

REGELING (WOON-)VERDICHTING

GELINKTE STRATEGIEËN

Woonverdichting afbakenen en sturen

Open ruimte buiten de kern ontlichten

Divers en kwalitatief
woonprogramma garanderen

Relatie versterken tussen
kern en agrarisch ...



KORTE OMSCHRIJVING

De strategie woonverdichting afbakenen en sturen omschrijft hoe de gemeente op basis van een woonbehoeftestudie en een woonbeleidsplan en afhankelijk van de gewenste rol van de kern, een gezonde visie dient te ontwikkelen over waar op het grondgebied:

- > alle woonverdichting wordt tegengegaan (buiten de afgebakende woonkernen). Hier zullen generieke regels gelden die alle woonverdichting tegengaan: geen perceelsverkleiningen, geen meergezinswonen, geen 2de orde bouwen noch nieuwe wegenis;
- > waar op het grondgebied de bestaande woonkernen verder kunnen worden ingevuld in harmonie met de eigenheid en de schaal van de omgeving (te consolideren onderdelen van de woonkern). Hier geldt een harmonieregel die te sterke woonverdichting vermijdt maar wel dorpsse transformatie in functie van invulling van de kwalitatieve woonbehoefte toelaat, zoals herontwikkeling van bestaande woningen naar (kleinere) dorpswoningen, ontwikkelingen met beperkte verdichting en een dorps karakter, en gemeenschappelijk wonen.
- > waar wordt ingezet op een verdichting van het wonen en bijgevolg compactere woningtypes, inbreidingsprojecten, hoger bouwen,... in principe toelaatbaar zijn.
- > eventueel aangevuld met een concrete set van strategische transformatiegebieden, waar de 'generieke' regels niet gewoon kunnen toegepast worden, maar transformatie samen gaat met heel specifieke doelen: vrijmaken van ruimte voor water of een ecologische verbinding, realisatie van infrastructuuroplossingen,...

Per zone wordt daarom geregeld:

- > de toelaatbaarheid van dichtere woningtypes dan in de onmiddellijke omgeving
- > de toelaatbaarheid van perceelsverkleiningen en tweede orde bouwen
- > andere vormen van verdichting, bv. hoger bouwen bij meergezinswonen.

Om dit beleid te kunnen toepassen in de vergunningverlening en het sturen van projecten, worden deze beleidsmatig onderscheiden zones tot op perceelsniveau afgebakend op kaart. We bespreken hieronder hoe dit beleid toepasbaar kan worden gemaakt in de vergunningverlening.

Deze aanpak moet samen gelezen worden met de aanpak om inbreidingsprojecten in te zetten voor meerwaarden in de omgeving en om de (beeld)kwaliteit van de inbreidingsprojecten te sturen.

WIJZE VAN VERANKERING

Informele en niet-goedgekeurde visie, toegepast in omgevingsvergunning

De gemeente kan ervoor opteren om de visie op de gewenste woonverdichting te hanteren als intern document, alhoewel dit geen aangewezen werkwijze is. Ze vormt dan louter een intern toetsingskader voor de gemeentelijk stedenbouwkundig of omgevingsambtenaar, dat geen statuut heeft. Hieraan zijn belangrijke nadelen verbonden:

- > Aangezien het document geen statuut heeft, kan het niet door de beroepsinstanties worden overgenomen.
- > De GOA moet voor elk dossier dat te maken heeft met woonverdichting de volledige redenering uitwerken in de vergunning. Omdat het totaalplaatje moeilijk in elke vergunning kan worden geschetst, zal het moeilijker zijn om de redenering te laten standhouden in beroep.
- > Aangezien het document geen statuut heeft, is het moeilijker extern te communiceren als het beleid van de gemeente. Het is dan ook niet evident om de marktspelers actief te richten naar de correcte verdichtingszones in de gemeente.
- > Als 'voordeel' kan de flexibiliteit worden beschouwd. De gemeente is niet gehinderd om van de globale visie af te wijken. De vraag stelt zich dan natuurlijk, wat dit als toetsingskader waard is.

Een collegebeslissing over de interpretatie van de goede ruimtelijke ordening

Het college van burgemeester en schepenen kan de zoneringskaarten en de bijhorende beleidslijn i.v.m. toegelaten woonverdichting formeel goedkeuren. Deze worden dan de lokale interpretatie van de goede ruimtelijke ordening voor wat betreft woontypologie en inbreidingsmogelijkheden. Idealiter wordt deze visie, en haar statuut ook extern gecommuniceerd - bijvoorbeeld via de gemeentelijke website bij de stedenbouwkundige informatie. De gemeente kan in de toets van de goede ruimtelijke ordening bij de vergunningsbeslissing rekening houden met dergelijke visie. Let op, ze zal dan in de vergunningsbeslissing de redenering van het woonzoneringsplan overnemen. Zo kan de redenering over de wenselijkheid van verdichtingsprojecten optimaal geïntegreerd worden in de vergunningverlening.

Afhankelijk van hoe de provincie omgaat met BGO's is het in bepaalde provincies mogelijk om ook een visie die slechts door het college goedgekeurd is als 'BGO' te communiceren aan de provincie, zodat er een grotere kans bestaat dat beslissingen op basis van deze visie ook in beroep standhouden. In de provincie Vlaams-Brabant is alleszins een gemeenteraadsbeslissing nodig (zie hieronder) om een visie ook als BGO te kunnen hanteren in beroep.

Uiteraard blijven bestaande stedenbouwkundige voorschriften, bv. in BPA's en verkavelingsvergunningen, die in strijd zijn met deze collegebeslissing, voorgaan op de goedgekeurde visie van het college. De visie dient dus vooral als verdere verfijning van plannen die geen detailuitspraken over woningdichtheid, inbreidingsmogelijkheden en woningtypologie doen. Waar de visie zou tegenstrijdig zijn met bepalingen uit een structuurplan, is het van belang deze tegenstrijd goed te motiveren vanuit het gewenste groeibeeld voor de kernen en de in het structuurplan nog onvoorziene ontwikkelingen.

Goedkeuring door de gemeenteraad als "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" (BGO) of (voorbereiding van) ruimtelijk beleidskader i.k.v. beleidsplan ruimte

Het college kan ervoor kiezen om, na goedkeuring als basis voor het vergunningenbeleid, de beleidsvisie ook ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad. Deze heeft geen bevoegdheid in vergunningverlening, maar wel in de ruimtelijke planning. De visie kan dan beschouwd worden als "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" (BGO) die kadert in de voorbereiding van een gemeentelijk beleidsplan en ruimtelijk uitvoeringsplan. Dezelfde aandachtspunten gelden als bij de collegebeslissing:

externe bekendmaking, goede onderbouwing, respecteren van de bestaande voorschriften in BPA's en dergelijke. Ook hier is overleg met de provincie aangewezen, zeker indien men de BGO ook wil aanmelden bij de provincie zodat deze ook in beroepsdossiers wordt meegenomen in de overweging.

Let op: een BGO gebruiken als basis voor vergunningen, houdt juridische risico's in; zie specifieke aandachtspunten en [de instrumentenfiche 'BGO'](#).

🏠 Juridisch verankeren: niet enkel in een verordening!

Een stap verder is de omzetting van de visie in verordenende voorschriften per afgebakende zone. 'Een verordening kan echter niet afwijken van de onderliggende bestemming, en kan geen ruimtelijke differentiatie invoeren: ze moet zich baseren op bestaande ruimtelijke differentiatie. Enkel in zeer specifieke gevallen is een verordening dus voldoende, doorgaans zal een combinatie tussen een RUP en een verordening nodig zijn.

Indien men, althans in eerste instantie, geen specifieke gebiedsgerichte voorschriften wenst op te leggen, kan de gemeente via een verordening per zone al enkele aspecten regelen: voorwaarden bij het verkavelen van percelen of omtrent bouwen in 2^{de} orde, voorwaarden bij inbreiding met wegenis. Men kan via dergelijke regels bepaalde vormen van woonverdichting al beperken of toelaten. Een goede regeling woonverdichting bevat echter ook uitspraken over de woningtypologie (toelaatbaarheid van meergezinswoningen, typologie van eengezinswoningen en specifieke woonvormen). Je kan per verordening kwaliteitsvoorwaarden opleggen aan dergelijke projecten en men kan deze voorschriften zo schrijven dat woonverdichting heel sterk beperkt wordt buiten de kernen en minder beperkt wordt in de goed gelegen zones. Maar per verordening woningtypes uitsluiten in bepaalde zones is juridisch gezien niet mogelijk.

Een verordening kan wel het sluitstuk zijn van de strategie, waarbij een verordening wordt opgemaakt die specifieke gebiedsgerichte voorschriften uitwerkt voor zones die in een ander (juridisch correct) instrument ruimtelijk verankerd zijn. In een beperkt aantal gevallen is het mogelijk om op basis van de gewestplanbestemmingen zo'n verordening te maken; bijvoorbeeld als de indeling tussen woongebied en woongebied met landelijk karakter voldoende overeenkomt met de woonzoneringvisie; of als de gemeente reeds voor elke kern een ruimtelijk uitvoeringsplan opmaakt waarin bruikbare woonzoneringen werden afgebakend. In de meeste gevallen zal het echter nodig zijn een contouren-RUP op te maken (zie hieronder). In dat geval strekt het tot aanbeveling om de voorschriften in het contouren-RUP relatief algemeen te houden en een verordening op te maken (of een bestaande verordening te herzien op basis van het RUP) die de voorschriften verfijnt per zone. Deze werkwijze zorgt voor juridische zekerheid, maar bewaart ook voldoende flexibiliteit om in te spelen op ruimtelijke trends, gezien een verordening aanpassen minder inspanning vraagt dan een contouren-RUP herzien.

Voor de procedure van de verordening verwijzen we naar de [fiche verordening](#).

🏠 Een contouren-RUP-woonverdichting

Het RUP is het geëigend instrument om juridisch alles te regelen wat te maken heeft met woonverdichting. Van RUP's die meergezinswoningen regelen, zijn er tal van voorbeelden. Deze RUP's regelen doorgaans geen verdichtingsvormen: perceelsverkleining en compactere types eengezinswoningen, inbreiding via wegenis of 2de-orde bouwen,... Een correct RUP woonverdichting:

- regelt de aspecten zoals bij ['korte omschrijving'](#) vermeld;
- kan bestaan als contouren-RUP via overdruk op de bestaande bestemmingsplannen en RUP's;
- is nuttig om BPA's, verkavelingen of oudere RUP's op te heffen die strijdig zijn aan de visie;
- kan meteen de afbakening van de winkelgebieden (zie [fiche afbakening winkelgebieden](#)) realiseren;

- is een basis voor verdere ruimtelijke differentiatie voor beleidskeuzes in verschillende domeinen, waarbij het RUP 'de lijnen trekt' en andere instrumenten zich op deze afbakeningen baseren om overal waar nodig het beleid ruimtelijk te differentiëren.

De procedure voor een RUP is opgenomen in de [fiche RUP](#). Bestaande voorbeelden zijn opgenomen aan het einde van deze fiche.

Een RUP heeft als voordeel dat de mogelijkheden verordenend vast liggen, ook in beroep, anderzijds kent een RUP een aantal nadelen inzake flexibiliteit en afwijkingsmogelijkheden. Deze kunnen worden opgevangen door in het RUP zelf goed na te denken over de reikwijdte van de voorschriften - waarover meer details in de volgende alinea's - én door het RUP aan te vullen met andere instrumenten, in de eerste plaats een verordening rond woon- en leefkwaliteit die voor elke in het RUP afgebakende zone gedetailleerdere voorschriften bevat. Andere mogelijkheden om de woonzonering verder te laten doorwerken bevinden zich bij het ruimtelijk differentiëren van andere instrumenten, zoals thematische verordeningen (mobiliteit, erfgoed, lasten,...), premies, belastingen en subsidies, tot zelfs herinrichting van wegen en openbaar domein.

Een nadeel van het RUP is het gebrek aan flexibiliteit. Ook voor de gemeente zelf zijn de afwijkingsmogelijkheden beperkt, tot degene die decretaal zijn voorzien (algemeen belang, beschermd erfgoed, de beperkte afwijkingen omtrent plaatsing gebouwen e.d.). Het is daarom van groot belang om op voorhand goed na te denken over het toepassingsgebied en over de mogelijkheid van afwijkingen die in het RUP zelf moeten worden ingebouwd. Er kan bv. voor gekozen worden om bepaalde types projecten, gebouwen of percelen van het toepassingsgebied uit te sluiten. Denk bv. aan sociale woningbouwprojecten en andere woningbouwprojecten met een regeling rond prijs en inkomensgroepen, aan inventarispannen,... Er kan ook een regeling worden ingevoegd voor afwijkingsmogelijkheden in het RUP zelf, bv. voor projecten waarin een extra stedenbouwkundige last is gekoppeld die hoger ligt dan de normale last ([fiche stedenbouwkundige last](#)). Door de toegelaten dichtheid in het RUP laag te houden en afwijkingsmogelijkheden in te bouwen in functie van stedenbouwkundige lasten worden private partijen zelfs vragende partij om lasten te realiseren.

Een ander nadeel van het RUP is dat, bij het opnemen van veel gedetailleerde voorschriften, wel een heel goede motivatie vanuit de goede ruimtelijke ordening nodig is om projecten te weigeren die aan alle voorschriften voldoen. Tegelijk bevat een contouren-RUP noodgedwongen generieke regels, die overal in een zone van toepassing zijn. Een contouren-RUP kan dus weinig rekening houden met specifieke omstandigheden, tenzij bepaalde sites apart gedetailleerd worden behandeld. Generieke stedenbouwkundige voorschriften zijn minder geschikt om de kwaliteit van verdichtingsprojecten en hun goede inpassing in de directe omgeving ook te sturen. Het RUP bevat dus best ook een aantal kwalitatieve voorschriften die de nodige kwaliteitstoeten bij verdichtingsproject opleggen: zie hiervoor [fiche beeldkwaliteit](#).

🏠 Streng vergunningenbeleid of tijdelijke bouwstop als overgangsmaatregel?

De hierboven toegelichte werkwijzen om verdichting op ongewenste plekken te vermijden kost doorgaans veel moeite en tijd. Een visie vaststellen als BGO kan een deel van de oplossing zijn, maar als snellere en eenvoudige tussenstap opteren sommige gemeenten voor een strenger vergunningenbeleid of een 'bouwstop' of 'bouwpauze'. We bespreken hier een aantal aandachtspunten bij deze overgangsmaatregelen.

Enkel het (absolute) minimum vergunnen, vanuit de goede RO

Een belangrijke eerste stap die de gemeente kan nemen, is het vergunnen van het absolute minimum aan 'harde' functies en gebouwen, daar waar er geen gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften zijn (zoals de landelijke woonlinten, verkavelingszones zonder verkavelingsvoorschriften op BPA's,...). Bv. maximaal 1 woning per lot. De gemeente kan hier ten volle de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening laten spelen. Naast concrete argumenten vanuit de omgeving – bv. bewaren open landschap, vermijden verdichting op louter autogerichte locaties, ... - kan ze ook een aantal beleidsdoelstellingen mee in rekening brengen, zoals besproken in de [fiche 'BGO'](#).

Een algemene tijdelijke bouwstop voor bepaalde types projecten ?

Een aantal gemeenten voerden – naar aanleiding van een veelheid aan verdichtingsvragen – een tijdelijke 'bouwstop' in. Eigenlijk gaat het om een tijdelijke stop op appartementenprojecten, ook in de kern. Het meest gecommuniceerde voorbeeld is Wuustwezel, dat een stop inlaste van 2016 tot 2018. Maar ook andere gemeenten namen een gelijkaardige tijdelijke maatregel. De gemeenten drukten op de pauzeknop om tijd te hebben om een verdichtingsvisie uit te werken. Het gaat hier vooral over een communicatieve maatregel die de marktdruk tijdelijk moet wegsturen van de gemeente en wellicht ook moet helpen de lokale onvrede te sussen. Of een dergelijke bouwstop juridisch hard kan worden gemaakt is hoogst onzeker en sommige gemeentelijke beslissingen hierrond werden ook vernietigd, al zijn er andere die ondanks betwisting (tenminste gedurende de bedoelde periode) standhielden. In elk geval is de slaagkans hoger indien de bouwpaauze specifiek en gericht is (bv door duidelijk te definiëren wat tijdelijk niet meer kan), goed gemotiveerd wordt én gemotiveerd wordt van een visie/plan in opmaak.

En enkel een verkavelingsstop?

Conform het doelstellingenartikel 1.1.4 van de VCRO moeten steeds de behoeften van alle maatschappelijke activiteiten tegen elkaar worden afgewogen en getoetst aan de actuele inzichten in de maatschappelijke behoeften.

Deze instructie kan worden gelezen als een basis voor een verkavelingsstop buiten de kernen. Immers, de verkaveling van percelen voor woningbouw impliceert een nieuwe ontwikkelingsmogelijkheid. Voor het merendeel van de gemeenten is er een veel grotere verdichtingspotentie in de kernen dan de behoeften voor de volgende 2 decennia. Het blijft echter essentieel om dit per individueel project te onderzoeken en te onderbouwen.

Tijdelijk bouwverbod in RUP's ?

Natuurlijk kunnen gemeenten RUP's opmaken om voor bouwen bestemde gebieden onbebouwbaar te maken. Maar daarbij hoort een vergoeding van de planschade, tenzij tot onteigening wordt overgegaan. In de [instrumentenfiche RUP](#) bespreken we of dit kan door het bouwverbod als tijdelijk te formuleren.



SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN

🏠 BGO toepassen in vergunningsbeslissingen: juridisch risico!

Er kan niet voldoende benadrukt worden dat er juridische risico's verbonden zijn aan een vergunningenbeleid dat gestoeld is op een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling". Dergelijke beslissingen kunnen, indien ze louter of voornamelijk verwijzen naar de BGO, worden vernietigd in beroep. Het is van groot belang dat in elke vergunningsbelissing de visie op de woonzoning

wordt hernomen en wordt aangevuld met een heel concrete beoordeling van de concrete site en haar omgeving. Daarnaast is het van belang dat de gemeente, bij de goedkeuring van haar woonzoneringsplan, geen formulering gebruikt die erop zou wijzen dat het plan de vergunbaarheid vastlegt, zoals een RUP of verordening dit zou doen. We verwijzen hiervoor ook naar de [juridische instrumentenfiche 'BGO'](#).

🏠 Woningtypologie regelen per verordening: zelden een goed idee

Zoals hierboven aangegeven is het juridisch niet mogelijk om af te wijken van een bestaande bestemming in een verordening, en is het niet mogelijk in een verordening een ruimtelijke differentiatie door te voeren. Een tussenoplossing, om toch de flexibiliteit van de verordening te bewaren, is zoals hierboven uitgelegd om een RUP op te maken dat de afbakeningen vastlegt en als basis zal dienen voor een verordening die de voorschriften verder verfijnt. In het RUP moet dan tenminste opgenomen worden in welke zones verdichting al dan niet gewenst is (dit is een 'essentieel orderingsvoorschrift' dat niet kan in een verordening), maar detailvoorschriften kunnen dan in de verordening opgenomen worden.

Over het feit dat een verordening regels kan bevatten m.b.t. het wijzigen van het aantal woontentiteiten in bestaande gebouwen, is wel duidelijk. Let wel: dit geldt niet meer bij sloop en nieuwbouw!

Indien de gemeente per se via een verordening woningtypologieën wil regelen, zal dit alleszins uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden vanuit de elementen die de VCRO aanreikt (art. 2.3.1):

- de versterking van de leefbaarheid en de aantrekkingskracht van steden en dorpskernen
- de instandhouding, de gezondheid, de veiligheid, de bruikbaarheid en de schoonheid van de wegen, de toegangen en de omgeving ervan, evenals het ruimtelijk waarborgen van een adequate mobiliteit
- de bewerkstelling van een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen

De visie die aan de grond ligt van de woonzoning, moet dus uitdrukkelijk uitleggen hoe ze tegemoetkomt aan deze aspecten.

🏠 Voorschriften die ruimtelijk rendement hinderen in de kern, versneld wijzigen

Voor RUP's en BPA's bestaat ook de versnelde procedure, die toelaat om een aantal voorschriften die het kernversterkend beleid hinderen, binnen een heel korte procedure te herzien of op te heffen. Deze procedure kan interessant zijn om de nodige versoepelingen aan te brengen binnen de zones die beleidsmatig zijn afgebakend als 'te versterken woonkern', of in specifieke transformatiezones. Zie voor de versnelde procedure de [fiche RUP](#).

🏠 Opletten met terminologie

In de dagelijkse praktijk worden vaak verschillende voorschriften of termen gebruikt inzake verdichting die kunnen resulteren in verwarring of ongewenste neveneffecten. Zo is het belangrijk té gedetailleerde voorschriften (bv inzake bouwdiepte en bouwhoogte) te vermijden, maar anderzijds om niet alleen maar te vertrouwen op (bijvoorbeeld) bouwdichtheden als enige toetsing. Andere termen die ongewenste effecten kunnen veroorzaken zijn o.a. het moeilijk te definiëren 'woonlagen' (het is beter enkel 'bouwlagen' te gebruiken) en 'meergezinswoningen' (waar een verbod zonder duidelijke uitzondering ook de meeste vormen van cohousing en gemeenschappelijk wonen uitsluit).



REFERENTIES EN HANDLEIDINGEN

REFERENTIES: gezoneerde visies woonverdichting (enkel vastgelegd als BGO)

Van de hierboven geschetste werkwijze voor een **woonzoneringsplan** - een door college of gemeenteraad goedgekeurde visie op alle aspecten van woonverdichting, toe te passen in de vergunningverlening - worden de laatste jaren meer en meer voorbeelden opgemaakt en goedgekeurd.

- > Met steun van de provincie Vlaams-Brabant werd een 'beleidskader leefbare dorpen Getestreek' ontwikkeld, dat deze principes integreert. Het beleidskader vormt een visie op de ontwikkeling van de dorpen, inclusief verdichting en woonzoning, en is (link)hier/(link) te raadplegen. Een BGO die volgt uit het beleidskader is in afwachting van goedkeuring raadpleegbaar bij de betrokken besturen.
- > Rijkvorschel heeft een [Woonomgevingsplan met richtlijnenboek](#) (2016) opgemaakt om een duidelijk kader te scheppen bij het beoordelen van verschillende vergunningsaanvragen. In april 2022 werd het richtlijnenhandboek aangevuld met een studie over de draagkracht. In beide documenten wordt het geheel van de gebieden met een woonbestemming opgedeeld in een aantal samenhangende woonomgevingen met richtlijnen die vastleggen wat mogelijk is in elke woonomgeving. Sinds 2022 is de gemeente gestart met de verankering hiervan naar een RUP Woonomgevingen, met bijhorende gemeentelijke stedenbouwkundige verordening.'
- > Gemeente Brasschaat ontwikkelde een gezoneerde visie op woonverdichting, in samenhang met versterking van de handelscentra. De startnota voor de doorvertaling in een contouren-RUP werd in de zomer van 2020 ter inzage gelegd en de scopingnota werd in 2024 goedgekeurd.
www.brasschaat.be/RUP-kernversterking
- > Gemeente Hove werkte in 2019 een 'vlekkenplan' uit dat aangeeft voor verschillende zones op welke wijze er nog kan worden getransformeerd en verdicht in de verkavelingen. Het selecteert ook specifieke transformatiezones. Het plan zal voorlopig gehanteerd worden als gemeentelijke visie op de goede RO: www.hove.be/vlekkenplan
- > Stad Lommel werkte in 2019 en voorjaar 2020 een zeer gedetailleerd woonzoneringsplan uit, ter verdere uitvoering van de bouwmeesterscan. Ook dit plan zal voorlopig gehanteerd worden als gemeentelijke visie op de goede RO: www.lommel.be/dichtheidsvisie-wonen
- > Gemeente Boortmeerbeek heeft een [omgevingsanalyse](#) met woonzoning uitgevoerd, dat intussen werd omgezet in een RUP Kernversterking: www.boortmeerbeek.be/rup-kernversterking
- > In het kader van deze toolkit, werd voor de Vlaams-Brabantse kernen Bierbeek-dorp, Leefdaal, Huldenberg-dorp, Werchter, Rotselaar-dorp en Elewijt een aanzet van woonzoneringsplan uitgewerkt.
- > De stad Leuven maakte een [woonstudie](#) met een analyse die ook de ruimtelijke implicaties bevat.
- > Ook de [Bouwcode van de stad Antwerpen](#) kan inspireren, bijvoorbeeld de definitie van de harmonieregel die ook verdichting en vernieuwing een plek geeft.
- > De stad Zoutleeuw keurde het '[strategisch woonontwikkelingsplan+](#)' goed als BGO. Deze bevat afbakeningen van de woongebied en werd gekoppeld aan een verordening die verdichting regelt. De komende jaren wordt de afbakening verankerd in een RUP (zie voorbeeld verderop).
- > De regio Horizon maakte een wijkenplan op, waar alle woongebieden werd ingedeeld volgens ontwikkelingsmogelijkheden. Dit plan werd intussen vertaald in een PRUP.
- > De gemeente Balen keurde onder de noemer Olmen21 een [woonomgevingsplan](#) goed voor de kern Olmen, aangevuld met bouwrichtlijnen per zone. De visie en de richtlijnen werden op heel toegankelijke wijze online beschikbaar gesteld.

- > De beleidsmatige handreiking '[de bouwshift in de praktijk](#)' van het departement omgeving bevat een aantal tips & tricks om een bouwshiftstrategie te bepalen die kan worden toegepast na het differentiëren van woongebieden.

Daarnaast werken heel wat gemeenten met een **woningtypetoets**, eveneens een niet-verordenend instrument om de mogelijkheden voor woonverdichting af te toetsen: stad Kortrijk, stad Gent, stad Antwerpen, gemeente Zele, gemeente Olen, gemeente Hamme, gemeente Denderleeuw,... Ze bevatten bv. (niet-verordenende) regels m.b.t. het behoud van eengezinswoningen, toelaatbaarheid van compactere woonvormen e.d., uitgaande van scoring op een reeks criteria die te maken hebben met het perceel, z'n onmiddellijke omgeving en z'n ligging. Morsel ontwikkelde een toets waarbij heel gestructureerd te werk werd gegaan.

De gemeentelijke visie op transformaties in het woonweefsel en woonverdichting kan ook afgeleid worden uit **gemeentelijke beeldkwaliteitsplannen of kernenstudies** Hierbij zijn voorbeelden van visiedocumenten die een gedetailleerde analyse van de structuur van het dorp combineren met een soort woningtypetoets, kwaliteitsvoorwaarden bij vernieuwingsprojecten én een (aanzet van) zoneringsplan, bv.:

- > Heist-op-den-Berg liet dorpskarakterschetsen voor enkele kleinere kernen uitvoeren, die de wenselijke ontwikkelingen in deelzones schetsen. De uitspraken blijven redelijk algemeen op niveau van strategieën.
- > Wuustwezel maakte een kernstudie op: een soort woningtypetoets, die duidelijk maakt waar meergezinswoningen toegelaten zijn, waar eengezinswoningen verplicht zijn en waar tweewoonsten mogelijk zijn.

Tenslotte vermelden we nog dat een aantal gemeenten een **tijdelijke bouwstop** invoerden, in afwachting van hun visie op de gewenste woonverdichting. Dit was bv. het geval in Malle, in Wuustwezel, Oostrozebeke, Halle, Sint-Pieters-Leeuw, Beersel. Hiervoor bestaat geen juridische grondslag, al hielden verschillende van deze bouwpauses de volledige geplande duur stand.

REFERENTIES: verordenende instrumenten: klassieke werkwijze

Op gemeentelijk niveau bestaan tal van voorbeelden die bepaalde aspecten van woonverdichting verordenend regelen, per RUP of verordening. Dit lijkt echter door de band nogal gefragmenteerd te gebeuren: men regelt bepaalde types woonverdichting; men regelt wel de verschijningsvorm van dichtere projecten of legt bepaalde kwaliteitsvoorwaarden op, maar niet waar deze verdichting aangewezen is; of men regelt slechts voor enkele specifieke zones wat kan maar heeft geen regeling voor wat daarbuiten mogelijk is;... Het is onhaalbaar om voor elk aspect van woonverdichting mogelijke referenties te overlopen. We geven hier enkele grote lijnen of opvallende initiatieven mee.

Een aantal gemeenten maakten in het verleden contouren-RUP's meergezinswoningen op: Bertem, Brasschaat, Boechout, Heist-op-den-Berg,... Deze RUP's beperken zich voornamelijk tot bepalen waar appartementen verboden zijn. Ze doen door de band geen uitspraken over andere vormen van woonverdichting en bevatten doorgaans weinig richtlijnen inzake kwaliteit; Boechout heeft daarom het RUP gecombineerd met kwaliteitsvoorwaarden voor meergezinswonen in haar algemene bouwcode.

Andere gemeenten zetten de klassieke aanpak in lijn met de BPA-aanpak verder, waarbij in specifieke zones bepaalde woontypes en bouwwijzen worden toegelaten of geweerd. Of ze voerden per RUP een aantal gerichte correcties door op verouderde BPA's: gemeente Essen heeft bv. een "RUP

Herziening centrum-BPA's m.b.t. meergezinswoningen"; gemeente Mol maakte vanuit deze optiek een nieuw RUP op voor haar centrumgebied. Deze RUP's kunnen, door hun detailgraad, slechts beperkte gebieden behandelen. Maar toch: gemeente Herselt, Sint-Pieters-Leeuw, Zemst en Tienen maakten of beogen de opmaak van dergelijke RUP's voor elk van de woonkernen.

Een tussenvorm is het "RUP Woonfragmenten Leuven" of de RUPs "[Woongebieden buiten de kernen](#)" in de gemeenten Herent, Holsbeek, Lubbeek en Tielt-Winge.. Deze RUPs waren de volledige woonverdichting en dynamische functies in de lintbebouwing, via enkele generieke voorschriften, die hier en daar aangepast en aangevuld worden conform het karakter van het specifieke lint en z'n directe omgeving. www.leuven.be/bpas-en-rups-kessel-lo

Het hoeft geen betoog dat tal van steden en gemeenten kwaliteitsvoorwaarden van verdichtingsprojecten per verordening regelen, al dan niet geïntegreerd in een algemeen bouwreglement: voorwaarden aan meergezinswoningen, bij verkavelingen,... Voor een bespreking hiervan verwijzen we naar de fiche '[beeldkwaliteit bewaken](#)'.

REFERENTIES: verordenende instrumenten: innovatieve werkwijze

Verscheidene gemeenten werken aan een RUP dat de kernen, of zelfs alle woongebieden, afbakent met als doel de doelstellingen inzake verdichting en ruimtelijk rendement te verduidelijken. Dergelijk RUP kan nadien (of meteen) worden aangevuld met één of meerdere verordeningen om de voorschriften te verfijnen.

De Provincie Vlaams-Brabant maakte reeds [twee provinciale RUPs](#) op (op basis van een tijdelijke bevoegdheidsdelegatie vanuit de gemeenten) om de kernen af te bakenen: Zennevallei (Beersel, Halle en Sint-Pieters-Leeuw) en Horizon+ (Tervuren, Overijse en Sint-Genesius-Rode). Een derde PRUP (Getestreek; Geetbets, Hoegaarden, Landen, Linter en Zoutleeuw) is in opmaak. In elk van deze PRUPs worden afbakeningslijnen bepaald die voornamelijk bepalen of en in welke mate 'ruimtelijk rendement' als criterium bij vergunningverlening relevant is. Elk van deze plannen gaat op een eigen manier om met de lokale ruimtelijke structuur om een basisdifferentiatie aan te brengen in de woongebieden, en ze worden allen aangevuld met gemeentelijke verordeningen 'woon- en leefkwaliteit', en regelmatig ook verordeningen 'mobiliteit', 'lasten' of 'erfgoed'.

De gemeente Rotselaar heeft eveneens een [RUP 'Woonzonerings'](#) opgesteld, en hieraan (tot op heden) drie verordening gekoppeld: 'Woonzonerings' met algemene inrichtingsvoorschriften, 'Wonen in meervoud' specifiek voor meergezinswoningen en 'Woonparken' met inrichtingsvoorschriften voor deze specifieke zones.

Bepaalde gemeenten hebben (zie hoger) RUPs in opmaak of opgesteld voor specifieke kernen waarbinnen voorschriften per zone bepalen welke types verdichting waar mogelijk zijn. Er bestaan ook tussenvormen die de innovatieve werkwijze meer benaderen: gemeentelijke RUPs die de woongebieden afbakenen (al dan niet gebiedsdekkend of per kern) per overdruk, maar die wel reeds voldoende voorschriften bevatten om - indien nodig - ook op zichzelf voldoende de ontwikkelingsmogelijkheden te sturen. Voorbeeld zijn het [RUP Gabarieten Strombeek-Bever](#) in Grimbergen of het [RUP Bebouwde Ruimte](#) in Herne.

In bepaalde gemeenten is de bestaande planologische situatie voldoende gunstig om meteen naar een verordening te gaan. Een goed voorbeeld is de [verordening 'woonkwaliteit'](#) van Tongeren. Naast voorschriften woonkwaliteit regelt deze verordening ook woningopsplitsing, herbesteding en

nieuwe meergezinswoningen, met een differentiatie naar de ligging in het stadscentrum, stedelijke wijken en het buitengebied. In dit geval kan dit juridisch wel, gezien deze verordening zich baseert op bestaande RUPs: het 'Centrum' wordt gedefinieerd op basis van een RUP 'Centrumgebied' en de 'stedelijke wijken' worden gedefinieerd op basis van de afbakeningslijn van het kleinstedelijk gebied.

Gemeenten namen ook al initiatieven om bepaalde gebieden per RUP voorlopig te blokkeren voor ontwikkeling: we verwijzen voor deze bespreking naar de [fiche RUP](#).



CONCLUSIES REGELING WOONVERDICHTING

Een onderbouwde gezonde visie op woonverdichting is op basis van een woonbehoeftestudie een noodzaak voor elke gemeente; om de woonbehoefte en de verdichtingspotenties op de meest geschikte plekken tegen elkaar af te wegen en zo een eenduidig vergunningenbeleid te kunnen hanteren. Op enkele maanden tijd moet een dergelijke visie kunnen worden opgesteld.

Door de visie goed te keuren, te bespreken met de provincie en deze publiek bekend te maken, kan ze in het vergunningenbeleid mogelijks een rol spelen als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling'. Men moet echter elke vergunning blijven apart motiveren vanuit de goede RO! Het werken met BGO is dus niet volledig waterdicht, maar kan wel een belangrijke stap in de goede richting zijn. Ze kan bijvoorbeeld nuttig zijn om de visie al uitgebreid aan de praktijk te toetsen alvorens ze verordenend vast te leggen.

Het contouren-RUP, niet de verordening, is het geëigende instrument om de gezonde visie op woonverdichting te verankeren in het vergunningenbeleid. De procedure neemt wel bijna 2 jaar in beslag, maar kan op lange termijn een krachtige basis vormen voor ruimtelijk beleid, o.a. om verordeningen, bijvoorbeeld inzake ruimtelijke kwaliteit, of andere beleidsmaatregelen of reglementen ruimtelijk te differentiëren.

STEDENBOUWKUNDIGE LAST OPLEGGEN AAN (WOON-) VERDICHTING

GELINKTE STRATEGIEËN

Potentieel gelinkt aan alle
kernversterkende strategieën



KORTE OMSCHRIJVING

Een stedenbouwkundige last is verbonden aan de omgevingsvergunning. Ze legt aan de vergunninghouder op om, naast de uitvoering van het vergunde project, andere investeringen te (helpen) realiseren. Het gaat om bijkomende taken (die in principe de overheid toekomen en) die voortvloeien uit de vergunde werken. Ze moeten ervoor zorgen dat de gevolgen van het project worden opgevangen. Een gemeentelijk systeem van stedenbouwkundige lasten, gebaseerd op een kader voor kwalitatieve ontwikkelingsprojecten en/of een duidelijke ontwikkelingsvisie voor de kern, kan dus ingezet worden om de investeringen die nodig zijn om de kernen ook bij woonverdichting leefbaar te houden, (deels) te laten dragen door de opdrachtgevers. De last moet natuurlijk in verhouding staan tot het voordeel dat de opdrachtgevers haalt uit het project.

Lasten kunnen opgelegd worden binnen de projectsite zelf, maar ook erbuiten, zo lang ze in relatie staan tot het vergunde project en zolang dat de aanvrager geen nieuwe omgevingsvergunning moet aanvragen om de last uit te voeren. Een klassiek voorbeeld is de aanpassing van een kruispunt, dat veel meer verkeer verwerkt na realisatie van een grootschalig inbreidingsproject, waarbij de ontwikkelaar middels een financiële last de kosten voor de overheid om het kruispunt aan te passen (mee) draagt. Een ander voorbeeld is de creatie van extra publiek groen. Ook investeringen in de duurzame ontsluiting van de omgeving – trage wegen, fietsinfrastructuur, openbaar vervoer, deelwagens – kunnen als last worden beschouwd, aangezien zij er mee voor zorgen dat de verkeers- en parkeerdruk onder controle blijft. Ook een aandeel betaalbare woningen voor doelgroepen, de vroegere sociale last, kan onder de vorm van stedenbouwkundige last worden opgelegd. Zelfs bijdragen in gemeenschapsvoorzieningen, zoals een gemeentelijke kinderopvang, school of ontmoetingsruimte, kunnen als last worden beschouwd.

De last kan daarbij verschillende vormen aannemen: gratis grondafstand voor de realisatie van publiek domein of openbare en nutsvoorzieningen, uitvoering van bepaalde werken, betaling van een financiële bijdrage die de overheid toelaat om de investeringen uit te voeren,...

WIJZE VAN VERANKERING

Het instrument van de stedenbouwkundige last is ingeschreven in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (art. 2.3.1) en het Omgevingsvergunningsdecreet (art. 75-77).

Het Omgevingsvergunningsdecreet vermeldt specifiek vier soorten lasten:

1. 'Lasten in natura': groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, infrastructuur om de mobiliteit, nutsvoorzieningen of woningen op kosten van de vergunninghouder te verbeteren.
2. Een specifieke mix van kavels (grootte, typologie, kwaliteit, vloeroppervlakte, volume of lokalenindeling van de woningen)
3. Gratis grondafstand van openbare wegen, groene of verharde ruimten, gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die moeten worden aangelegd
4. Een financiële last, bestemd voor het ruimtelijk beleid, en enkel op basis van een stedenbouwkundige verordening.

In een aantal specifieke gevallen (nieuwe wegenis, woonreservegebied, afwijkingsregels,...) is het zelfs verplicht een last op te leggen.

De gemeente heeft verschillende mogelijkheden om de stedenbouwkundige lasten toe te passen. De last opleggen, gebeurt steeds via de omgevingsvergunning.

🏠 Ad hoc: beoordeling per omgevingsvergunning

De gemeente kan ervoor kiezen om dossier per dossier te beslissen of een stedenbouwkundige last aan een project (bouw of verkaveling) wordt opgelegd. In principe is hiervoor geen extra kader of voorafgaande beleidsbeslissing nodig (zie wel de aandachtspunten).

Het grote voordeel van de ad hoc benadering is dat de last geval per geval kan worden bepaald en dus ook een optimalisatie van de grootte van de last mogelijk is. In principe kan de gemeente de last gewoon opleggen, maar: een goed onderhandelingsproces tijdens het vooroverleg is een noodzaak.

Bij deze ad hoc toepassing is het van groot belang dat de beslissing omtrent type en omvang van de last zeer goed gemotiveerd wordt (zie aandachtspunten). In de beslissing moet duidelijk zijn waarom het ene project wel belast wordt en andere projecten niet. Er kan immers een schijn van partijdigheid ontstaan -dit zou indruisen tegen het gelijkheidsbeginsel- waarbij de gemeente kan worden beticht van 'verkopen' van vergunningen of net het 'tegenwerken' van projecten door ze te belasten.

🏠 Gebaseerd op een intern richtkader

De gemeente kan er ook voor kiezen om een intern richtkader, een 'reglement stedenbouwkundige lasten' uit te werken, waarin ze bij voorbaat haar beleid rond stedenbouwkundige lasten vastlegt. Bij het opleggen van de last n.a.v. een omgevingsvergunning, kan voor de motivering dan naar dit reglement worden verwezen. In zo'n reglement wordt best opgenomen:

> Aan welk type project in ieder geval een stedenbouwkundige last zal worden opgelegd:

- Bv. enkel bij grotere ontwikkelingsprojecten vanaf x m² of x woonentiteiten
- Bv. elke realisatie van bijkomende woonentiteiten
- Bv. elke realisatie van projecten die een bepaalde referentiedichtheid overschrijden

> Hoe zij de aard van de last bepaalt:

- Bv. op basis van een visie op de kern of de omgeving, een masterplan, beeldkwaliteitsplan, tracéwegenplan,...
- Bv. op basis van een woonbehoeftestudie, een kleinhandelsvisie of andere behoefteberekening

> Hoe zij de omvang van de last bepaalt:

- Bv. lasten in natura met een equivalente waarde van een vaste kost per gerealiseerde woning of m² (evt. boven de referentiedichtheid)

- Bv. een business case per project
- In welke gevallen er afwijkingen worden toegestaan of opgelegd:
- Bv. bepaalde projecten die van de last zijn vrijgesteld (sociale woningen, projecten waarvoor reeds een overeenkomst werd afgesloten die de compenserende inspanningen van de vergunninghouder regelt,...)
- Bv. omstandigheden die ertoe kunnen leiden dat nog een extra last wordt opgelegd (bv. bij mogelijke effecten op het watersysteem of de ecologische structuur, bij afwijkingen van de parkeernorm, bij minder goed ontsloten locaties,...)

Voor het vastleggen van het interne richtkader zijn geen decretale procedures. Minstens het college keurt het reglement goed als basis voor het vergunningenbeleid, dat onder haar bevoegdheid valt. Desgevallend kan ook de gemeenteraad het reglement goedkeuren, ter bevestiging van deze werkwijze als beleidsmatig gewenste ontwikkeling in het ruimtelijk beleid ([zie fiche BGO](#)). De gemeente kan tenslotte, naar eigen goeddunken, kiezen of zij een adviesronde en publieke inspraak organiseert over het reglement in het kader van opmaak of evaluatie. Een formeel openbaar onderzoek is dit echter niet. Dit heeft als voordeel de flexibiliteit: vlotte procedures voor opmaak en herziening zijn mogelijk.

Daarnaast is het intern richtkader niet verordenend. Gemotiveerde afwijkingen zijn mogelijk zodat er veel marge is voor project-specifieke onderhandelingen. Dit biedt flexibiliteit, maar heeft ook als nadeel dat de beroepsinstanties door het reglement niet zijn gebonden. Om de kansen te verhogen dat de regeling ook in eerste beroepstrap wordt gevolgd, is het zeker zinvol het reglement op voorhand met de provincie te bespreken ([zie fiche BGO](#)) en voldoende publiek kenbaar te maken (zie verder). Bovendien kan een financiële last niet via een intern richtkader worden bepaald.

🏠 Per gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Een gelijkaardige inhoud, maar dan met inbegrip van financiële lasten, kan ook opgenomen worden in een stedenbouwkundige verordening. De toepassing ervan wordt dan verordenend, en dus ook verplicht voor de beroepsinstanties: zie [fiche stedenbouwkundige verordening](#). Doordat de regeling verordenend wordt voor elke aanvrager, vervalt elke mogelijke schijn van partijdigheid ten voordele of ten nadele van de opdrachtgever.

De verordening heeft wel als nadeel dat afwijking niet meer mogelijk is. Dit kan echter vermeden worden door enige flexibiliteit en mogelijkheid tot afwijking in te schrijven in de voorschriften zelf. Het is dus aangewezen om op voorhand goed te regelen in welke gevallen een project niet onder het toepassingsgebied kan vallen of in welke gevallen de gemeente kan overgaan tot het opleggen van extra lasten.

Een ontwerp van stedenbouwkundige verordening is beschikbaar in de studie 'Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen' (2019) i.o.v. Departement omgeving (zie referenties). Specifiek voor financiële lasten stelt het departement omgeving ook zelf een voorbeeldverordening ter beschikking.

🏠 Andere werkwijzen, die juridisch gezien geen 'stedenbouwkundige last' zijn

Gemeenten kunnen **in een RUP voorschriften opnemen die al aankondigen welke stedenbouwkundige lasten** kunnen worden opgelegd naar aanleiding van bepaalde ontwikkelingen. Dit kan bijvoorbeeld door op te leggen dat ten laatste tegelijk met het realiseren van een bepaalde inbreidingszone ook een bepaalde ontsluiting moet worden gerealiseerd of een bepaald ander gebouw moet worden gesloopt,... Ook voor het RUP ligt de procedure met de nodige bekendmaking vast: zie [fiche RUP](#). Op deze wijze is het voor de initiatiefnemer bij voorbaat duidelijk dat hij met extra ontwikkelingskosten rekening zal moeten houden. Echter, in tegenstelling tot de verordening, bestaat er geen juridische basis om de lasten in een RUP te regelen. Het gaat dus over voorschriften die voorwaarden

formuleren waaraan voldaan moet zijn tegelijk met of voorafgaandelijk aan de uitvoering van een omgevingsvergunning, en bv. in de vorm van een stedenbouwkundige last aan de vergunning kunnen worden opgelegd.

Courante praktijk is ook het vastleggen van de werken die de ontwikkelaar zal uitvoeren in een **publiekrechtelijke overeenkomst** tussen ontwikkelaar, gemeente en eventuele andere partijen die in het project zijn betrokken: zie [fiche publieke grondregie](#). Een overeenkomst die reeds is afgesloten op het moment van indienen van de vergunningsaanvraag kan het opleggen van stedenbouwkundige lasten onnodig maken. Indien de gemeente beschikt over een verordening stedenbouwkundige lasten die geen afwijkingsmogelijkheid heeft voorzien, zal in de vergunningsbeslissing het uitvoeren van deze werken als last moeten worden overgenomen.

	ad hoc last aan vergunning	intern richtkader	stedenbouwkundige verordening	ad hoc overeenkomst
flexibiliteit in toepassingswijze	+ flexibiliteit per case	+ enige flexibiliteit (gemotiveerd afwijken)	- toepassingwijze ligt vast	+ flexibiliteit per case
	- enkel lasten in natura mogelijk	- enkel lasten in natura mogelijk	+ optie lasten in natura of financieel mogelijk	- enkel lasten in natura mogelijk
	+ optimalisatie last o.b.v. business case mogelijk	- weinig flexibiliteit in omvang last, geen optimalisatie	- weinig flexibiliteit in omvang last, geen optimalisatie	+ optimalisatie last o.b.v. business case mogelijk
administratieve last	+ geen reglement dus geen voorafgaande procedure	+ korte procedure en geen vormvereisten	- procedure verordening te doorlopen	+ korte procedure en beperkte vormvereisten
	+ geen nood om afwijkingen en uitzonderingen te voorzien in regeling	+ mogelijkheid tot afwijken kan vlot voorzien in regeling	- mogelijkheid tot afwijken of vrijstellen uitvoerig in verordening te regelen	+ geen nood om afwijkingen en uitzonderingen te voorzien in regeling
	- zware motiveringslast op niveau vergunning	+ beperkte motiveringslast per vergunning (afwijkingen,...)	+ beperkte motiveringslast per vergunning (last in natura of financieel, afwijkingen,...)	- zware motiveringslast op niveau vergunning
vrijheid besteding 'opbrengsten'	- overheid moet relatie tussen project en besteding middelen motiveren	- overheid moet relatie tussen project en besteding middelen motiveren	- overheid moet relatie tussen project en besteding middelen motiveren	- overheid moet relatie tussen project en besteding middelen motiveren
aanvechtbaarheid en beroep	- niet bindend in beroep, hoge kans op aanvechting	- niet bindend in beroep, hoge kans op aanvechting (zeker bij afwijkingen)	+ bindend, ook voor deputatie	+ kleine kans op aanvechting (tenzij derden)
transparantie en gelijkheid	- niet transparant voor bevolking noch opdrachtgever	- minder transparant voor bevolking en opdrachtgever (o.w.v. mogelijke afwijking)	+ transparantie voor allen	- niet transparant voor bevolking noch opdrachtgever
	- geen uniformiteit, objectiviteit vereist zware motivering	+ eerder objectief en uniform toegepast (tenzij afwijkingen)	+ objectief en uniform toegepast	- geen uniformiteit, objectiviteit vereist zware motivering



SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN

🏠 Lasten hebben een directe relatie met het project of met het ruimtelijk beleid

De stedenbouwkundige last is specifiek bedoeld om de gevolgen van vergunde projecten op te vangen of om de gecreëerde meerwaarden af te romen, al wordt er wel een verschil gemaakt tussen lasten in natura en financiële lasten via een verordening. Het instrumentendecreet stelt dat de lasten in natura zich in of in de nabijheid moeten bevinden van de projecten die ze doen ontstaan. Dit is bewust een begrip met enige interpretatiemogelijkheid om een flexibele invulling mogelijk te maken, uiteraard steeds met eerbiediging van de proportionaliteit. Voor financiële lasten wordt de nabijheidsvereiste losgelaten, maar wel wordt opgelegd dat het bedrag wordt toegewezen aan de algemene begroting met welbepaalde ruimtelijke doelstellingen (planologische ruil, planschade, ontharden, vergroenen ...). De toewijzing gebeurt door een specifieke rekening of aan een fonds telkens voor een specifiek ruimtelijk doel (groenfonds, speelfonds ...).

🏠 Afweging type last (en relatie met uitvoerbaarheid door vergunninghouder)

De last moet steeds kunnen worden verwezenlijkt door (enig) toedoen van de aanvrager. Dit wil zeggen dat het vervullen van de last niet mag afhangen van 'derden'; bijvoorbeeld door de noodzaak van een machtiging of extra vergunning. Afhankelijk van het type last kan de toepassing van dit principe verschillen, en het kan een invloed op de keuze van de opgelegde last.

Lasten kunnen worden opgelegd in de vorm van **gratis grondafstand**, maar enkel indien de gronden zullen dienen voor functies van algemeen belang, infrastructuren of publiek domein.

Ook de **uitvoering van bepaalde werken** kan zowel binnen als buiten de site worden opgelegd. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van een (semi-)publiek park, een zachte verbinding realiseren of opwaarderen,... Bij het opleggen van een last in natura kan een borg worden geëist. Gezien de bij de beoordeling opgelegde last door de vergunninghouder uitvoerbaar moet zijn zonder bijkomende beoordeling vanwege de overheid, betekent dit dat er geen last kan worden opgelegd die een nieuwe omgevingsvergunning vereist! De opgelegde werken worden dan beter in de omgevingsvergunning opgenomen, waarbij expliciet moet worden vermeld in de aanvraag dat het om een vooraf overeengekomen last gaat. Omwille van de uitvoerbaarheid, en onder voorwaarde van opname in een verordening, kan er ook voor een financiële last worden gekozen, die de gemeente dan toelaat zelf uit te voeren.

Het nadeel van lasten in natura is dat niet elk project zich leent tot het opleggen van een zinvolle last. Terwijl wel elke woonverdichting de gemeente dwingt tot bijkomende investeringen in de kern op vlak van gemeenschapsvoorzieningen, publieke ruimte en groen, verbetering van de duurzame ontsluiting,... Zeker voor kleinschaliger woonverdichtingsprojecten op kleine sites is het vaak weinig zinvol om op de site bijkomende voorzieningen van algemeen belang te realiseren. Ze zijn ook te klein van omvang om te kunnen belasten met een verbetering van de duurzame ontsluiting. Tegelijk kan een sterke verdichting in de kern ook een gevolg zijn van een veelheid aan kleinschalige verdichtingsprojectjes. Daarom lijkt het opportuun om een combinatie van systemen te voorzien, waarbij lasten in natura worden toegepast waar zinvol, en **een financiële last** in de andere gevallen.

De gemeente kan inderdaad beslissen om lasten op (woon)verdichting als financiële last op te leggen via een verordening.

- Enerzijds kan de financiële last berekend worden o.b.v. de raming van de nodige investeringen die logischerwijze zouden worden opgelegd, maar niet door toedoen van de vergunninghouder kunnen worden gerealiseerd. Het gaat bv. om werken buiten de site die de gemeente liever zelf uitvoert.
- Anderzijds kan de gemeente een vast financieel bedrag per 'eenheid' (bv. per woonentiteit of m², evt. boven de referentiedichtheid) opleggen. Het grote voordeel van deze werkwijze is de lage administratieve kost: er moeten geen business cases worden opgemaakt. Het nadeel is dat de gemeente dit bedrag niet kan optimaliseren. Een te hoog bedrag kan ertoe leiden dat moeilijker te ontwikkelen maar correct gelegen percelen blijven liggen, omdat er geen marktconforme ontwikkeling meer mogelijk is.

Bij het opleggen van financiële lasten, verdient het aanbeveling dat de gemeente op regelmatige tijdstippen rapporteert over de wijze waarop de ontvangen gelden zijn besteed in de omgeving van de vergunde projecten. Zo garandeert de gemeente dat de lasten wel degelijk dienen om de gevolgen van de belaste projecten op te vangen. Hierbij kan gewerkt worden met een soort fonds dat de financiële lasten van verschillende projecten bundelt, alvorens over te gaan tot de creatie van bv. een nieuw park of nieuwe trage weg.

🏠 Omvang lasten staat in verhouding tot de omvang van het project

De omvang van de last moet in verhouding staan tot het voordeel dat de aanvrager krijgt n.a.v. het vergunde project enerzijds en het nadeel voor de gemeente anderzijds. Het is daarom aanbevolen om te verhelderen wat als 'voordeel' voor de opdrachtgever wordt beschouwd, waarop de last wordt berekend. Hiervoor kan de gemeente bv. vertrekken van de omvang van het project uitgedrukt in m² vloeroppervlakte of in aantal woonentiteiten, evt. naar type. Het 'voordeel' kan echter ook geïnterpreteerd worden als de toestemming om méér woonentiteiten of meer vloeroppervlakte te bouwen dan bij een invulling aan normale dichtheid (woningtypes en volumetrie zoals dominant in de omgeving voorkomend).

Bij een regeling waarbij de last geheven wordt per m² vloeroppervlakte of per (woon)entiteit, zal de goede verhouding globaal moeten worden gemotiveerd, op het moment van goedkeuring van het intern richtkader of de verordening. Bij de bepaling van de last per dossier, zal deze bepaald moeten worden op basis van een business case, waarbij een raming wordt opgemaakt van de kosten die het project veroorzaakt en van de meeropbrengsten dankzij te toegelaten verdichting.

🏠 Regel goed de afwijkingsmogelijkheden

Bij het vastleggen van (een richtkader of) een verordening die een gelijke last oplegt per eenheid (bv. m² of woonentiteit), is het aanbevolen zeer goed na te denken over het toepassingsgebied en over een afwijkingsregeling. Welke projecten wil je vrijstellen van stedenbouwkundige lasten (buiten het toepassingsgebied); bv. sociale woningen, andere vormen van betaalbaar wonen die door de overheid worden geregeld, erfgoed... ? Onder welke omstandigheden wil je de mogelijkheid hebben om de lasten nog te verstrengen; bv. bij het aansnijden van sites die om méér maatregelen vragen op vlak van ontsluiting of compensaties die niet als voorwaarde kunnen worden opgelegd; in wijken waar de parkeerdruk reeds extreem hoog is,... Het reglement of de verordening legt best vast volgens welke werkwijze over de afwijkingen wordt beslist.

🏠 Een progressieve financiële last goed regelen

Een gemeente kan het meer billijk achten om kleine projecten, bv. opsplitsing naar twee woningen, beperkter te belasten en grotere projecten per woning zwaarder te belasten. Hiervoor zijn verschillende argumenten denkbaar: men wil de kleine eigenaar niet te sterk treffen, er leeft een vermoeden dat de winstmarges op de grotere projecten groter zijn, zodat hier van een grotere meerwaarde kan worden uitgegaan,... Anderzijds moet de gemeente ook beseffen dat zeer veel kleine woonverdichtingsprojecten evenzeer een belangrijke groei veroorzaken.

Indien de gemeente wil werken met een zeer lage last op de eerste bijkomende woningen, bouw in je verordening een bepaling in die vermijdt dat grotere projecten kunnen worden opgesplitst.

Indien de gemeente alle nieuwe woningen gelijk wil belasten met een redelijk hoog bedrag, overweeg dan of je je last wel oplegt aan alle nieuwe woningen, ook de eerste woning op een bouwperceel, of enkel aan de 'verdichting', waarbij er nieuwe loten worden gecreëerd of meerdere woningen per perceel.

🏠 Een ruimtelijk gedifferentieerde last?

In de fiche [gedifferentieerde heffingen en premies](#) bespreken we of een ruimtelijk gedifferentieerde financiële last kan ingezet worden om het kernversterkend beleid en de vrijwaring van de open ruimte te sturen. Hier bespreken we onder meer de mogelijkheid om de last in te zetten als middel om verspreide ontwikkelingen meer te belasten dan ontwikkelingen in de kernen.

🏠 Maak het beleid bekend en voer vooroverleg

De gemeente maakt best publiek bekend dat bij de vergunning van projecten een last wordt of kan worden opgelegd. Dit kan het draagvlak voor woonverdichting in de kern bij de brede bevolking vergroten. Het wordt duidelijk dat de projectontwikkelaar verplicht bijdraagt tot de kwaliteitsverbetering in de omgeving van het project. De gemeente legt hierbij ook uit waartoe de opgelegde lasten bijdragen. Anderzijds is het essentieel dat potentiële opdrachtgevers op de hoogte zijn van (de vermoedelijke omvang van) de last alvorens tot investering in een site over te gaan. Zo zal de last mee worden ingecalculeerd bij de bepaling van de aankoop prijs van een site en verkleint de kans op beroepsprocedures.

Bij het opleggen van een last in natura is het bovendien essentieel dat voldoende vooroverleg wordt gepleegd. De kans bestaat immers dat de werken in natura deel moeten uitmaken van het vergunningsdossier of dat er andere maatregelen moeten worden voorbereid die een uitvoering door de vergunninghouder mogelijk maken. Ook indien de last niet bestaat uit een financieel bedrag per eenheid maar wordt gebaseerd op de berekening van een business case, is een grondige samenwerking eigenlijk onmisbaar.

🏠 Voorwerp van de aanvraag vs voorwaarden vs lasten

De stedenbouwkundige last mag niet verward worden met het voorwerp van de aanvraag of de voorwaarden bij een omgevingsvergunning. (1) Eventuele stedenbouwkundige lasten die tijdens het vooroverleg werden overeengekomen en reeds in het aanvraagdossier verwerkt worden (bijvoorbeeld omdat ze vergunningsplichtig zijn) moeten duidelijk vermeld worden als 'vooraf overeengekomen lasten'. Indien dit niet gebeurt, worden ze juridisch niet beschouwd als lasten

maar als een onderdeel van de aanvraag. Ze vallen in dat geval niet onder de wetgeving inzake lasten (waarborg e.d.) en handhaving bij niet-uitvoering van de last kan enkel op basis van de in de aanvraag gegarandeerde samenhang met de wel uitgevoerde werken. (2)

De voorwaarden, ten tweede, worden opgelegd om het project vergunbaar te maken in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Klassieke voorwaarden zijn bv. dat de vereisten zoals geformuleerd in het advies brandweer of advies van de waterwegbeheerder worden gerespecteerd. Of dat een zichtschermbord wordt gerealiseerd om inkijk te vermijden. Lasten tenslotte, zijn bedoeld om noodzakelijke werken of investeringen door de overheid die ontstaan naar aanleiding van de komst van het project, te helpen dragen. De grens is niet altijd 100% duidelijk. Let in je onderhandeling en vergunningsbeslissing daarom vooral goed op een correcte weergave van de aanvraag zelf, van de voorwaarden (goede ruimtelijke ordening) en de lasten (helpen dragen bijkomende werken vanwege de overheid). Het onderscheid is belangrijk in het kader van de handhaving.

🏠 Handhaving

Bepaal in de vergunningsbeslissing zeker een termijn waarbinnen de last moet zijn uitgevoerd. Voor lasten in natura regelt het omgevingsvergunningsdecreet een procedure voor het opleggen van een financiële waarborg. Een stedenbouwkundige last niet naleven is geen stedenbouwkundig misdrijf (in tegenstelling tot het niet uitvoeren van de voorwaarden). Handhaving valt bijgevolg onder de bestuursdwang.



REFERENTIES EN HANDLEIDINGEN

HANDLEIDINGEN

- > Studie met tal van aandachtspunten: [Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R., Morisse, B. \(2019\) Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen](#), i.o.v. Departement omgeving
- > Vlaanderen heeft een [leidraad lasten](#) en een [online handleiding lasten en voorwaarden](#) (deze werd anno 2024 nog niet up to date aan het instrumentendecreet, dat financiële lasten verplicht koppelt aan een verordening.
- > Ook in de [online instrumentengids](#) van de Vlaamse Overheid is [een sectie](#) opgenomen m.b.t. de stedenbouwkundige lasten
- > Naar aanleiding van het instrumentendecreet houdt het departement Omgeving een [FAQ Lasten](#) bij.

REFERENTIES en PRAKTIJKVOORBEELDEN

- > Algemeen: In de bovengenoemde studie “Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen” vindt u tal van praktijkvoorbeelden
- > Specifiek inzake sociaal woonaanbod als last kan dit [overzicht](#) inspiratie bieden.

Ad hoc:

- > BBL, VRP en de provincie Vlaams-Brabant werkten in 2021 de brochure [Klimaat en private projectontwikkeling](#) uit, als ondersteuning bij het onderhandelen met projectontwikkelaars, met inbegrip van het opleggen van stedenbouwkundige lasten.
- > In functie van onderhandeling met ontwikkelaars maakte het departement omgeving de beleidsmatige handreiking ['vooroverleg'](#) op, met een specifieke bouwsteen gericht op lasten.

Intern richtkader:

- > De regio [Neteland](#) werkte een gemeenschappelijk kader uit, inclusief een handige rekentool.
- > Het beleidskader 'Leefbare dorpen Getestreek' bevat een richtkader inzake het opleggen van lasten in natura, met inbegrip van een overzicht van mogelijke lasten.

Verordening - stedenbouwkundige lasten:

- > [Poperinge](#)
- > Neteland, op basis van hogervermeld kader.

Verordening - financiële lasten:

- > Vlaanderen heeft een [modelverordening lasten](#) opgemaakt
- > Voorbeelden: [Antwerpen](#), [Gent](#), [Halle](#), Ieper, Berlaar, Malle, Beersel, Edegem.

Verordeningen - afgebakend toepassingsgebied:

- > [Hasselt](#): verordening financiële bijdrage voor werken in openbaar domein binnen de RUP's Blauwe Boulevard en de toepassing van het [woonmodel](#) specifiek om betaalbaar wonen als last op te nemen.
- > Aalst: verordening voor i.k.v. de ontwikkeling van projectgebied '[De Kaaien](#)' bevat een bepaling rond financiële lasten.
- > Zoutleeuw heeft een verordening in voorbereiding die enkel voor de verspreide woonkavels een stedenbouwkundige last oplegt. De bedoeling is om de extra kosten van het verspreid wonen door te rekenen naar de opdrachtgever. De last kan natuurlijk ook afremmend werken voor ontwikkelingen buiten de kern.

RUP's met voorschriften die de te verwachten stedenbouwkundige lasten weerspiegelen:

- > Leuven - [RUP's Vaartkom en RUP's Benedenstad](#) bevatten duidelijke bepalingen over de condities waaraan moet zijn voldaan om bepaalde ontwikkelingszones te realiseren; ze kunnen dus eenvoudig meegenomen worden als last in de vergunningen.
- > Het PRUP in opmaak '[Dorpskernen Getestreek](#)' bevat eveneens een bepaling die een basis vormt om concrete stedenbouwkundige lasten op te leggen aan projecten die de huidige omgevingsdichtheid te boven gaan.

Overeenkomst gemeenteraad - ontwikkelaar:

tal van voorbeelden van overeenkomsten op projectbasis: in studie hierboven stad Hasselt hanteert het principe dat in de woonuitbreidingsgebieden die conform de stedelijke afbakening kunnen worden aangesneden, een stedenbouwkundige last wordt afgesproken via overeenkomst gemeenteraad-ontwikkelaar



CONCLUSIES STEDENBOUWKUNDIGE LAST

De gemeente heeft een waaier aan instrumenten om te werken met stedenbouwkundige lasten of iets soortgelijks, waarvan geen enkele duidelijk te prefereren valt: per dossier, intern richtkader of stedenbouwkundige verordening. Een doelstelling kan zijn om op basis van een intern richtkader voor lasten in natura te evolueren naar een verordening waarin zowel lasten in natura als financiële lasten worden opgenomen.

De gemeente heeft ook een waaier aan keuzes wat te belasten: elke nieuwe woning of enkel de verdichting. Woonentiteiten of m². En of ze de last gelijkstelt voor kleine en grote projecten, dan wel progressief werkt. De gemeente kan zelfs kiezen om een stedenbouwkundige last enkel in bepaalde zones te heffen. Ook hier zijn er geen voorkeursscenario's en kiest de gemeente op basis van eigen afweging.

Omtrent de aard van de lasten, financieel of in natura, lijkt zich wel een aanbeveling af te tekenen. Bouw je verordening zo op, dat de gemeente bepaalt of de last in natura zinvol is op of nabij deze site. Zo niet, betaalt men cash een vooraf bepaald bedrag. Er moet dan niet over elk project onderhandeld worden; de gemeente kan de inspanningen om te komen tot een goed akkoord of goed onderbouwde opgelegde beslissing, concentreren op de meest strategisch gelegen sites. De rest kan dan eenvoudiger financieel worden afgehandeld. Zorg ervoor dat wie een last in situ moet uitvoeren, niet ook de (volledige) financiële last betaalt, dus voorzie hiervoor vrijstellingen als je werkt met een combinatie van ad hoc lasten met een verordening.