedrijfsruimte op de lijst.
 - De gemeenten gebruiken bepaalde mogelijkheden die de regelgeving biedt, zoals de toegang tot bedrijfsruimten, weinig omdat ze er niet van op de hoogte zijn of onvoldoende weten hoe ze dat best concreet aanpakken.

Vraag: Werken er nog andere diensten binnen uw lokaal bestuur actief mee aan de detectie van leegstaande/verwaarloosde bedrijfsruimten?



Vraag: Worden er plaatsbezoeken uitgevoerd bij de opmaak/goedkeuring van de lijst?



Indien ja (plaatsbezoek), wordt er ook naar binnen gegaan in de bedrijfsruimte?

- De geauditeerde besturen leggen slechts uitzonderlijk een link tussen de door de gemeente uitgereikte leegstandsattesten inzake de proportionele vermindering van de onroerende voorheffing en de opname op de gemeentelijke lijst van de bedrijfsruimten. Een eigenaar van een leegstaande bedrijfsruimte heeft zo'n attest nodig om deze vermindering bij VLABEL aan te vragen, maar de desbetreffende bedrijfsruimte wordt na het uitreiken van een attest niet standaard verder onderzocht in functie van een mogelijke opname op de gemeentelijke lijst. Er is hierover geen informatie-uitwisseling tussen het DOMG en VLABEL.
- Het gebruik van externe informatiebronnen (GIS¹²-informatie, immowebistes, Bizlocator...) is vaak nog beperkt.
- De meeste besturen nemen weinig tot geen initiatief naar de eigenaar. Ze contacteren eigenaars, bv. zij die een eerste keer op de lijst worden opgenomen, meestal niet. De acties zijn weinig gericht op het informeren en stimuleren van de eigenaar om initiatieven te nemen die de leegstand of verwaarlozing beëindigen.

Vraag: Wordt er met de eigenaar contact opgenomen tijdens het detectieproces?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja, altijd	3	6	6
Ja, in de meeste gevallen	3	6	6
Ja, maar enkel met de eigenaars van bedrijfsruimten die voor het eerst op de lijst komen	2	4	4
Ja, sporadisch met sommige eigenaars	6	12	12
Nee	35	71	71

De besturen voeren hun acties uit in functie van een specifieke datum in de regelgeving (1 maart) en leggen de focus op de tijdige indiening van de lijst, waarbij er minder aandacht gaat naar de volledigheid van de inventaris. Door de focus op de tijdigheid worden acties slechts in een bepaalde, beperkte periode uitgevoerd (momentopname) en wordt er doorheen het jaar weinig informatie verzameld.

Het DOMG faciliteert en stimuleert een systematische detectie door de lokale besturen slechts beperkt, heeft geen globaal zicht op de systematiek die de gemeenten hanteren voor de uitvoering van de eigen detectie-acties en volgt de kwaliteit ervan onvoldoende op. Het departement communiceert naar de lokale besturen in functie van de opmaak van hun gemeentelijke lijst. De communicatie is echter onvoldoende stimulerend. Lokale besturen nemen op basis hiervan weinig contact op met het departement. De communicatie legt de nadruk op de tijdige invulling van de gegevens in RWO Data Manager; er is weinig aandacht voor de kernopdracht van het bestuur, namelijk de uitvoering van de eigen detectie om zo tot een volledige en correcte inventaris te komen.

¹² Geografisch InformatieSysteem, bv. Geopunt.

Handleidingen, richtlijnen, praktische tips, voorbeelddocumenten enz. voor de aanpak van de detectie-acties worden niet meegegeven. Informatie die binnen de Vlaamse overheid beschikbaar is, zoals VLAIO-leegstandsgegevens of ILVO-data, wordt niet gedeeld of ontsloten.

Vraag: Heeft u gedurende de laatste 3 jaar, naast het doorgeven van de gemeentelijke lijst, nog contact gehad met het Departement Omgeving in het kader van de detectie van leegstand en verwaarlozing van bedrijfsruimten?

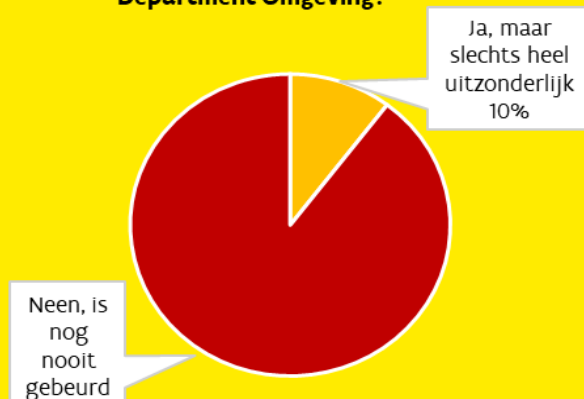
Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ik stel zelf vragen aan het Departement Omgeving.	24		41
Ik geef nog andere suggesties voor op de lijst door doorheen het jaar.	10		17
Het Departement Omgeving contacteert mij bij de verwerking van hun dossiers.	17		29
Er is geen contact behalve bij het doorgeven van de lijst.	27		47

Het DOMG heeft geen globaal zicht op de systematiek die de gemeenten hanteren voor de uitvoering van de eigen detectie-acties. Het departement heeft ook geen degelijke systematiek om lokale besturen aan of bij te sturen in hun detectie-activiteiten. De besturen worden door het departement onvoldoende op een doordachte en effectieve manier benaderd. Er wordt geen segmentering van de besturen gemaakt, bv. op basis van de maturiteit van de detectie-activiteiten, de indiening van een beperkte of nihil-lijst of kenmerken van de besturen (grootte, landelijk of industrieel karakter, mate van aanwezigheid van bedrijven...). De ondersteuning door het departement op het vlak van detectie wordt door de lokale besturen als te beperkt ervaren (zie conclusie auditdoelstelling 1).

Het DOMG detecteert zelf ook mogelijke leegstand of verwaarlozing en geeft suggesties door aan de gemeenten. Dit gebeurt echter beperkt en ad hoc. Het departement heeft geen onderbouwde systematiek voor de detectie die zij zelf uitvoert.

Dit gebeurt door elke controleur ad hoc en onvoldoende op basis van een doordachte en gezamenlijke aanpak. **De acties van het departement zijn ook weinig transparant voor de lokale besturen.** De gemeenten zelf hebben geen zicht op de uitvoering van acties door het departement. De informatiedoorstroming rond bedrijfsruimten die het departement zelf toevoegt aan of verwijdt van de lijst, of waarvoor het departement gegevens wijzigt, is heel beperkt. De gemeenten zijn bv. ook niet op de hoogte van de plaatsbezoeken die het departement uitvoert en krijgen hiervan geen verslag. Relevante informatie wordt niet ter beschikking gesteld, wat de opvolging voor het lokale niveau bemoeilijkt. Het contact met de controleurs is voornamelijk vraaggestuurd en ad hoc.

Vraag: Worden er soms plaatsbezoeken gedaan met een controleur van het Departement Omgeving?



De huidige werkwijze verzekert de gelijke behandeling van de eigenaars van bedrijfsruimten zowel binnen een gemeente als over de gemeenten heen niet. Het decreet is immers van toepassing op elke bedrijfsruimte die gelegen is in Vlaanderen.

De actoren voelen aan dat de lijsten en de inventaris niet volledig zijn, maar het is moeilijk om het gemiste potentieel concreet in te schatten.

Net zoals de lokale besturen heeft ook het DOMG voornamelijk aandacht voor de tijdigheid van de detectie, in het licht van de termijnen opgenomen in het decreet, en ligt de focus minder op de volledigheid. Het departement voelt aan dat de gemeentelijke lijsten vaak onvolledig zijn. Zowel uit de audits als uit de bevraging blijkt dat ook twee derde van de lokale besturen zelf denkt dat de lijst niet volledig is.



De lokale besturen en het DOMG hebben allebei aandacht voor de correctheid van de gegevens op de gemeentelijke lijst en de inventaris.

- De meeste gemeenten voeren bij de opmaak van de gemeentelijke lijst een administratieve controle uit op de gegevens die het DOMG aanlevert en nemen de gegevens voor hun eigen toevoegingen op in RWO Data Manager.
- Het departement zet zelf sterk in op de controle van de gegevens die het ontvangt van de lokale besturen. De controleurs gaan de correctheid van de gegevens op de gemeentelijke lijsten bij de opmaak van de inventaris opnieuw na. De volledige hercontrole wijst op een inefficiëntie.

Toch is de correctheid van de gegevens onvoldoende gewaarborgd. Zowel de lokale besturen als het DOMG hanteren bij de administratieve controle verschillende instrumenten. Deze bevatten echter verouderde of niet geactualiseerde gegevens. Het DOMG heeft geen rechtstreekse toegang tot het kadaster. Het maakt gebruik van de kadastergegevens die beschikbaar zijn bij VLABEL, maar ook die zijn niet actueel. Het gebrek aan actuele en correcte gegevens geeft aanleiding tot beroepen tegen de registratie en bezwaren tegen de heffing die moeten worden ingewilligd. Incorrecte gegevens leiden bijgevolg tot fouten en efficiëntieverlies. Het aantal (ingewilligde) beroepen en bezwaren is hoog:

- In 2018 en 2019 waren er respectievelijk 606 en 542 beroepen tegen de registratie.¹³ Sinds 1995 werd 20% van de beroepen ingewilligd.
- Voor de aanslagjaren 2017 en 2018 werden respectievelijk 253 en 287 bezwaren tegen de heffing ontvangen, waarvan ongeveer de helft werd ingewilligd.¹⁴

¹³ Bron: dossierbeheersysteem Departement Omgeving.

¹⁴ Bron: jaarverslag Vlaamse Belastingdienst 2019.

■ **AUDITDOELSTELLING 2.2 EN 2.3: DE CORRECTHEID VAN DE JAARLIJKSE VERDELING VAN DE INKOMSTEN UIT DE HEFFING IS VOLDOENDE GEGARANDEERD. DE TRANSPARANTIE HIEROVER IS ECHTER HEEL BEPERKT.**

VLABEL staat in voor het versturen van de aanslagbiljetten en voor de inning van de bedragen bij de eigenaars. Het agentschap stort de vergoedingen en opcentiemen door naar de lokale besturen.

De correctheid van de jaarlijkse verdeling van de inkomsten uit de heffing is voldoende gegarandeerd. Het proces van de inkohiering, heffing, inning en doorstorting verloopt grotendeels geautomatiseerd. Hierbij gebruikt VLABEL informatie van de andere actoren:

- Voor het al dan niet toekennen van een vergoeding wordt gebruik gemaakt van informatie die het DOMG aanreikt.
- Het agentschap maakt bij de heffing gebruik van de INVENTAR-applicatie¹⁵ van het DOMG.
- De doorstorting van de eventuele opcentiemen gebeurt op basis van de gemeenteraadsbeslissing hieromtrent die het lokaal bestuur overmaakt.

De wijze waarop de aanlevering en verwerking van de gegevens gebeurt, is echter weinig efficiënt en leidt in beperkte mate tot fouten, o.a. doordat beperkt manuele acties vereist zijn.

- Er is geen afspraak over het tijdstip waarop en de vorm waarin de informatie over de vergoedingen door het DOMG wordt aangeleverd. Uit de audit blijkt dat dit verschilt over de jaren heen, wat leidt tot onduidelijkheid en het risico op fouten vergroot.
- VLABEL voert voor elk dossier een aantal standaardcontroles uit om na te gaan of de gegevens uit de INVENTAR-applicatie correct zijn en ervaart dat dit niet steeds het geval is. Dit betekent dat er een aantal dubbele controles moeten worden uitgevoerd. Soms leidt dit ook tot fouten, volgens het agentschap bv. doordat het departement wijzigingen n.a.v. een opschorting of beroep niet tijdig aanpast in de applicatie of gegevens retroactief aanpast.
- De informatie over de opcentiemen vanuit de lokale besturen wordt bij VLABEL manueel verwerkt. Deze werkwijze is niet volledig sluitend en leidt in een beperkt aantal gevallen tot incorrecte berekeningen of doorstortingen. Vanaf het aanslagjaar 2021 zal het agentschap de informatie zelf uit het digitaal Loket voor Lokale Besturen¹⁶ kunnen halen. Dit zou een efficiëntiewinst moeten kunnen opleveren voor zowel VLABEL als de lokale besturen, die hun beslissingen niet meer dubbel moeten overmaken aan de Vlaamse administratie (Vlaamse Belastingdienst en het Agentschap Binnenlands Bestuur). Daarnaast kan dit ook leiden tot minder fouten.

De communicatie vanuit VLABEL over de inningen en de doorstortingen van de vergoedingen en opcentiemen naar de lokale besturen volstaat niet om een degelijke opvolging van de ontvangsten door de lokale besturen toe te laten.

- De communicatie biedt te weinig overzicht. Ze verloopt niet met een vaste periodiciteit, bevat geen jaarlijks overzicht¹⁷ en gebeurt niet digitaal.

¹⁵ Dossieropvolgingssysteem van het Departement Omgeving.

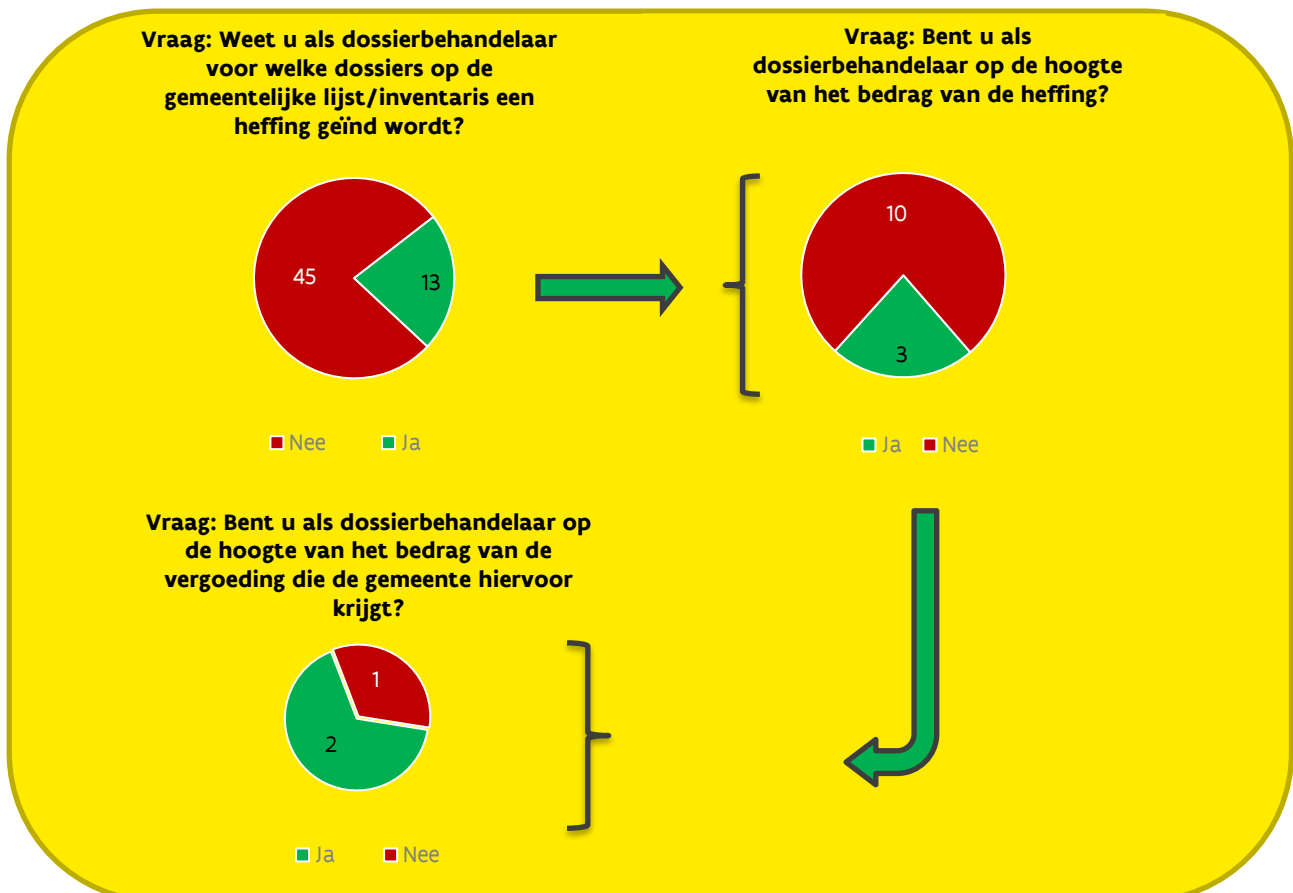
¹⁶ Het Loket voor Lokale Besturen is een online toepassing van het Agentschap Binnenlands Bestuur voor gegevensdeling tussen de lokale besturen en het agentschap. Het werd ontwikkeld in het kader van het programma Lokale Besluiten als geLinkte Open Data (LBLOD).

¹⁷ VLABEL maakt bv. geen lijst op met de vermelding van de totale opbrengst van de opcentiemen, zoals opgenomen in de Vlaamse Codex Fiscaliteit (artikel 3.1.0.0.4. § 6: Na afloop van elk kalenderjaar stuurt de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie naar elke provincie, agglomeratie en gemeente die opcentiemen heft, een lijst met vermelding van de totale opbrengst van de opcentiemen die, op basis van de inningen, aan respectievelijk de provincie, de agglomeratie of de gemeente toekomen.).

- De communicatie is inhoudelijk te beperkt. Er is geen communicatie over het verlies van de aanspraak op een vergoeding (omwille van een laattijdige indiening van de gemeentelijke lijst), over dossiers waarvoor er geen betaling werd ontvangen, over de (concrete stand per) inkohiering en over de toegekende opschortingen tegen de heffing. Het bestuur weet bijgevolg niet dat er voor bepaalde dossiers – voorlopig – geen ontvangsten zullen zijn. De communicatie geeft onvoldoende duiding. Het bestuur krijgt weinig informatie over de samenstelling van de bedragen die worden doorgestort en over (de werkwijze bij) de recuperatie van teveel doorgestorte gelden (bv. n.a.v. een ingewilligd bezwaar).



Het gebrek aan een volledige en transparante communicatie leidt er mee toe dat lokale besturen geen degelijke opvolging van hun ontvangsten (kunnen) uitvoeren. Daarnaast is er binnen de lokale besturen zelf meestal onvoldoende afstemming tussen de financiële dienst en de dienst die verantwoordelijk is voor de detectie, waardoor de aftoetsing in verband met de correctheid van de ontvangen bedragen beperkt is.



Het inningspercentage voor de belasting op de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten is laag. Het inningspercentage voor de aanslagjaren 2017 en 2018 bedroeg op 31/12/2019 respectievelijk 26% en 19%¹⁸. De redenen voor dit lage percentage zijn divers, o.m.:

- de toekenning van opschortingen door het DOMG. Dossiers met een opschorting worden toch ingekohierd omdat er een aanslagbiljet vereist is in functie van de mogelijkheid tot indiening van een bezwaar door de eigenaar, alsook om alsnog over te kunnen gaan tot een inning in het geval van niet-naleving van de opschortingsvoorwaarden. In 2018 waren er 286 ingekohierde heffingen met opschorting¹⁹.
- de (ingewilligde) bezwaren tegen de heffing bij VLABEL. Voor de aanslagjaren 2017 en 2018 werden respectievelijk 253 en 287 bezwaren ontvangen, waarvan ongeveer de helft werd ingewilligd. VLABEL geeft aan dat de meest voorkomende redenen om in te willigen, zijn: overmacht, het voldoen aan de voorwaarden voor opschorting en fouten in het registratieattest.
- de rechtszaken die aangespannen worden bij afgewezen bezwaren. Per 31/12/19 waren er 186 hangende gerechtelijke procedures (voor alle aanslagjaren samen).
- beroepen en schrappingsaanvragen die worden goedgekeurd na de inkohiering. Dit aantal is wellicht beperkt.
- het gebruik van incorrecte gegevens bij de inkohiering (zie auditdoelstelling 2.1 m.b.t. de correctheid van de gegevens op de gemeentelijke lijst en de inventaris).

¹⁸ Bron; jaarverslag 2019 VLABEL. Het betreft het geïnde bedrag t.o.v. het inkohieringsbedrag na aftrek van de onwaarden.

¹⁹ Bron: VLABEL.

■ **AUDITDOELSTELLING 2.4: DE ACTOREN VOEREN HUN TAKEN OVER HET ALGEMEEN TIJDIG UIT. ER ZIJN ECHTER KNELPUNTEN BIJ DE BEHANDELING VAN DE BEROEPEN TEGEN DE REGISTRATIE OP DE INVENTARIS EN DE LANGE PERIODE TUSSEN DE DETECTIE/REGISTRATIE EN DE INKOHIERING.**

De actoren voeren hun acties over het algemeen uit binnen de termijnen die de regelgeving oplegt. Een uitzondering hierop vormt de behandeling van de beroepen (zonder herinneringsschrijven) door het DOMG, waarvoor de gemiddelde doorlooptijd meer dan dubbel zo lang is als beoogd door de decreetgever²⁰. Het DOMG houdt in de praktijk geen rekening met de termijn van 60 kalenderdagen. Het focust jaarlijks in eerste instantie op de volledige en tijdige afronding van de inventarisatiefase en behandelt het overgrote deel van de beroepen pas daarna. De gemiddelde doorlooptijd voor de behandeling van een beroep bedroeg 115 dagen in 2019; over de jaren 2017-2019 was dit 124 dagen. Eigenaren die een beroep indienden worden gedurende de volledige periode niet ingelicht over de ontvangst of behandeling van hun beroep. De geldende termijn voor het behandelen van beroepen met een herinneringsschrijven²¹ wordt, behoudens uitzonderingen, wel gerespecteerd.

Audit Vlaanderen stelt daarnaast ook vast dat:

- er – ondanks de aansporing hiertoe door het DOMG – toch 12 van de 300 gemeenten waren die hun lijst in 2019 niet tijdig indienden. In dit geval verliest een bestuur de aanspraak op een vergoeding voor 3 jaar. Een bestuur wordt hiervan niet op de hoogte gebracht door het Vlaamse bestuursniveau en is zich hier soms niet van bewust.
- de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen - zoals de regelgeving voorschrijft²² - geen afschrift van de gemeentelijke lijst vanuit het lokaal bestuur ontvangen op het moment dat de lijst wordt doorgestuurd naar het DOMG, maar pas een aantal maanden later een uittreksel kunnen raadplegen via INVENTAR.

Het volledige proces van detectie tot heffing verloopt conform de termijnen in de regelgeving, maar neemt voor dossiers die worden ingekohierd nagenoeg een volledig jaar in beslag. Dit is lang, rekening houdend met de momentopname waarop de leegstand en/of verwaarlozing wordt vastgesteld. De gemeentelijke lijst wordt in het begin van het jaar en uiterlijk eind februari opgemaakt. Eigenaars ontvangen in de periode maart-mei een registratieattest van het DOMG, terwijl het aanslagbiljet van VLABEL pas volgt in december. Dit leidt tot een weinig duidelijke communicatie naar de eigenaars vanuit de Vlaamse overheid. Uit de audit blijkt dat problemen met de kwaliteit van de door het DOMG aangeleverde gegevens een mogelijke reden zijn voor het feit dat de inkohiering pas maanden na de detectie/registratie gebeurt.

De opvolging van de tijdigheid gebeurt meestal door individuele medewerkers. De globale opvolging bij de actoren is zeer beperkt.

²⁰ Het decreet stelt dat de Vlaamse Regering een uitspraak doet over het beroep en haar gemotiveerde beslissing aan de indiener van het beroep betekent met een aangetekende brief binnen 60 kalenderdagen na betekening van het beroep.

²¹ Het decreet stelt ook dat, bij gebrek aan kennisgeving van een beslissing door de Vlaamse Regering binnen de termijn van 60 kalenderdagen, de indiener van het beroep met een aangetekende brief een herinneringsschrijven kan richten aan de Vlaamse Regering. Die dient binnen 30 kalenderdagen na de betekening van dit herinneringsschrijven haar beslissing per aangetekende brief kenbaar te maken. De registratie wordt als niet bestaand beschouwd als de Vlaamse Regering haar beslissing niet heeft kenbaar gemaakt binnen deze termijn.

²² Artikel 6 van het besluit bepaalt dat de gemeente - gelijktijdig met de doorsturing naar het departement - een afschrift van de gemeentelijke lijst moet opsturen naar de erkende Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij van de provincie waartoe de gemeente behoort.

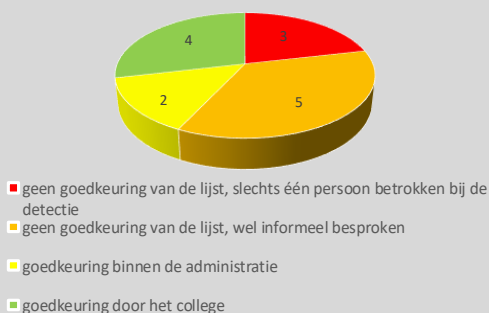
■ **AUDITDOELSTELLING 2.5: DE WETTELIJKE BEPALINGEN WORDEN VOOR BEPAALDE ASPECTEN ONVOLDOENDE NAGELEefd. EEN ZEER STRIKTE TOEPASSING VAN ANDERE ASPECTEN UIT DE WEINIG RECENTE EN WEINIG BIJGESTUURDE REGELGEVING LEIDT TOT BUREAUCRATIE EN ADMINISTRatieve OVERLAST.**

Het gebruik van RWO Data Manager en de daarin vervatte controles dragen bij tot de naleving van de inhoudelijke en vormelijke vereisten bij de opmaak van de gemeentelijke lijst door de lokale besturen.

De uitvoering van bepaalde regelgevende bepalingen/stappen door het lokale bestuursniveau is onvoldoende gegarandeerd. Zowel de audits als de bevraging geven aan dat de lokale besturen niet altijd:

- zelf een degelijke en actuele gemeentelijke lijst van leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten opstellen.
- de gemeentelijke lijst agenderen/laten goedkeuren door het college. De lokale besturen zijn zich, mede door het gebruik van de applicatie RWO Data Manager, niet altijd bewust van de vereiste betrokkenheid van het college. Het departement heeft geen globaal zicht op de al dan niet betrokkenheid van het college.
- een afschrift van de gemeentelijke lijst opsturen naar de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij, zoals de regelgeving voorschrijft²³. De lokale besturen zijn niet op de hoogte van deze bepaling. In de praktijk stelt het DOMG een uittreksel van de lijst ter beschikking van de ontwikkelingsmaatschappijen via INVENTAR, maar niet elke Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij had op het moment van de audit toegang hiertoe.
- het uittreksel uit de inventaris correct ter inzage leggen van de bewoners en dit niet steeds meedelen aan het DOMG, dat de uitvoering hiervan zelf onvoldoende opvolgt.
- een eenduidige verklaring van de burgemeester opmaken die de beëindiging van de leegstand en/of verwaarlozing bevestigt in het kader van een schrappingsaanvraag.
- tijdig de beslissing over het heffen van opcentiemen neemt of meedeelt aan VLABEL. Zes van de geauditeerde besturen heffen opcentiemen. Slechts bij drie van de zes besturen gebeurde de beslissing of de mededeling ervan de voorbije jaren steeds tijdig.

Auditresultaat: goedkeuring gemeentelijke lijst



Auditresultaat: publicatie deel inventaris



²³ Artikel 6 van het besluit bepaalt dat de gemeente - gelijktijdig met de doorsturing naar het departement - een afschrift van de gemeentelijke lijst moet opsturen naar de erkende Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij van de provincie waartoe de gemeente behoort.

Vraag: Wordt de gemeentelijke lijst binnen uw bestuur goedgekeurd vóór ze wordt ingediend bij het Departement Omgeving (deadline 1 maart)?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Nee	20		34
Ja, door het college	21		36
Ja, binnen de administratie	13		22
Ja, zowel binnen de administratie als door het college	4		7

Vraag: Wordt de definitieve gemeentelijke inventaris jaarlijks gepubliceerd of uitgehangen?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja	44		76
Nee	14		24

Het Vlaamse bestuursniveau voert de regelgevende bepalingen in grote mate consequent uit.

Naast de niet-tijdige behandeling van de beroepen (zie auditdoelstelling 2.4) vormt ook **de publicatie van de inventaris echter een aandachtspunt**. De regelgeving bepaalt dat het Vlaamse Gewest jaarlijks een algemeen overzicht van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten publiceert op basis van de inventaris. Het DOMG vult deze verplichting niet zelf in, maar rekent hiervoor op de publicatie van de uittreksels door elke gemeente afzonderlijk. In hoeverre dit ook effectief gebeurt, wordt onvoldoende opgevolgd. De publicatie door de gemeenten verloopt meestal via een aanplakbiljet en is slechts gedurende een beperkte periode raadpleegbaar. Via deze werkwijze is het globale algemeen overzicht op basis van de inventaris bijgevolg niet publiek beschikbaar, waardoor het niet kan worden geraadpleegd door geïnteresseerden, bv. ondernemers die een locatie zoeken om te ondernemen.²⁴

Het DOMG nam weinig initiatieven om de regelgeving te actualiseren. Doordat het departement de weinig recente en weinig bijgestuurde regelgeving soms heel strikt toepast, ontstaat er bureaucratie en administratieve overlast. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het DOMG hanteert de bepalingen uit de regelgeving strikt om de ontvankelijkheid van beroepen en aanvragen tot schrapping of opschorting te beoordelen. Zo worden beroepen en aanvragen onontvankelijk verklaard indien ze niet ingediend zijn via een aangetekend schrijven, dit terwijl er intussen modernere indieningsmanieren bestaan.
- Lokale besturen maken in het kader van schrappingsaanvragen op vraag van een eigenaar attesten van de burgemeester op die de beëindiging van leegstand of verwaarlozing bevestigen. Eigenaars dienen deze attesten toe te voegen aan hun aanvraag tot schrapping bij het DOMG. Indien zij dit niet doen, verklaart het departement hun aanvraag onontvankelijk. Er zijn echter klantvriendelijkere werkwijzen die niet worden overwogen. Het departement zou bijvoorbeeld zelf contact kunnen opnemen met het betrokken lokaal bestuur of het attest sowieso rechtstreeks kunnen laten bezorgen door het lokaal bestuur.

²⁴ Principe 8 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): informatie direct bruikbaar en integreerbaar in de bedrijfsvoering; De overheid stelt gegevens open voor hergebruik. Burgers en ondernemingen ontwikkelen er nieuwe en betere diensten mee.

- Het departement verklaart een aanvraag tot opschorting onontvankelijk als de eigenaar een bijlage niet meestuurde, terwijl de Vlaamse overheid soms zelf over de betreffende informatie beschikt en het departement die informatie ook heel gemakkelijk zelf kan vinden. Hiermee wordt niet voldaan aan het principe 'vraag niet wat je al weet'²⁵. Een voorbeeld betreft een ondertekende brownfieldconvenant, die via de website van het Agentschap Innoveren & Ondernemen raadpleegbaar is. Andere voorbeelden zijn de omgevingsvergunning en de conformverklaring bodemsanering door de Openbare Afvalstoffenmaatschappij. Er wordt niet nagegaan of sommige opschortingen automatisch zouden kunnen worden toegekend vanuit de Vlaamse overheid²⁶.

De interacties tussen de actoren onderling en met de burger verlopen veelal niet op een voldoende digitale manier.²⁷ Met uitzondering van de uitwisseling van basisinformatie via RWO Data Manager/INVENTAR, bevat het interbestuurlijke proces heel wat papieren informatiestromen, zowel tussen de actoren als naar de burger. **Daarnaast zijn de informatiestromen weinig op maat van de ontvanger en bevatten ze niet steeds actuele gegevens**²⁸. Er wordt vaak geopteerd voor een standaarddocument, waarbij de belangrijkste informatie voor de ontvanger onvoldoende wordt benadrukt. Sommige informatie wordt jaar na jaar ongewijzigd meegedeeld en is onvolledig. Zo krijgt de eigenaar via het jaarlijkse registratieattest een indicatief heffingsbedrag dat slechts betrekking heeft op een deel van het bedrag dat ook niet wordt geactualiseerd.

²⁵ Principe 5 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): Vraag niet wat je al weet; de overheid vraagt geen informatie op waarover ze al beschikt.

²⁶ Principe 4 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): Gegevens verbinden en gebruiken om beleid proactief te sturen en rechten/subsidies automatisch toe te kennen; gegevens interpreteren en gebruiken we om een beter beleid te voeren. We kennen rechten en subsidies waar mogelijk automatisch toe.

²⁷ Principe 1 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): Digitale interacties aangepast aan de burger/ondernemer; de overheid geeft er de voorkeur aan om zoveel mogelijk administratieve diensten via 1 unieke toegangspoort te laten verlopen. Met eender welk toestel.

²⁸ Principe 2 voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): De overheid creëert een nieuw digitaal welzijn; als overheid stellen we informatie ter beschikking die je nodig hebt, die juist is en actueel.

AUDITDOELSTELLING 3: ER IS GEEN GEZAMENLIJK EN GEÏNTEGREERD DIGITAAL DOSSIER(BEHEER).

Informatie over (potentieel) leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten zit versnipperd bij de verschillende actoren, is niet opgenomen in een gezamenlijk en geïntegreerd digitaal dossier en wordt heel weinig gedeeld of ontsloten. Er zijn geen duidelijke afspraken rond het dossier- en informatiebeheer. Hierdoor hebben de actoren niet alle actuele en relevante informatie en blijft nuttige informatie onderbenut, wat soms leidt tot een dubbele of inefficiënte uitvoering van taken.²⁹

- Het DOMG stelt RWO Data Manager ter beschikking als tool voor de informatieoverdracht tussen de lokale besturen en het departement. Deze tool heeft echter onvoldoende functionaliteiten om te fungeren als een volwaardig platform waarbinnen een continue en gedegen informatie-uitwisseling kan gebeuren. De tool:
 - geeft onvoldoende duidelijk aan welke gegevens minimaal moeten worden opgenomen en laat de besturen niet toe om verslagen, foto's of dossierstukken op te laden en bij te houden.
 - is slechts tijdens een beperkte periode van het jaar (januari-maart) beschikbaar voor de lokale besturen. Buiten deze periode kunnen zij de informatie niet meer raadplegen, aanvullen of wijzigen. Uit de audits bij de lokale besturen blijkt dat zij bijkomende en nieuwe informatie niet proactief via andere kanalen bezorgen aan het DOMG.
 - bevat geen historiek gezien de informatie elk jaar wordt overschreven. Dit bemoeilijkt het dossierbeheer bij een lokaal bestuur.

Vraag: Houdt u nog andere informatie bij die niet in RWO Data Manager zit?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
Ja	27		47
Nee	31		53

Het DOMG stimuleert de uitwisseling van informatie onvoldoende. Uit de bevraging blijkt dat slechts 17 van de 58 besturen aangeeft dat ze werd gecontacteerd door het departement bij de verwerking van hun dossiers. Bepaalde acties worden door het departement gewoon opnieuw uitgevoerd, wat leidt tot een weinig efficiënt interbestuurlijk procesverloop.

- VLABEL heeft toegang tot de INVENTAR-applicatie³⁰ van het DOMG. Ook deze applicatie bevat niet alle gegevens en onderliggende stukken, zoals de registratieattesten en de beslissingen over beroepen en schrappings- of opschortingsaanvragen. VLABEL scant daarom soms – en vooral bij de behandeling van bezwaren tegen de heffing – dossierstukken in bij het DOMG, wat weinig efficiënt is. De lokale besturen hebben geen toegang tot de gegevens in INVENTAR, waarin wel een historiek van de dossiers aanwezig is.
- Bepaalde informatie wordt niet gedeeld. Zo zijn lokale besturen niet op de hoogte van de plaatsbezoeken door het DOMG en de beslissingen van het departement over de opschortingen. De lokale besturen hebben ook niet alle relevante informatie over de heffing (zie auditdoelstelling 2.2 en 2.3 i.v.m. de correctheid en transparantie m.b.t. de jaarlijkse verdeling van de inkomsten uit de heffing) en die informatie is ook niet bekend bij het departement. Geen enkele actor heeft een volledig zicht

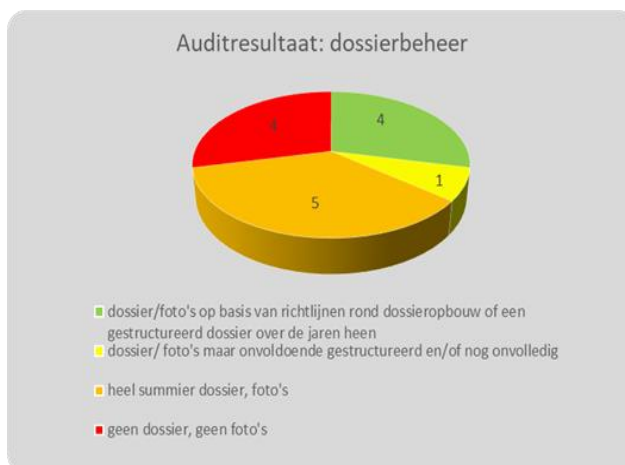
²⁹ Principe 9 van voor de digitalisering van de Vlaamse overheid (Vlaanderen Radicaal Digitaal): Digitale processen over de grenzen van bestuursniveaus heen; we streven er als Vlaamse overheid naar om efficiënt samen te werken met lokale en andere overheden.

³⁰ Applicatie die het Departement Omgeving gebruikt om haar dossiers te beheren.

op de status van een dossier. Er wordt onvoldoende naar een overzicht gestreefd omdat de actoren te gefragmenteerd werken.

- Bepaalde informatie, bv. beslissingen van het DOMG, wordt dubbel bijgehouden bij de verschillende actoren.

De audits bij de lokale besturen tonen aan dat de kwaliteit van het eigen dossierbeheer bij de lokale besturen erg verschillend is en dat slechts vier van de veertien besturen een degelijk dossier bijhouden. De meeste lokale besturen houden in min (bv. enkel de officiële briefwisseling vanuit het DOMG) of meerdere mate informatie bij over de leegstaande en verwaarloosde bedrijfsruimten op hun grondgebied. In hoeverre dit volledig gebeurt hangt vaak samen met het al dan niet actief inzetten op eigen detectie (en de mate van documentering ervan).



Doordat een geïntegreerd dossier ontbreekt, kunnen gemeenten de vragen van bewoners niet altijd degelijk/voldoende beantwoorden. Voor eigenaars is het niet altijd duidelijk of ze zich tot de gemeente dan wel het DOMG of VLABEL moeten wenden. Meerdere gemeenten geven aan dat inwoners in eerste instantie met hun vragen naar hen toe komen.

Er is ook een risico op een onvoldoende (juridische) onderbouwing van een dossier over een bedrijfsruimte. Informatie over de detectie van leegstand en verwaarlozing is heel vaak niet opgenomen in de dossiers bij zowel de lokale besturen als het DOMG. Zo is niet duidelijk op basis waarvan sommige bedrijfsruimten op de lijst/inventaris werden geplaatst en of dit gebeurde door het lokaal bestuur dan wel het DOMG. Bepaalde informatie is ook moeilijk vindbaar, bv. omwille van een wissel in verantwoordelijke medewerker bij een lokaal bestuur.

Uit de audits bij de lokale besturen komt een gemengd beeld naar voor met betrekking tot de gebruiksvriendelijkheid van RWO Data Manager. Ook de bevraging bij de lokale besturen toont verdeelde meningen rond de gebruiksvriendelijkheid.

Vraag: Hoe evalueert u de gebruiksvriendelijkheid van RWO Data Manager als tool voor de gemeentelijke lijst?

Antwoord	Totaal	% van antwoorden	%
1 Niet gebruiksvriendelijk	4		7
2 Eerder niet gebruiksvriendelijk	11		19
3 Neutraal	28		48
4 Eerder gebruiksvriendelijk	13		22
5 Gebruiksvriendelijk	2		3

De meest voorkomende knelpunten die werden aangegeven, waren:

- onmogelijkheid tot het raadplegen van dossierinformatie;
- verouderde en traag werkende applicatie;
- klantvriendelijkheid en overzichtelijkheid;
- geen mogelijkheid om extra informatie toe te voegen (koppeling kaartgegevens, GIS).

Het DOMG heeft plannen om verbeteringen aan de toepassing(en) aan te brengen, maar dit leverde nog geen resultaat op. Het is niet duidelijk tegen wanneer resultaten mogen worden verwacht.

Het DOMG organiseerde bij de invoering van de applicatie (rond 2014) een infosessie in verband met het gebruik van RWO Data Manager. Het departement stelde hiervoor ook een handleiding ter beschikking en legt de toepassing op vraag van een lokaal bestuur verder uit. Het departement organiseert echter geen globale periodieke opfrissing of geen systematische toelichting aan bv. nieuwe contactpersonen. Dit gebeurt soms wel op vraag, bijvoorbeeld in het geval dat er een intergemeentelijke samenwerking is.

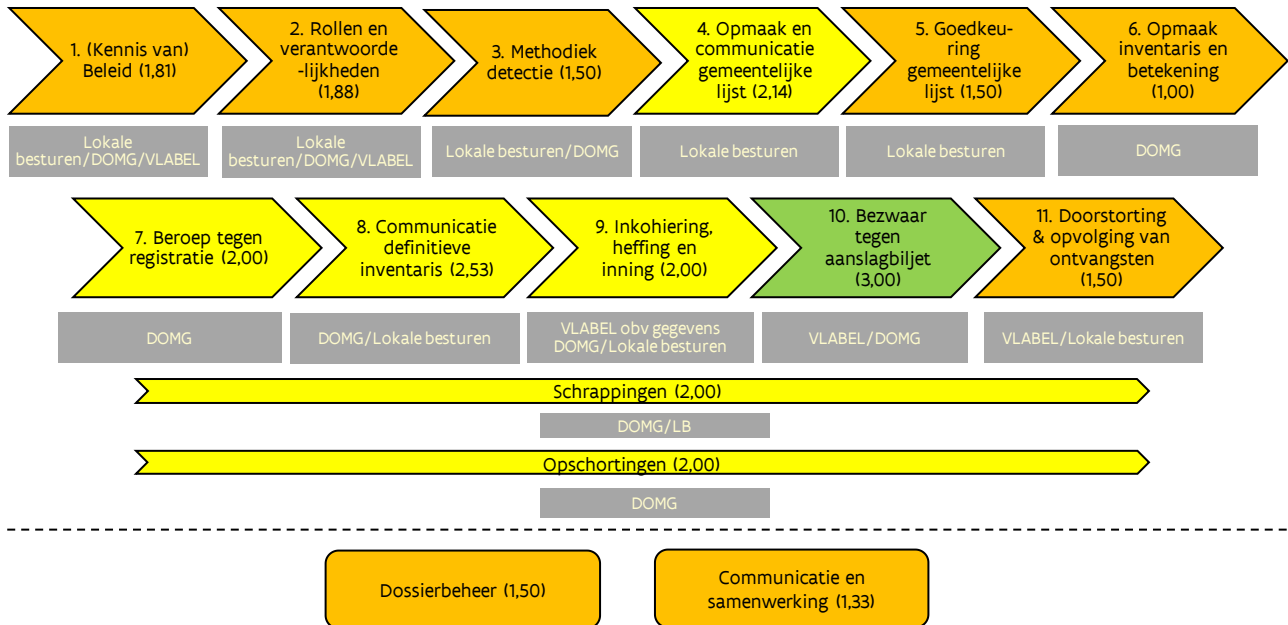
Audit Vlaanderen stelt ook vast dat het proces, ondanks het gebruik van een applicatie, wordt gekenmerkt door een grote papieren informatiestroom en door veel documenten die worden bijgehouden in papieren dossiers. Ook bij de procesuitvoering zelf wordt noch door het DOMG noch door de geauditeerde lokale besturen ingezet op het gebruik van digitale hulpmiddelen, bv. bij de uitvoering van plaatsbezoeken. Digitalisering, o.a. van de detectie, zou kunnen bijdragen tot een efficiënter procesverloop.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de toegangsrechten voor de applicatie RWO Data Manager verschoof van het DOMG naar de lokale besturen. De werkwijze voor het beheer van toegangen tot RWO Data Manager wijzigde tijdens de audit.

- Het departement volgde de toegekende rechten in het verleden niet op een systematische manier op. Er werden voornamelijk - op vraag - extra personen toegevoegd, maar de audits bij de lokale besturen tonen aan dat personen die niet langer toegang moeten hebben niet consequent werden verwijderd. De POM's daarentegen hadden bv. niet allemaal toegang. Paswoorden werden jaarlijks verstuurd naar de contactpersonen via een e-mail.
- Recent stapte het DOMG over naar een nieuwe manier van aanmelden via e-ID (ACM/IDM³¹), waardoor heel wat eerdere risico's ingeperkt werden. Het rechtenbeheer verschoof hierbij naar de lokale besturen. De lokale beheerder bij het bestuur kan rechten toekennen en intrekken. De verantwoordelijkheid verschuift daarmee ook naar de lokale beheerders. De echte test van dit nieuwe systeem zal er komen begin 2021 als de lokale besturen opnieuw gegevens beginnen doorgeven in RWO Data Manager.

³¹ Access Management/Identity Management is het toegangs- en gebruikersbeheer van de Vlaamse Overheid, waardoor burgers, ambtenaren en bedrijven op een veilige en efficiënte manier toegang kunnen krijgen tot de digitale toepassingen en informatie van de (Vlaamse) overheid.

BIJLAGE 1: PROCESSHEMA



Legende

0	1	2	3	4	Tussen haakjes
Onbestaand	Intuïtief/ad hoc	Gestructureerde aanzet	Gedefinieerd	Beheerst/meetbaar	Gemiddelde van de geauditeerden

BIJLAGE 2: UITGEVOERDE AUDITS

Audit Vlaanderen voerde deze audit uit bij volgende organisaties:

1. Antwerpen³²
2. Beersel
3. Borgloon
4. Departement Omgeving (DOMG)
5. Essen
6. Gent³³
7. Geraardsbergen
8. Harelbeke
9. Herne
10. Houthalen-Helchteren
11. Lier
12. Meerhout
13. Oostkamp
14. Sint-Laureins
15. Vlaamse Belastingdienst (VLABEL)
16. Zaventem

³² De audit bij de Stad Antwerpen werd uitgevoerd door de Interne Audit van de stad Antwerpen aan de hand van hetzelfde controleprogramma. Audit Vlaanderen fungeerde als klankbord en verzekerde de consistentie met de andere opdrachten.

³³ De audit bij de Stad Gent werd uitgevoerd door Audit Vlaanderen. De Dienst Interne Audit van de Stad Gent faciliteerde de opdracht en fungeerde als klankbord.