Vlaanderen
is omgeving

Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be

Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen

Dit rapport bevat de mening van de auteur(s) en niet noodzakelijk die van de Vlaamse Overheid.

COLOFON

Auteurs:
Brecht Vandekerckhove, Arnout De Waele (Atelier Romain), Roel Meeus (Publius advocaten) en Barbara Morisse (Rebelgroup)

Verantwoordelijke uitgever:
Departement Omgeving
Vlaams Planbureau voor Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8
1000 Brussel
vpo.omgeving@vlaanderen.be
www.omgevingvlaanderen.be

Bronverwijzing: Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R., Morisse, B. (2019) Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen.

Bron cover: Frederic Vandoninck Wouter Willems architecten

D/2019/

PARTNERS

ATELIER ROMAIN PUBLIUS ABBEL

Managementsamenvatting

Context van de studie

In het voorontwerp van instrumentendecreet wordt via een wijziging van het omgevingsvergunningendecreet het instrument van de lasten geoptimaliseerd. De optimalisatie is gericht op stedenbouwkundige handelingen en verkavelen. Het geoptimaliseerd kader heeft als doel de inzet van lasten nog meer te faciliteren en de drempelvrees weg te nemen vooral dan bij minder bestuurskrachtige gemeenten.

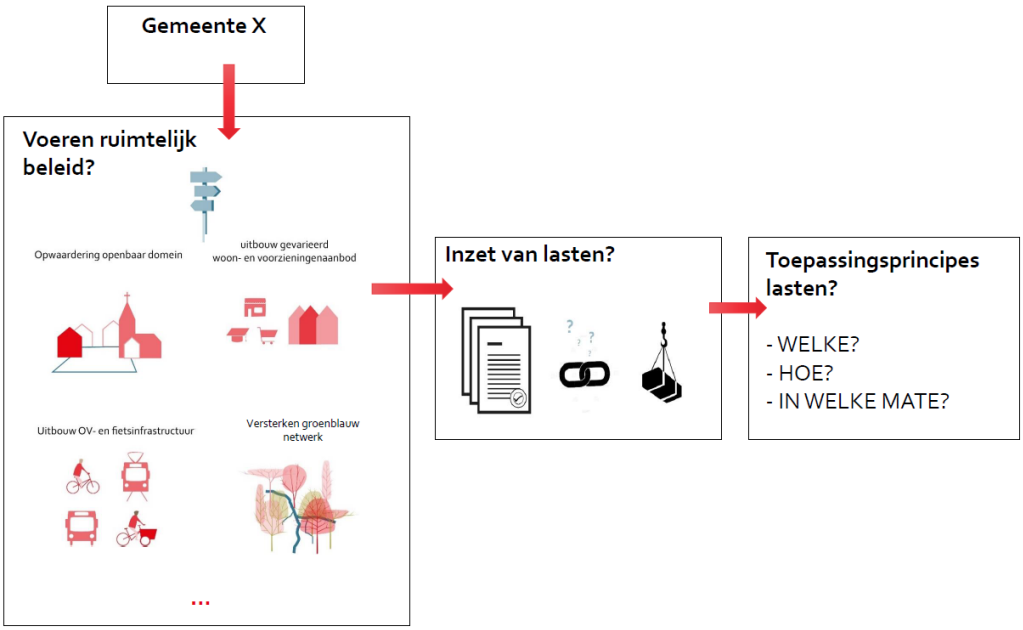
Doel van de opdracht bestond erin om de toepassingsmogelijkheden van lasten bij omgevingsvergunningen te duiden en te komen tot een set van aanbevelingen en concrete producten waarmee de inzet van deze lasten verder kan gestimuleerd worden.

Er werd een grote behoefte gedetecteerd naar een specifiekere toepassingservaring met lasten, vooral dan wat betreft de proportionaliteit en de financiële bijdrage. Onder meer via praktijkvoorbeelden wil het Departement Omgeving drempelverlagend werken en tegelijk toepassingsprincipes voor lasten bij omgevingsvergunningen aanreiken. De voorziene **instrumentengids** bij het instrumentendecreet biedt daarbij een ontsluitingsmogelijkheid van deze voorbeelden en *good practices*.

Methodiek

Het onderzoektraject (lopende gedurende 8 maanden) was opgebouwd uit 2 verschillende luiken. Een eerste luik spitste zich toe op het verzamelen van praktijkvoorbeelden. Via een introductiefilmpje werden lokale besturen opgeroepen om inspirerende voorbeelden van projecten met stedenbouwkundige lasten te delen. In samenspraak met de stuurgroep werden uit de *longlist* een 6-tal praktijkvoorbeelden geselecteerd die vertaald werden in fiches. Het onderzoeksteam werkte hiervoor een fiche uit waarbij de verschillende aspecten van deze praktijkvoorbeelden onder de loep werden genomen.

Een tweede onderzoeksluik bestond uit een verdiepend onderzoek naar de juridisch en financieel-economische aspecten van lasten. Vervolgens werden een aantal steden en gemeenten (**Gent, Leuven, Zoutleeuw, Hemiksem, Boechout** en **Kasterlee**) zelf actief bevraagd via interviews en een gezamenlijke klankbordvergadering rond de toepassing van stedenbouwkundige lasten. Hierbij werd gepolst naar de strategie achter concrete cases alsook naar hun ervaringen en achterliggende toepassingsprincipes.



Hoe stedenbouwkundige lasten inzetten?

Het uitwerken van een **algemeen kader** voor de inzet van stedenbouwkundige lasten in hetzij een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hetzij een intern richtkader is volledig optioneel: de gemeente kan er tevens voor kiezen om geen algemeen kader uit te werken en stedenbouwkundige lasten op te leggen op het niveau van de individuele vergunningverlening. Er zijn voor- en nadelen verbonden aan deze drie opties.

Voorafgaand overleg met de aanvrager is wenselijk/essentieel in een aantal gevallen. Om de aanvraag te sturen in de richting van het gewenste beleid, de betrokkenheid te verhogen en wanneer de last een vertaling behoeft in de plannen.

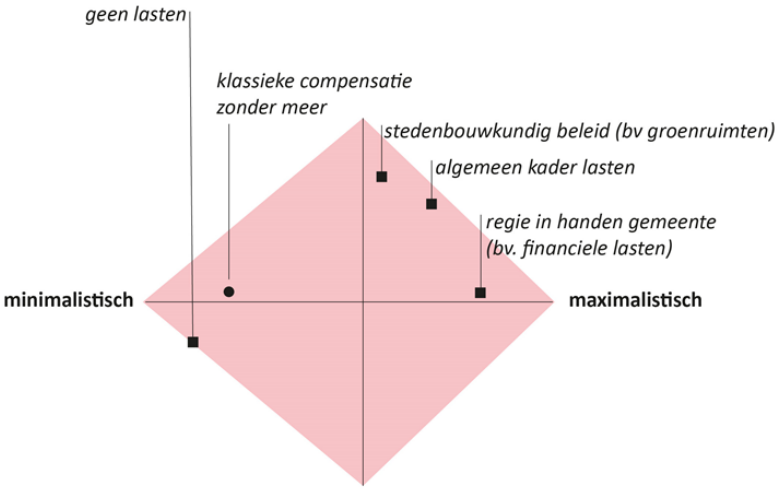
Om **geen bijkomende beoordeling** door de overheid te generen legt een overheid best geen last op waarvan het voorwerp op zichzelf een (andere) omgevingsvergunning vereist. Overweeg in voorkomend geval de mogelijkheid van een wijziging van de vergunningsaanvraag, indien de last niet uitvoerbaar zou zijn zonder een wijziging van de plannen van de aanvraag

Motiveer de beslissing om een last op te leggen, het type last en de omvang van de last in de omgevingsvergunning. Indien de last steunt op een algemeen bindend kader in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, kan de vergunningverlenende overheid in de omgevingsvergunning verwijzen naar de toegepaste bepalingen in de verordening. Overweeg om de oplegging van de stedenbouwkundige last bekend te maken aan de bevolking.

Welke stedenbouwkundige lasten?

Het is belangrijk om het **onderscheid tussen lasten en voorwaarden** te maken aangezien beiden een andere finaliteit hebben. Dit onderscheid is niet steeds eenvoudig te maken. Het valt namelijk voor dat een verplichting die in een vergunning wordt opgelegd zowel in verband kan worden gebracht met de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening als met een compensatie van bijkomende taken voor de overheid. Nochtans hebben beiden een verschillende finaliteit. In twijfelgevallen zal veel afhangen van de onderliggende motivering die in de vergunning wordt gegeven aan de voorwaarde/last. De vergunningverlenende overheid moet erop toezien dat de gegeven motivering strookt met de keuze voor het ene of het andere instrument.

Stedenbouwkundig lasten passen binnen een **bepaald stedenbouwkundig beleid** dat de gemeente wenst te voeren. Het gewenste beleid bepaalt de keuze om het instrument al dan niet in te zetten en het type last.



Zorg ervoor dat de last **verband** houdt met de vergunde werken. De vergunningverlenende overheid kan een vergunningsaanvraag niet aangrijpen om een kost te recupereren die geen uitstaans heeft met de vergunde werken. Voor lasten binnen project/verkaveling is dit doorgaans evident (bv. aanleg van wegenis, openbare ruimten,... in de verkaveling). Lasten buiten project/verkaveling kunnen alleen

wanneer er een verband bestaat tussen de last en het vergunde project/verkaveling. Zolang stedenbouwkundige lasten een louter stedenbouwkundig en geen ruimtelijk instrument zijn en zolang decretaal een strikte link gelegd wordt tussen lasten enerzijds en bijkomende taken voor de overheid die voortvloeien uit de vergunde werken en de voordelen die voor de aanvrager voortvloeien uit de vergunde werken anderzijds, houdt het een risico in om stedenbouwkundige lasten te hanteren als hefboom voor een ruimtelijk beleid op een schaal die deze van de wijk of het stadsdeel van het project overschrijdt. Overweeg eerst of een last in natura die wordt uitgevoerd door de aanvrager niet mogelijk is en grijp pas naar een financiële last wanneer de uitvoering van de werkzaamheden door de aanvrager niet mogelijk of niet wenselijk is.

Hoe de omvang van de stedenbouwkundige last bepalen?

De omvang van de stedenbouwkundige last moet rekening houden met een dubbele evenredigheid: namelijk het voordeel van de aanvrager en het nadeel voor de vergunningverlenende overheid.

In financiële context kan men onder '**evenredigheid tot de voordelen voor de aanvrager**' verstaan dat de ontwikkelaar na het voldoen van de stedenbouwkundige lasten minstens nog beschikt over een marktconforme ontwikkelingsmarge, namelijk een marge die rekening houdt met interne en externe parameters van het specifieke project. Om deze ontwikkelingsmarge te bepalen is het wenselijk inzicht te verkrijgen in de 'business case' van projecten':

1. De overheid kan de stedenbouwkundige lasten voor een specifiek project 'optimaliseren' door de reële ontwikkelmarge ahv stedenbouwkundige lasten af te toppen tot de marktconforme ontwikkelmarge, mits daarbij ruimte te laten voor een marktconforme aankoopprijs grond
2. Hou er rekening mee dat een business case gebaseerd is op 'benaderende waarden' van kosten en uitgaven
3. Hou er rekening mee dat een business case zeer project-specifiek is
4. De schaal van de ontwikkeling is een projectspecifieke parameter die mee de business case bepaalt; de schaal bepaalt ook mee de vorm van de stedenbouwkundige last
5. Een kader met een vaste stedenbouwkundige last per ontwikkelde m^2 (of per wooneenheid of andere commerciële eenheid) laat niet toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren, maar garandeert wel lage administratieve kosten

6. Een kader waarin case-specifiek wordt onderhandeld over stedenbouwkundige lasten laat toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren, maar brengt een aanzienlijke administratieve inspanning met zich mee

In financiële context verstaan we onder het '**nadeel van een project of ontwikkeling voor de overheid**' alle nadelige financiële gevolgen van het project voor de overheid. Optimalisatie van stedenbouwkundige lasten vanuit de invalshoek van het nadeel van de overheid, betekent dan ook dat deze financiële gevolgen op marktconforme manier worden geraamd en volledig kunnen doorgerekend worden aan de aanvrager.

Aanbevelingen

Het strikte verband dat in de huidige regelgeving wordt gelegd tussen enerzijds de stedenbouwkundige last en anderzijds de vergunde werken, de voordelen daarvan voor de aanvrager en de nadelen daarvan voor de overheid, beperkt de mogelijkheden om het instrument van de stedenbouwkundige last in te zetten in het kader van een ruimer ruimtelijk beleid dat de context van het concrete stedenbouwkundige project overstijgt. Aangezien er een voldoende verband moet zijn tussen de vergunde werken en de daaraan verbonden stedenbouwkundige last, lijkt er minstens impliciet een zekere 'nabijheidsvereiste' vervat te zitten in de huidige regelgeving en is het juridisch twijfelachtig of aan de vergunninghouder een last zou kunnen worden opgelegd om pakweg elders in de gemeente een groenzone aan te leggen die in geen enkele fysieke of functionele relatie staat tot het vergunde project zélf. Om deze reden kan het wenselijk zijn om de **ruimtelijke werking van het instrument van de stedenbouwkundige last te verruimen**. De Vlaamse decreetgever zou daarvoor inspiratie kunnen zoeken in de Waalse regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw ('Code du Développement Territorial' – 'CoDT') waar reeds een ruimere ruimtelijke draagwijdte is gegeven aan het instrument van de stedenbouwkundige last

Artikel 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat stedenbouwkundige lasten moeten kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager. Dit verhindert in het bijzonder vaak de oplegging van een last in natura buiten het perceel waarop het vergunde project betrekking heeft, nu dit geen deel uitmaakt van het aangevraagde project en voor de verwezenlijking daarvan bijgevolg een aparte omgevingsvergunning vereist is. Er zou dan ook overwogen kunnen worden om de **vereiste dat last moet kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager te schrappen**, zodat lasten in natura buiten het projectperceel die omgevingsvergunningsplichtig zijn, mogelijk zouden worden.

We stellen vast dat financiële lasten momenteel niet uitdrukkelijk vermeld zijn in de (weliswaar niet-limitatieve) decretale oplijsting van mogelijke stedenbouwkundige lasten. De mogelijkheid om financiële waarborgen te hanteren is vermeld, maar erg summier uitgewerkt. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om een uitdrukkelijke **rechtsgrond te voorzien voor financiële lasten**. Voor wat betreft financiële waarborgen zouden de procedurele aspecten daarvan decretaal geregeld kunnen worden (controle uitvoering last, vrijgave of opeisbaarheid van de waarborg, gevolgen overdracht vergunning). Dit zou meer houvast kunnen bieden aan de gemeenten die dit niet langer zelf zouden moeten uitwerken.

Voor zover de Vlaamse Regering een **gewestelijke stedenbouwkundige verordening** zou willen vaststellen om (minimale en maximale) bedragen voor financiële lasten te bepalen en dus op te leggen aan alle vergunningverlenende overheden in het gewest, is dit thans niet mogelijk. De Vlaamse decreetgever heeft de mogelijkheid om technische en financiële lasten op te leggen in een stedenbouwkundige verordening en stedenbouwkundige lasten op algemene wijze op te leggen in een stedenbouwkundige verordening, uitdrukkelijk beperkt tot gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Voor zover de Vlaamse Regering op dit vlak reglementerend zou willen optreden aan de hand van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, is dus een aanpassing nodig van de VCRO en/of het Omgevingsvergunningsdecreet.

In de huidige regeling is geen termijn bepaald waarbinnen een stedenbouwkundige last moet worden uitgevoerd wanneer noch een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening noch de vergunning hier iets over zegt. Bovendien brengt alleen de niet- of laattijdige uitvoering van de vergunde stedenbouwkundige handelingen het verval van de omgevingsvergunning mee. De niet-uitvoering of

de laattijdige uitvoering van de stedenbouwkundige last kan dus niet het verval van de vergunning meebrengen. Er zou dan ook overwogen kunnen worden om **decretaal een termijn te bepalen waarbinnen een stedenbouwkundige last moet zijn uitgevoerd** dan wel een aanvang moet zijn genomen met de uitvoering daarvan en aan de overschrijding van deze termijn het verval van de vergunning te koppelen. Een dergelijke ingreep zou de naleving in de praktijk van stedenbouwkundige lasten bevorderen.

Momenteel verbindt de regelgeving alleen de mogelijkheid tot bestuursdwang aan de niet-naleving van de stedenbouwkundige last. In de praktijk blijken gemeenten dit echter nauwelijks toe te passen. De mogelijkheid om sanctionerend op te treden wanneer de stedenbouwkundige last niet wordt uitgevoerd, wordt in grote mate ingeperkt door het feit dat dit geen stedenbouwkundig misdrijf of stedenbouwkundige inbreuk oplevert. Indien **de schending van de verplichting** om een stedenbouwkundige last uit te voeren een **stedenbouwkundige inbreuk** zou opleveren, zou hiertegen kunnen worden opgetreden met de bestuurlijke maatregelen en geldboeten bepaald in de VCRO. Uiteraard zou ook het gebruik van de financiële waarborg kunnen worden geactiveerd. Indien de gemeenten vaker een financiële waarborg zouden verbinden aan de financiële last, zouden er normaal gezien minder uitvoeringsproblemen zijn met lasten en dit zonder dat de gemeente bestuursdwang moet toepassen. De financiële waarborg moet dan wel voldoende pijn in de portefeuille doen, zonder onevenredig te zijn.

Aangezien de impact van projectspecifieke parameters op de business case het niet mogelijk maakt om in absolute cijfers over alle projecten heen te veralgemenen welke budgettaire ruimte er is voor stedenbouwkundige lasten (bijvoorbeeld een absolute marge per ontwikkelde m^2) , lijkt het aangewezen om voor omvangrijke projecten case-specifiek te analyseren welke lasten redelijk zijn in verhouding tot het voordeel van de aanvrager. Alleen dergelijke werkwijze laat toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren voor de overheid. **Professionalisering van overheden zal in dat geval weliswaar nodig**. Aangezien het voor veel lokale overheden budgettair niet realistisch lijkt om dergelijke expertise permanent in huis te halen, stelt zich de vraag hoe dit centraal kan georganiseerd of ondersteund worden.

Inhoud

Managementsamenvatting 3
Inhoud 8
0 Inleiding 9
1 Praktijkvoorbeelden stedenbouwkundige lasten 11
2 Toepassingsprincipes stedenbouwkundige lasten 34
2.1 Inleiding 34
2.2 Hoe stedenbouwkundige lasten inzetten? 35
2.2.1 Algemeen kader voor de inzet van stedenbouwkundige lasten (optioneel) 35
2.2.2 Overleg met de aanvrager 37
2.2.3 Geen bijkomende beoordeling door de overheid 38
2.2.4 Motiveer de oplegging van de last 38
2.3 Welke stedenbouwkundige lasten? 38
2.3.1 Maak het onderscheid tussen lasten en voorwaarden 38
2.3.2 Bepaal het beleid van de gemeente met betrekking tot de stedenbouwkundige last 39
2.3.3 Zorg ervoor dat de last verband houdt met de vergunde werken 41
2.3.4 Bepaal het type last 44
2.4 Hoe de omvang van de stedenbouwkundige last bepalen? 48
2.4.1 De last moet evenredig zijn in verhouding tot de voordelen voor de aanvrager 48
2.4.2 De last moet evenredig zijn in verhouding tot de nadelen voor de gemeente 56
3 Ontwerp stedenbouwkundige verordening 58
3.1 Inleiding 58
3.2 Ontwerp stedenbouwkundige verordening 58
4 Aanbevelingen 65
4.1 Verruiming van de ruimtelijke werking van het instrument 65
4.2 Een juist begrip van het retributief karakter van financiële lasten 67
4.3 Schrapping van de vereiste dat de last moet kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager 68
4.4 Decretale uitwerking financiële lasten en waarborgen 68
4.5 Gewestelijke verordening financiële lasten? 69
4.6 Een uitvoeringstermijn en vervalregeling voor stedenbouwkundige lasten 69
4.7 Verruiming van het sanctie-arsenaal bij niet-naleving van de stedenbouwkundige last 70
4.8 Kennis- en capaciteitsondersteuning van de gemeenten 70
4.9 Transparantie over stedenbouwkundige randvoorwaarden 71
5 Bronnen 73
5.1 Wetgeving en parlementaire voorbereiding 73
5.2 Rechtspraak 73
5.3 Rechtsleer 73
5.4 Websites 73

0 Inleiding

Het Departement Omgeving lanceerde in 2018 een opdracht die tot doel heeft de inzet van lasten bij omgevingsvergunningen te optimaliseren en de drempelvrees voor het instrument vooral bij minder bestuurskrachtige gemeenten weg te nemen. Rekening houdend met de knelpunten die zijn vastgesteld in de studie 'Vergunningenbeleid in Vlaanderen[1]" (2017) wenst het Departement Omgeving het gebruik van dit instrument te optimaliseren via praktijkvoorbeelden, aanbevelingen en een ontwerp verordening rond lasten. Het aanreiken van voorbeelden en toepassingsprincipes met betrekking tot de inzet van lasten vormt hierbij de kern van de opdracht.

Lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen. Lasten strekken er eerder toe om een aanvaardbare aanvraag alsnog aan verplichtingen te onderwerpen om het voordeel van de uitvoering van de vergunning ten dele te goede te laten komen van de vergunningverlenende overheid. Het gaat bij lasten om bijkomende verplichtingen die worden opgelegd, terwijl de verkaveling of het bouwproject eigenlijk ook zou kunnen worden vergund zonder die bijkomende verplichtingen.[2]

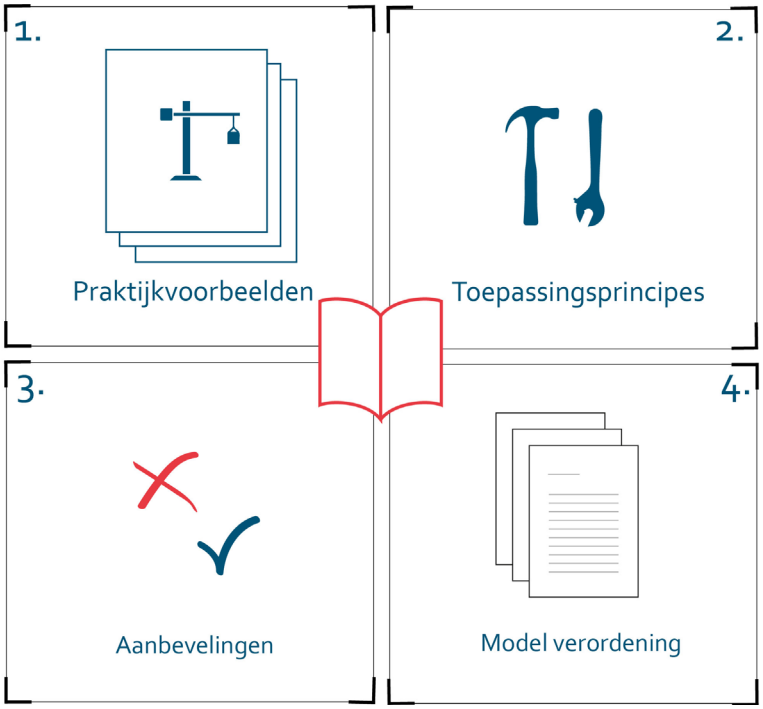
Figuur 1: Schema instrument stedenbouwkundige lasten

[1] UA, Cevi NV, GSJ advocaten, Studiegroep Omgeving (2017), Vergunningenbeleid in Vlaanderen. In opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Brussel.

[2] J. BELEYN, "Stedenbouwkundige lasten als verse spijs voor de noodlijdende gemeentekas", TOO 2015, afl. 2, 269 en F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", TROS 2003, alf. 29, 5

Voorliggend ontwerprapport is als volgt opgebouwd:

1. praktijkvoorbeelden van de inzet van stedenbouwkundige lasten
2. toepassingsprincipes stedenbouwkundige lasten
3. modelverordening voor financiële stedenbouwkundige lasten
4. (beleids-)aanbevelingen
5. bijlagen



Figuur 2: Structuur rapport

1 Praktijkvoorbeelden stedenbouwkundige lasten

Hierna volgen een aantal uitgewerkte fiches voor onderstaande praktijkvoorbeelden waarbij stedenbouwkundige lasten als instrument werden ingezet:

- De Bosschen - Hemiksem
- BMT-site - Boechout
- Wijg&co - Leuven
- Verkaveling Tiensestraat - Zoutleeuw

Voor elk project wordt hierbij ingegaan op:

- Objectieve gegevens van het project: ligging, programma, omvang, bestemming, aanvrager
- Instrumentenafweging mbt lasten
- Last *in concreto*

De eigenlijke toepassing met linken naar de verschillende gebruikte documenten (geanonimiseerd). De eigenlijke documenten zijn terug te vinden in hoofdstuk 5 bijlagen.

De Bosschen

Hemiksem - Wijngelagweg

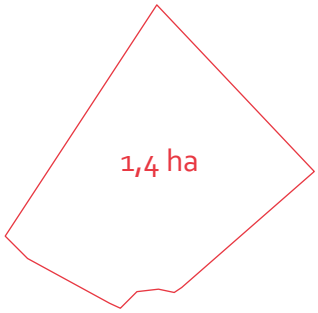
Datum: 2015/09/23

I. OBJECTIEVE GEGEVENS

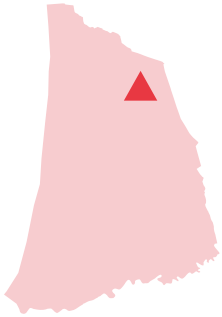
Programma:

21 BEN-woningen

Omvang:



Ligging:



Aanvrager: Ontwikkelaar

Bestemming: Zone voor villa-appartementen en reservatiestrook - RUP Varenvelden


Bron: Fotografie Van Reeth vastgoed

II. INSTRUMENTENAFWEGING

Welk instrument?

Verkavelingsvergunning met lasten (dd. 2015/09/23) gekoppeld aan een vastgesteld reglement wonen (GR dd. 21.10.14)

Waarom lasten?

De gemeente is van oordeel dat via lasten een strategisch gelegen terrein kosteloos kan worden overgenomen en tegelijkertijd een deel van de meerwaarde van een ontwikkeling gebruikt kan worden om te investeren in het beleid rond de versterking van het woon- en leefklimaat.

Doelstelling - Beleid?

Hemiksem maakt gebruik van lasten om de taak- en doelstellingen van haar lokaal woonbeleid te realiseren. De gemeente heeft een reglement opgemaakt en een specifiek fonds gecreëerd voor investeringen met volgende specifieke doelstellingen:

- verdere verstedelijkingsdruk afremmen
- de kwaliteit binnen woonprojecten doen primeren boven kwantiteit (bv. woonprojecten ondersteunen die tegemoet komen aan de behoefte van diverse maatschappelijke groepen waartoe het bestuur het nodig acht sturend op te treden)
- woonomgeving vergroenen op maat van bewoner
- publiek domein herwaarderen en inrichten

- verkeersleefbaarheid stimuleren (bv. verkeersveilige infrastructuur ten behoeve van de zwakke weggebruiker)

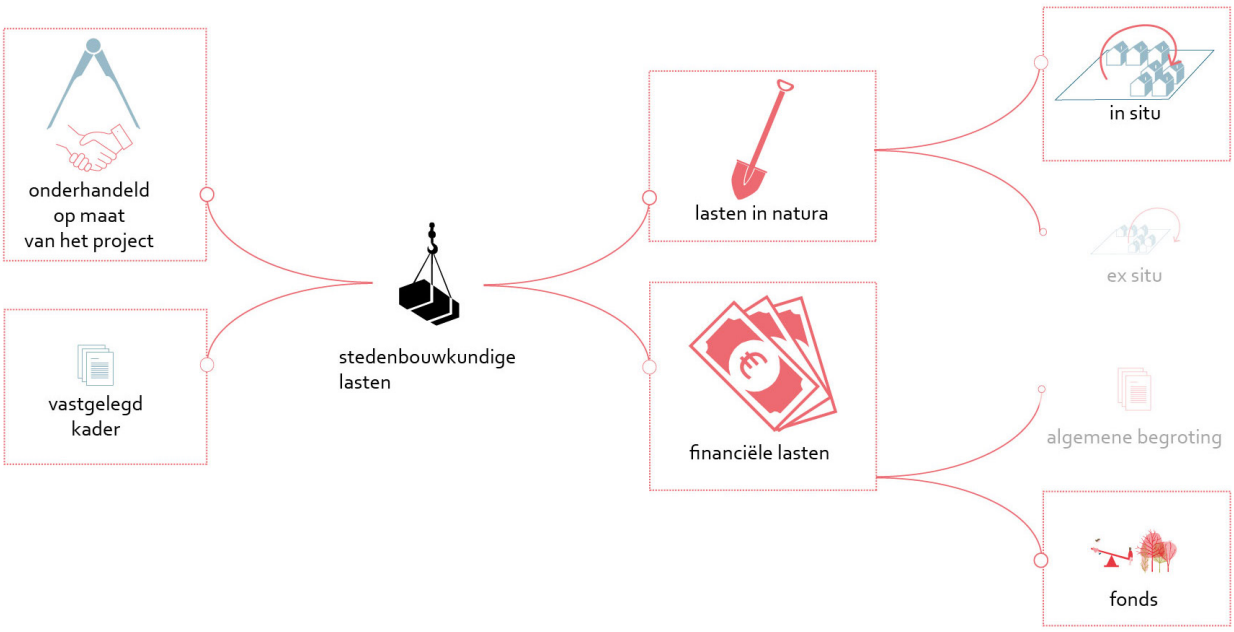
In dit geval worden lasten ingezet om enerzijds de landschapscorridor 'Varenbergen', gelegen aan de noordzijde van het project, te vrijwaren, op te waarderen en toegankelijk te maken door het terrein kosteloos over te nemen. Deze landschapscorridor werd aangeduid in het GRS als open-ruimte verbinding en kadert als dusdanig in de bredere visie van de gemeente op de **groenblauwe dooradering** van haar weefsel.

Verder zullen de middelen die voortvloeien uit de lasten van deze verkaveling geïnvesteerd worden in het ruimere woonbeleid van de gemeente.

III. LAST IN CONCRETO

Stedenbouwkundige last?

- Last in natura: noordelijk deel van het perceel gelegen binnen de reservatiestrook wordt kosteloos overgedragen aan de gemeente
- Financiële last: 52.500 euro



Proces

Hemiksem heeft voor dit project (zoals het gebruikelijk doet bij de mogelijkheid op inzet van lasten) een voorafgaandelijke bespreking gehad met de ontwikkelaar/verkavelaar. De gemeente heeft hier geen schriftelijke verslaggeving van. Op het **vooroverleg** werd tot een akkoord gekomen betreffende de last.

Motivering

Hemiksem **motiveert de inzet van lasten** vanuit de taakstelling die de gemeente heeft in uitvoering van haar lokaal woonbeleid en de ruimtelijke kwaliteit die zij voor ogen heeft naar de inrichting van de leef- en woonomgeving. De gemeente maakt sinds 2014 gebruik van een **vastgesteld kader** van waaruit lasten worden opgelegd, namelijk een gemeentelijk reglement wonen (goedgekeurd door de gemeenteraad). In dit reglement zijn de spelregels met betrekking tot financiële lasten vastgelegd.

Het reglement voorziet in onderstaand systeem voor financiële lasten:

- Projecten vanaf 2 tot en met 10 wooneenheden/kavels: 500 euro per wooneenheid of kavel.
- Projecten vanaf 11 tot en met 20 wooneenheden/ kavels: 1.250 euro per wooneenheid of kavel.
- Projecten 21 wooneenheden / kavels of meer: 2.500 euro per wooneenheid of kavel.

Gezien het in dit geval om 21 woonheden ging werd de financiële last vastgelegd op 52.500 euro. Hemiksem maakt geen gebruik van een bijkomende waarborg (betreffende de last) aangezien de last als 'voorwaarde' wordt opgenomen in de vergunning.

Proportionaliteit: Hemiksem heeft voor het bepalen van de omvang van de last (opgenomen in het reglement) zich wat betreft het 'nadeel dat de overheid ondervindt' gebaseerd op het intussen gedeeltelijk vernietigde decreet grond- en pandenbeleid. Op basis van artikel 4.1.19 werd in dit decreet een afkoopsom voor de sociale last voorzien op een bedrag van € 50.000. Rekening houdend met het verplichte percentage (10 % tot 20% van de kavel verplicht sociaal) kwam dit overeen met een som van €5000 per woongelegenheid. Echter stelde de gemeente dat gezien het landelijke karakter van Hemiksem en de lagere grondwaarde in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde ook het 'voordeel voor de aanvrager' lager zou liggen dan het Vlaamse gemiddelde. Hemiksem oordeelde dat binnen de context van de gemeente de helft van dit bedrag (of 2500 euro per wooneenheid) als redelijk bepaald kon worden.

De gemeente gaat er vanuit dat grote bouwprojecten zwaarder doorwegen op de taakstelling van de gemeente. Vandaar dat een minder zware last wordt opgelegd voor kleinere projecten en met een gradueel lastensysteem wordt gewerkt. De financiële last ten aanzien van het specifieke bouwproject/ verkaveling staat in verhouding tot de investering die verricht wordt en heeft geen noemenswaardige implicaties naar de realiseerbaarheid van het project door lastoplegging.

Daarnaast werd specifiek voor dit project , gezien de nabijheid van de landschapscorridor, ook nog **onderhandeld op maat** betreffende de lasten in natura (kosteloze overdracht van gronden). De kosteloze overdracht van de ruimte binnen de landschapscorridor werd hier door beide partijen als **proportioneel** beschouwd omwille van de bestemming (nl. reservatiestrook) van deze zone, de meerwaarde die deze groenzone zal bieden voor het woonproject en omwille van het feit dat de gemeente in de toekomst zelf zal instaan voor het beheer van deze zone.

IV. TOEPASSING

Links naar gebruikte documenten:

Links naar gebruikte documenten:

- verkavelingsvergunning (CBS dd 23.09.15)
- gemeentelijk reglement wonen (GR dd 21.10.14)

BMT-site

Boechout - Stationsomgeving

Datum: 2011/04/26

I. OBJECTIEVE GEGEVENS

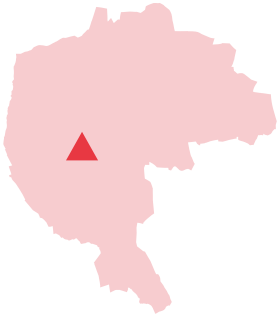
Programma:

Fase 1:
15 grondgebonden woningen,
24 assistentiewoningen,
20 entiteiten in parkvilla,
40 appartementen
1 politiekantoor/creche

totaal project: 295 woningen

Omvang:

Ligging:



Aanvrager: Ontwikkelaar

Bestemming: Gemengd woon- en industriegebied (gewestplan)

Appartement BMT-site - Bron: fotografie Bart Gosselin

Politiekantoor en kindercrèche - Bron: FVWW

II. INSTRUMENTENAFWEGING

WELKE INSTRUMENTEN

Om het project van BMT-site te realiseren werd gebruik gemaakt van onderstaande instrumenten:

- Overeenkomst;
- Verkavelingsvergunning;
- Stedenbouwkundige vergunningen per deelfase;
- Ruimtelijk uitvoeringsplan;

De lastenregeling zelf werd in eerste instantie opgenomen in een overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar voor de totaliteit van het project. De lasten werden vervolgens, voor zover wenselijk, opgenomen in de verkavelingsvergunning en verschillende stedenbouwkundige vergunningen. Omwille van de omvang van het project werd het opgesplitst in 2 deelfases.

WAAROM LASTEN

Het instrument laat toe om, gebruikmakende van de hefboom van de ontwikkeling, een aantal voordelen te creëeren die terugvloeien naar de bredere maatschappij. Het instrument maakt het mogelijk om lasten op maat te onderhandelen en kan resulteren in een realisatie op korte termijn zonder bijkomende kosten voor de vergunningverlenende overheid. Door gebruik te maken van lasten worden de voordelen die uit de ontwikkeling worden gegenereerd evenwichtiger verdeeld.

DOELSTELLING/BELEID

De BMT-site speelde vroeger een belangrijke rol in de ruimtelijke en socio-economische geschiedenis van Boechout. Wanneer de industriële activiteiten werden beëindigd, kwam de site vrij voor herontwikkeling. Door zijn historiek, zijn omvang (ca. 5 ha) en zijn ligging in het centrum van Boechout, vormt dit project een unieke opportuniteit voor **kernversterking** binnen de gemeente. Lasten worden ingezet om een aantal hiaten in te vullen binnen de kern van Boechout. Het gaat over de ontwikkeling van een kwaliteitsvolle publieke groenruimte, het creëren van gevarieerd woningaanbod en het versterken van het (gemeenschaps-)voorzieningenaparaat binnen de kern. De robuuste publieke groenruimte zorgt voor een betere **groenblauwe dooradering** van het kernweefsel van Boechout. Dit allemaal is in functie van de realisatie van een kleinere cluster sociale woningen en een wijkkantoor voor de politie, een crèche en de preferentiële uitbreiding van het Sint-Gabriëlcollege (met 18 klassen basisonderwijs).

III. LAST IN CONCRETO

Lasten

De gemeente Boechout beschikt tot op heden niet over een vastgestelde kader (verordening of reglement) om lasten op te leggen. Voor grotere stedenbouwkundige ontwikkelingen onderhandelt de gemeente op maat van het project.

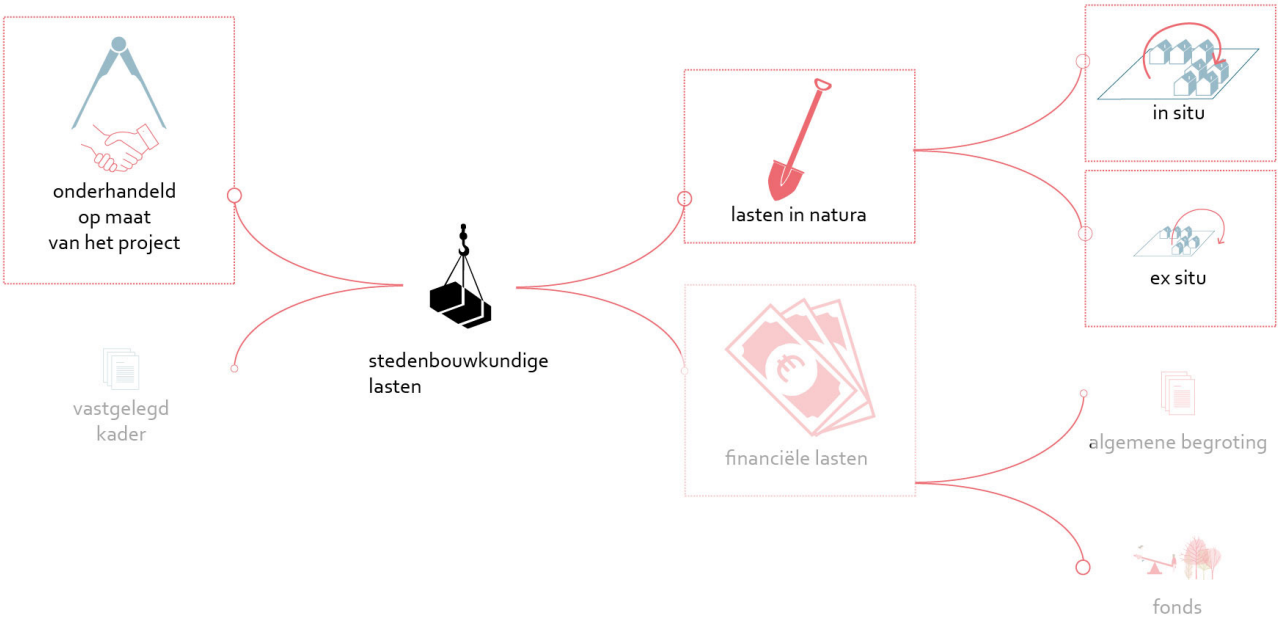
Er werd een overeenkomst (dd. 26.04.2011) gesloten met betrekking tot lasten tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. Deze is terug te vinden in het verslag van de stuurgroep (dd. 07.10.2011). Niet alle lasten in deze overeenkomst zijn stedenbouwkundig van aard. Er wordt in de overeenkomst ondermeer een bedrag overeengekomen ten belope van 3.098.900 euro dat afhankelijk van de wensen van de gemeente kan worden ingezet voor de financiëring van de **lasten in natura** op maat van het project of voor verwante onderwerpen.

In onderling overleg tussen de gemeente en ontwikkelaar werd de redelijkheid van dit bedrag bepaald. De achterliggende motivering is niet gekend.

De overeenkomst voorziet zowel lasten binnen (in situ) als buiten (ex situ) het eigenlijke project, ondermeer voor studiewerk en mobiliteitsmaatregelen: de structuurschets Boechout (ex situ), de opmaak masterplan dorpskern/omgeving Jef van Hoofplein (ex situ), het RUP BMT/stationsomgeving (in situ) en de herinrichting van het kruispunt Molenlei/Heuvelstraat i.f.v. een vlottere verkeersdoorstroming.

In de verkavelingsvergunning en stedenbouwkundige vergunning die op deze overeenkomst volgen, werden onderstaande lasten in natura doorvertaald:

- Sanering van de BMT-site;
- Kosteloos overdragen van de aan te leggen openbare wegen, nutsvoorzieningen en openbare groenzones;
- Bouwen van een politiekantoor/2 crèches (fase 1)
- Bouwen van 19 sociale woningen (fase 2)



Proces

Het project is het resultaat van een intensief overleg en onderhandelingstraject tussen de gemeente en de projectontwikkelaar. De eerste samenwerkingsovereenkomst tussen de projectontwikkelaar en de gemeente Boechout dateert van 26 april 2011 (zie bijlage). Het verslag van de stuurgroep dd. 07/10/2011 (zie bijlage) bepaalt de stedenbouwkundige last. Ondertussen zijn we 8 jaar verder en de overeenkomsten tussen de ontwikkelaar en de gemeente zijn evolutief. Het politiekantoor en 2 crèches zijn ondertussen al af en in gebruik. Fase 1 van de site is af en bewoond. Fase 2 is in aanbouw.

IV. TOEPASSING

Link naar gebruikte documenten:

- Besissing overeenkomst GR BMT-site (dd 26/04/2011)
- Samenwerkingsovereenkomst Boechout (dd.
- Verslag stuurgroep BMT-site (dd. 07/10/2011)

Wijg&co

Leuven - Baron Descampslaan

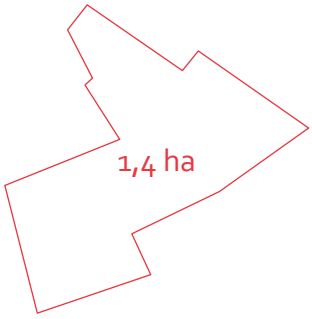
Datum: 2017/08/03

I. OBJECTIEVE GEGEVENS

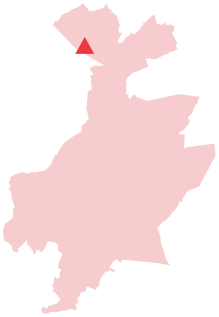
Programma:

33 woningen en appartementen
1 gemeenschapshuis

Omvang:



Ligging:



Aanvrager: Ontwikkelaar

Bestemming: *Woongebied (gewestplan)*

II. INSTRUMENTENAFWEGING

Welke instrument

Stedenbouwkundige vergunning.

Waarom lasten

Voor het project Wijg&Co werden lasten gebruikt om via de reconversie naar wonen in een binnengebied een bijkomende kwalitatieve publieke groenruimte te creëren. De inzet van het instrument 'lasten' resulteert in een kosteloze, geïntegreerde en op een korte termijn gerealiseerde groen ruimte.

In combinatie met andere instrumenten

Voor dit project werden geen andere instrumenten ingezet.

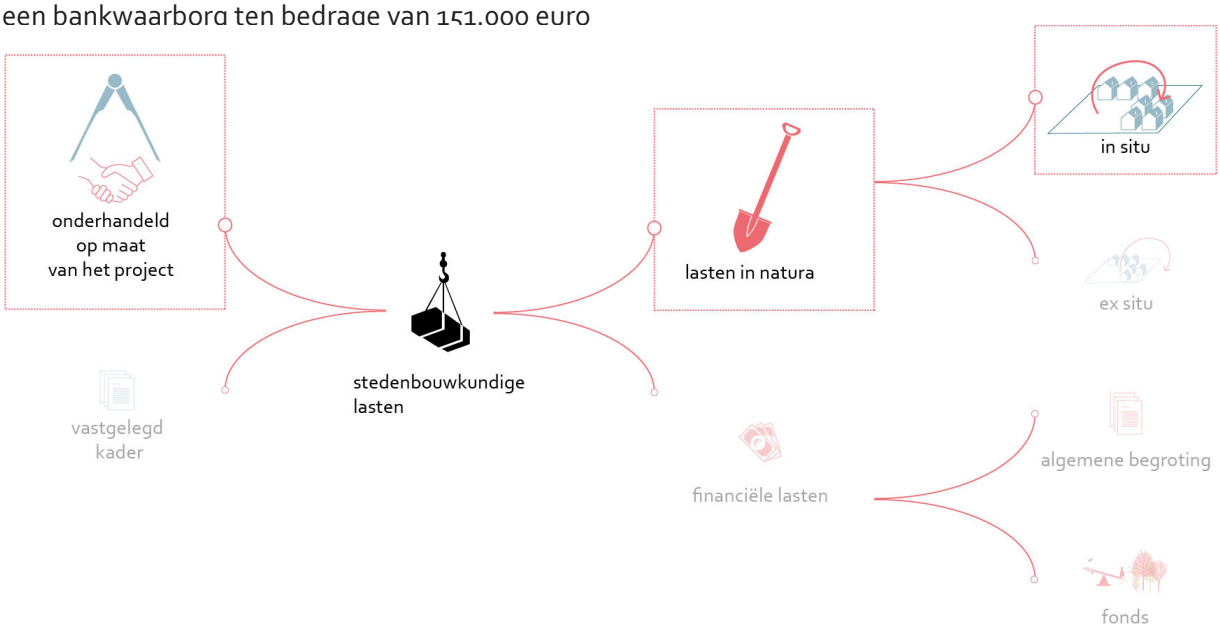
Doelstelling/beleid

In navolging van het recent herziene structuurplan (2017) wil Leuven herontwikkelingsprojecten als

hefboom gebruiken om de groen- en voorzieningenstructuur op haar grondgebied te versterken (zie GRS p.135). De stad vertrekt vanuit het principe dat dergelijke ontwikkelingen moeten bijdragen aan de kwaliteit van de ruimere omgeving en het algemeen belang. Per ontwikkeling worden lasten opgelegd die lokaal relevant zijn: in het geval van de kern van Wijgmaal betreft het een site met een tekortenzone voor publieke (groene) ruimte. De stad streeft ernaar om het project een substantiële toevoeging te laten leveren aan het weefsel van (groene) publieke ruimte. In navolging van de principes uit het structuurplan moet de groenruimte voorzien worden op een logische plaats in dat weefsel en dient het te worden opgenomen in een logische route. Gezien de ligging van het project bestond in dit geval de kans om een publieke groenruimte te creëren die zowel toegankelijk was via de Baron Descampslaan als via een aan het projectgebied grenzend perceel met garageboxen naar de Gebroeders Tassetstraat. Een open en tevens openbare groenruimte kan lokaal een grote maatschappelijke meerwaarde bieden zowel voor de buurtbewoners als voor de bewoners van het cohousingproject.

III. LAST IN CONCRETO

Last in natura: de aanleg en kosteloze grondafstand van een toegangsweg, wijkpleintje en trapveld met een oppervlakte van ca. 2000m². De stad Leuven koppelde aan de stedenbouwkundige vergunning een bankwaarborg ten bedrage van 151.000 euro



Procesverloop

Voorafgaand aan het indienen van deze aanvraag, werd herhaaldelijk overleg gepleegd tussen de vertegenwoordigers van de cohousinggroep, de ontwerpers en de stadsdiensten. Tijdens dit overleg werd het programma, de inrichting en de contour van de stedenbouwkundige last overeengekomen en rechtstreeks vertaald in de plannen van de aanvraag.

Motivering

De stad Leuven onderhandelt bij grotere stedenbouwkundige projecten over de lasten **op maat**. De stad beschikt momenteel niet over een vastgelegd (onderhandelings-)kader (reglement of verordening) van waaruit lasten worden opgelegd. De stad maakt evenwel gebruik van de principes in het structuurplan als richtinggevend instrument tijdens onderhandelingen om te bepalen welke soort van lasten wenselijk zijn binnen bepaalde contexten. Omwille van het ontbreken van een dergelijk kader legt de stad op heden geen financiële lasten op.

Voor dit project heeft de stad geopteerd voor de aanleg en kosteloze overdracht van een publieke groenruimte (last in natura) gezien de projectsite zelf als geschikt werd beschouwd om een last op te nemen die een directe meerwaarde kon bieden voor de omliggende context. Dit gezien de omvang van het project, het ontbreken van publiek groen binnen het bouwblok en de mogelijkheid tot het creëren van een doorsteek wat de toegankelijkheid van de publieke ruimte bevorderd.

Gezien de oppervlakte van het projectgebied (1,4 ha) en het voorziene programma (33 wooneenheden) werd de aanleg en kosteloze grondafstand van 0,2 ha als **proportioneel** beschouwd door zowel stad als aanvragers en in onderling akkoord vastgelegd. De over te dragen ruimte bedraagt slecht circa 15% van het totale projectgebied en biedt naast een onmiddellijke meerwaarde voor de buurt ook een voordeel voor het project zelf. De stad Leuven zal bovendien het beheer van deze publieke ruimte overnemen.

IV. TOEPASSING

Link naar gebruikte documenten:

- Stedenbouwkundige vergunning (dd 03/08/2017)
- Beslissing van de gemeenteraad met betrekking tot de overdracht van de publieke ruimte (dd 26/06/2017)

VERKAVELING TIENSESTRAAT

ZOUTLEEUW - TIENSESTRAAT

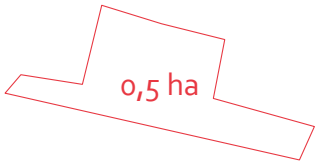
DATUM: 2018/05/08

I. OBJECTIEVE GEGEVENS

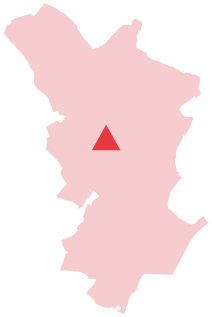
PROGRAMMA:

6 halfopen woningen
en één vrijstaande
woning

OMVANG:



LIGGING:



AANVRAGER: particulieren

BESTEMMING: woongebied met landelijk karakter

II. INSTRUMENTENAFWEGING

Welke instrument

Verkavelingsvergunning met lasten

Waarom lasten

Het instrument lasten werd hier ingezet om zonder initiatief van de stad een dijk te realiseren die kadert in een ruimere visie op waterbeheersingswerken (VMM) in de Getevallei. Via lasten kon dit kosteloos (vanuit het oogpunt van de stad) en geïntegreerd met een woonproject.

In combinatie met andere instrumenten

Voor dit project werden geen andere instrumenten ingezet.

Doelstelling/beleid

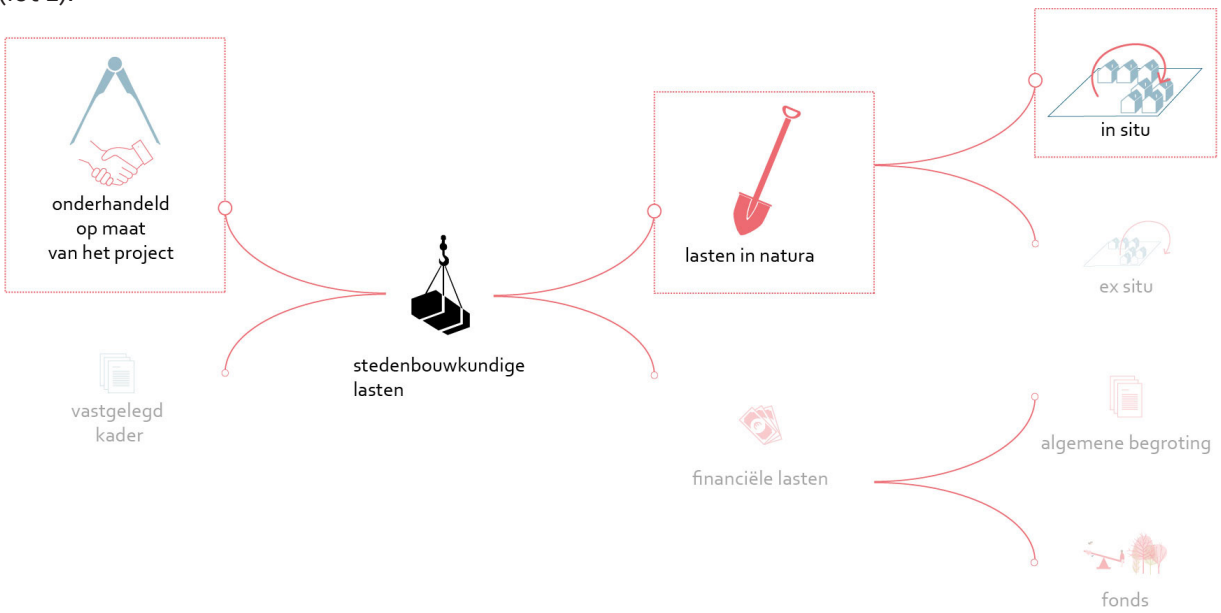
De stad Zoutleeuw heeft in overleg met de inwoners, boeren, milieuorganisaties en de Vlaamse Milieu Maatschappij (VMM) afdeling Water (beheerder van de Kleine Gete en Vloedgracht), een plan ontwikkeld om 5 dijken aan te leggen aan de westzijde van het centrum van Zoutleeuw. Gaande van de Schipstraat, over de Tiensestraat tot aan de Paardenbrugstraat.

Het plan kadert in de versterking van het groenblauwe netwerk (Getevallei), wenst meer ruimte te bieden aan het water en tegelijk de omliggende bewoning en kernen beter te beschermingen tegen overstromingsrisico's.

In het resulterende ontwerp voorziet de VMM dijkwerken o.m. ook ter hoogte van desbetreffend perceel.

III. LAST IN CONCRETO

Last in natura: aanleggen van een dijk in overeenstemming met de technische voorschriften (6m breed en 1,2m hoog) van VMM, Afdeling Water, en kosteloos over te dragen naar het openbaar domein (lot 1).



VERKAVELING TIENSESTRAAT

ZOUTLEEUW - TIENSESTRAAT

DATUM: 2018/10/01

PROCESVERLOOP

Het dossier werd een eerste keer ingediend begin jaren 2000, maar werd ingetrokken omwille van onenigheid tussen de eigenaars van de betrokken percelen. Ondertussen werd het gebied opgenomen als effectief overstroombaar gebied en volgde de studie rond de dijken in de Getevallei.

In het kader van deze aanvraag onderhandelde de mondeling met een aangestelde landmeter over de last. In ruil voor het aanleggen en overdragen van de dijk werd de dichtheid van het verkavelingsproject (ten opzichte van het oorspronkelijke ontwerp) verhoogd tot 17 w/ha. In het oorspronkelijke dossier waren immers uitsluitend met vrijstaande woningen voorzien en werd ook de aanpalende hoeve aan de oostzijde mee verkaveld. De stad ging akkoord met 6 halfopen woningen en één vrijstaande woning in ruil voor de aanleg van de dijk en het uitsluiten van de hoeve aan de oostzijde uit het project.

Gezien de onderhandelingen over de last naast het louter verkavelen van gronden ook resulteerden in werken aan een waterloop van eerste categorie (nl. aanleggen van een dijk). Werd het dossier uiteindelijk niet bij de gemeente ingediend maar bij het Departement Omgeving. Het Departement volgde het advies van de gemeente inclusief de onderhandelde last.

MOTIVERING

De aanvraag voorziet het verkavelen van een grond aan de Tiensestraat. Er worden 7 bouwkavels voorgesteld, zijnde 6 loten voor halfopen bebouwing en 1 lot voor open bebouwing. Het gebied is volgens de watertoetskaarten effectief overstromingsgevoeliggebied. Dit kan worden bijgetreden daar het perceel op 28 en 29/06/2011- ook daadwerkelijk onder water is komen te staan na een onweer. Vooral de hoeve werd getroffen en interventie van de stadsdiensten en de brandweer waren noodzakelijk.

Om naar de toekomst de voorziene bebouwing en de ruimere bebouwing van het centrum inclusief de Tiensestraat tegen wateroverlast te beschermen, heeft de VMM sindsdien een onderzoek lopende. In het resulterende ontwerp voorziet de VMM dijkwerken o.m. ook ter hoogte van desbetreffend perceel.

In de beslissing wordt de omvang van de over te dragen strook als volgt gemotiveerd: Er zal door de VMM een dijk worden aangelegd met een breedte van 6,60 m, een kruinbreedte van 3,00 m en een hoogte van 1,20 m ter bescherming van de toekomstige bouwgronden tegen wateroverlast en i.k.v de bescherming van het centrum van Zoutleeuw. Deze dijk zal aangelegd worden vanaf de Vloedgracht tot de Kruisveldstraat. Om deze dijkwerken mogelijk te maken dient de dijk voorzien te worden op de achterliggende delen van de voorziene percelen. Hiertoe moet een overdruk voorzien worden op het plan die deze dijkwerken in de toekomst mogelijk maakt. Uit voorliggend ontwerp blijkt dat over de gehele breedte van het plangebied een strook van 7 m - en deels 11 m - breedte (lot 1) wordt voorzien in functie van de toekomstige dijkwerken, waarbij ook lot 10 werd geschrapt, conform de eerder gemaakte opmerkingen.

Gezien de oppervlakte van het projectgebied (0,5 ha) en het voorziene programma (7 wooneenheden) werd de aanleg van de dijk en de kosteloze grondafstand van 0,1 ha als **proportioneel** beschouwd door de stad. De over te dragen ruimte bedraagt slecht circa 20% van het totale projectgebied en biedt naast een onmiddellijke meerwaarde voor de Getevallei ook een voordeel voor het project zelf. Namelijk het bufferen van water. De gemeente Zoutleeuw of VMM zal bovendien het beheer van deze publieke ruimte overnemen.

IV. TOEPASSING

Link naar gebruikte documenten:

- Beslissing van het college van burgemeester en schepenen (dd. 25/08/2018)
- Advies van de gemeentelijke omgevingsambtenaar (dd. 27/07/2018)
- Vergunning door het Departement Omgeving (dd. 01/10/2018)

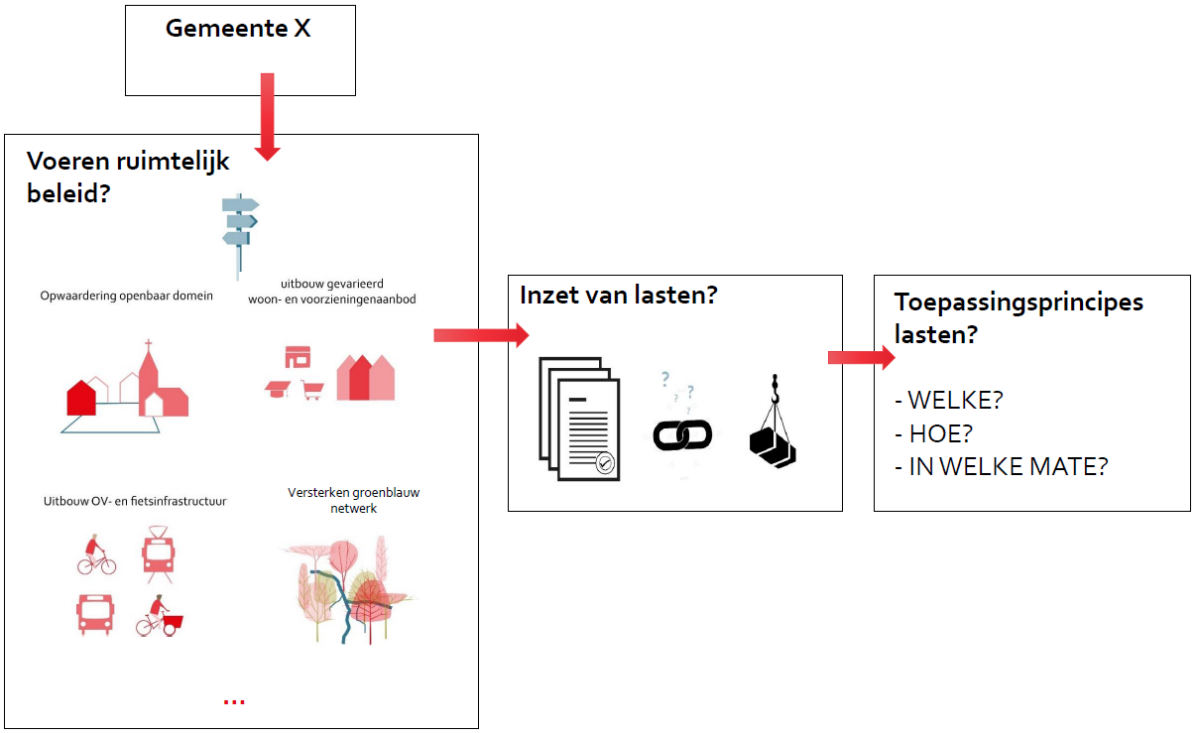
2 Toepassingsprincipes stedenbouwkundige lasten

2.1 Inleiding

Op basis van de uitgevoerde rechtspraakanalyse, screening van de praktijkcases, *interviews* en overleg met ervaringsdeskundigen en eigen ervaringen van het onderzoeksteam formuleren we hieronder toepassingsprincipes die lokale besturen kunnen gebruiken bij de inzet van stedenbouwkundige lasten.

Een stad of gemeente vertrekt hier steevast vanuit een bepaald (ruimtelijk) **beleid** dat het wenst te voeren. Dit kan gaan over het uitbouwen van een gevarieerd woon- en voorzieningenaanbod, over het versterken van het groenblauw netwerk tot de uitbouw van een OV- en fietsinfrastructuur. Van hieruit wordt overwogen of **lasten als instrument** een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van dit specifiek beleid. Om tot een succesvolle toepassing van het instrument te komen, zijn er drie belangrijke kernvragen:

1. Op welke wijze kunnen lasten worden toegepast in het kader van vergunningverlening? (**HOE**)
2. Welke soorten lasten zijn geschikt voor het specifieke beleid dat de overheid wil voeren? (**WELKE**)
3. Hoe kan de evenredigheid van de last worden bepaald? (**IN WELKE MATE**)



Figuur 2: Schema stedenbouwkundige lasten

We werken hieronder met '*bullet points*' om de overzichtelijkheid te bewaren en het gebruik te vergemakkelijken.

2.2 Hoe stedenbouwkundige lasten inzetten?

2.2.1 Algemeen kader voor de inzet van stedenbouwkundige lasten (optioneel)

Het uitwerken van een algemeen kader voor de inzet van stedenbouwkundige lasten in hetzij een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hetzij een intern richtkader is volledig optioneel: de gemeente kan er tevens voor kiezen om geen algemeen kader uit te werken en stedenbouwkundige lasten op te leggen op het niveau van de individuele vergunningverlening.

Gemeentelijke steden-bouwkundige verordening	Intern richtkader	Ad hoc op niveau individuele projecten
+ bindend (ook voor deputatie) + transparantie en duidelijkheid voor aanvrager, CBS en bevolking + uniformiteit (beleidsvoering) + objectivering (geen (schijn van) afkooponderhandelingen) + optie verplichte lasten + optie algemene regeling financiële lasten + optie voorrangssysteem keuze type last + formaliseren onderhandelingsfase - verlies flexibiliteit (opvangen in verordening: facultatieve lasten, uitzonderingsbepaling,...)	+ weinig tot geen vormvereisten + flexibiliteit (gemotiveerde afwijkingen) - niet verbindend (deputatie) - minder transparantie en duidelijkheid - minder uniformiteit (beleidsvoering) - juridische onzekerheid bij afwijkingen	+ flexibiliteit + inzage in bussinesscase biedt mogelijkheid om last op maat van project te onderhandelen - niet transparant en duidelijk voor aanvrager en bevolking - geen uniformiteit (beleidsvoering) - niet verbindend (deputatie)

Tabel 1: Vergelijking inzet lasten via stedenbouwkundige vergunning versus inzet lasten via een intern richtkader

2.2.1.1 Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Werk een algemeen kader voor de toepassing van stedenbouwkundige lasten uit in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, indien:

- ✓ De gemeente een algemene toepasselijke regeling wenst die <u>bindend</u> is voor de aanvrager én voor de deputatie

  In geval van een administratief beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag, is de deputatie in principe gebonden door de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

- ✓ De gemeente een algemene toepasselijke regeling wenst die <u>transparant</u> en <u>duidelijk</u> is voor de aanvrager, voor de vergunningverlenende overheid én voor de bevolking.

De aanvrager weet waaraan zich te verwachten en kan reeds in zijn aanvraag anticiperen op de op te leggen last. Veel gemeenten ervaren dat projectontwikkelaars een algemeen verbindend kader verkiezen, omdat ze weten waar ze aan toe zijn en geen tijd en energie moeten steken in 'à la carte' onderhandelingen waarvan de afloop onzeker is. Bovendien zorgt dit ook voor duidelijkheid bij de bredere bevolking die kan begrijpen waarom een welbepaalde last is opgelegd en vermindert dit aldus de perceptie van een door de aanvrager 'afgekocht' project.

- ✓ De gemeente een zo uniform mogelijke toepassing wenst van het instrument van de stedenbouwkundige last

- ✓ De gemeente de mogelijkheden van het instrument van de stedenbouwkundige last om een stedenbouwkundig beleid te voeren, wenst te optimaliseren

  Aan de hand van een algemeen bindend kader inzake de toepassing van stedenbouwkundige lasten kan de gemeente bijvoorbeeld verzekeren dat bij iedere aanvraag of bij welbepaalde aanvragen voldoende groen of speelruimte wordt voorzien

- ✓ De gemeente het risico op of de schijn van afkooponderhandelingen wil vermijden

  Aangezien er een algemeen bindend kader voorhanden is dat door iedereen kan worden geconsulteerd, kan iedereen nagaan en begrijpen waar een welbepaalde last vandaan komt

- ✓ De gemeente een systeem van verplichte lasten wil invoeren door aan de vergunningverlenende overheid de verplichting op te leggen om welbepaalde lasten op te nemen in omgevingsvergunningen

  Indien niets voorzien wordt, komt het aan de vergunningverlenende overheid toe om voor iedere aanvraag af te wegen of een last wordt opgelegd. Men heeft dan geen enkele garantie dat een last effectief zal worden opgelegd.

- ✓ De gemeente een vaststaand kader wil voor de toepassing van financiële lasten, waarbij op verbindende wijze is vastgelegd wanneer financiële lasten gebruikt (kunnen) worden, wat de (minimale en/of maximale) bedragen zijn en waarvoor ze bestemd zijn

  Het is bijzonder moeilijk voor de vergunningverlenende overheid om zonder vaststaand kader voor de toepassing van financiële lasten een financiële last te bepalen in een concreet vergunningsdossier. Dit brengt het risico mee dat financiële lasten geen toepassing vinden of verkeerd toepassing vinden (bv. onevenredige financiële last).

- ✓ De gemeente een voorrangssysteem in de keuze van het type last wenst op te leggen

  De gemeente kan bijvoorbeeld bepalen dat eerst een last in natura moet worden overwogen en dat een financiële last maar kan worden opgelegd wanneer een last in natura niet mogelijk of wenselijk is

  De gemeente de onderhandelingsfase wenst te omkaderen door te voorzien dat de aanvrager zelf een last kan voorstellen en bespreken met de gemeente vóór de indiening van de aanvraag

- ✓ Bouw de nodige flexibiliteit in bij het uitwerken van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake stedenbouwkundige lasten, bijvoorbeeld door:
  - De oplegging van sommige lasten facultatief te maken

    In tegenstelling tot wat het geval is voor verplichte lasten, laten facultatieve lasten het over aan de beoordelingsvrijheid van de vergunningverlenende overheid of al dan niet een last wordt opgelegd

- De mogelijkheid te voorzien om in welbepaalde of uitzonderlijke omstandigheden geen last op te leggen

2.2.1.2 Intern gemeentelijk richtkader (richtlijnen, richtnota's,...)

Werk een intern richtkader voor de toepassing van stedenbouwkundige lasten uit indien:

- ✓ De gemeente weinig of geen vormvereisten wenst (geen openbaar onderzoek, geen adviezen)

- ✓ De gemeente de algemeen toepasselijke regeling voor de inzet van stedenbouwkundige lasten ook op een flexibelere wijze wil kunnen herzien

- ✓ De gemeente een flexibeler algemeen toepasselijke regeling wenst waarbij het college van burgemeester en schepenen als vergunningverlenende overheid in individuele gevallen gemotiveerd kan afwijken van de interne richtlijnen

  Een intern richtkader houdt mogelijk de gebieds- en case-specifieke onderhandelingsmarge met de aanvrager iets meer open. De keerzijde van de medaille is evenwel dat de gemeente minder sterk staat ten aanzien van de aanvrager om de richtlijnen af te dwingen tijdens de onderhandeling.

  Een intern richtkader is geen vrijgeleide om de richtlijnen willekeurig soms wel en soms niet toe te passen. Voor zover er sprake is van een zekere gedragslijn bij het college van burgemeester en schepenen, kan hiervan slechts worden afgeweken in een concreet geval indien dit gemotiveerd wordt met pertinente en draagkrachtige motieven.

- ✓ In voorkomend geval kan de gemeente trachten het gebrek aan bindend karakter van het interne richtkader voor de deputatie te ondervangen door hierover afspraken te maken met de deputatie die eventueel bereid kan worden gevonden om ook in graad van administratief beroep het interne richtkader toe te passen

2.2.2 Overleg met de aanvrager

- ✓ Voorafgaand overleg kan de aanvraag in de gewenste richting sturen van het door de gemeente gevoerde stedenbouwkundig beleid

- ✓ Voorafgaand overleg met de aanvrager is essentieel indien de last vertaling behoeft in de plannen:
  - Oprichting nieuw gebouw
  - Aanleg infrastructuur met gratis eigendomsoverdracht
  - Sociale mix

- ✓ Betrokkenheid van de aanvrager kan (het gevoel van) evenredigheid verhogen

  De aanvrager wordt niet pas op het einde van de rit geconfronteerd met een stedenbouwkundige last die dan sneller als onevenredig kan worden aangevoeld

- ✓ Betrokkenheid van de aanvrager kan de kans op een goede uitvoering van de last verhogen

  De aanvrager die een last mee onderhandeld heeft, staat er vermoedelijk meer achter

- ✓ De fase van het voorafgaand overleg met de aanvrager kan worden omkaderd in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Zo zou de gemeente de mogelijkheid kunnen voorzien voor de aanvrager om voorafgaand overleg te plegen met de gemeente en eventueel om zelf een voorstel van een stedenbouwkundige last te doen

2.2.3 Geen bijkomende beoordeling door de overheid

- ✓ Leg geen last op waarvan het voorwerp op zichzelf een (andere) omgevingsvergunning vereist
  - *Geen probleem indien het voorwerp van de last reeds voorzien is in de aanvraag*
  - *Om deze reden kan het essentieel dat er voorafgaand overleg wordt gepleegd tussen de vergunningverlenende overheid en de aanvrager vóór de aanvraag wordt ingediend: zo kan de vergunningverlenende overheid ervoor zorgen dat eventuele lasten waarvan de uitvoering zélf vergunningsplichtig is, reeds worden opgenomen in de aanvraag*

- ✓ Overweeg in voorkomend geval de mogelijkheid van een wijziging van de vergunningsaanvraag, indien de last niet uitvoerbaar zou zijn zonder een wijziging van de plannen van de aanvraag

  Dit kan in sommige gevallen de verplichting meebrengen om een nieuw openbaar onderzoek te organiseren over de gewijzigde aanvraag

2.2.4 Motiveer de oplegging van de last

- ✓ Motiveer de beslissing om een last op te leggen, het type last en de omvang van de last in de omgevingsvergunning

- ✓ Indien de last steunt op een algemeen bindend kader in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, kan de vergunningverlenende overheid in de omgevingsvergunning verwijzen naar de toegepaste bepalingen in de verordening

- ✓ Overweeg om de oplegging van de stedenbouwkundige last bekend te maken aan de bevolking

  Een transparante communicatie naar de bevolking toe waarom en hoe de vergunningverlenende overheid met de aanvrager tot een welbepaalde last gekomen is, kan het draagvlak van de bevolking voor de last en het project vergroten

- ✓ De deputatie is gehouden door een verstrengde motiveringsplicht indien de aanvrager administratief beroep heeft aangetekend tegen een hem door het college van burgemeester en schepenen opgelegde last en de deputatie de last behoudt

  Indien de aanvrager bij de deputatie specifiek administratief beroep aantekent tegen een stedenbouwkundige last die hem is opgelegd door het college van burgemeester en schepenen en daarbij specifiek argumenteert waarom de hem opgelegde last onwettig is, is de deputatie gehouden door een verstrengde motiveringsplicht en zal aldus des te preciezer moeten motiveren waarom deze last wettig kan worden opgelegd indien de deputatie alsdan de last opnieuw oplegt

2.3 Welke stedenbouwkundige lasten?

2.3.1 Maak het onderscheid tussen lasten en voorwaarden

- ✓ Raadpleeg de Handleiding Lasten en Voorwaarden

- ✓ Lasten:
  - Finaliteit: compenseren bijkomende taken voor de overheid die voortvloeien uit de vergunde werken
  - Staat als dusdanig los van het voorwerp van de vergunning

    Klassiek voorbeeld: de aanleg en overdracht van wegenis in een vergunde verkaveling

- ✓ Voorwaarden:
  - Finaliteit: noodzakelijk om aangevraagde verenigbaar te maken met een goede ruimtelijke ordening en dus te kunnen vergunnen
  - Maakt onlosmakelijk deel uit van het voorwerp van de vergunning

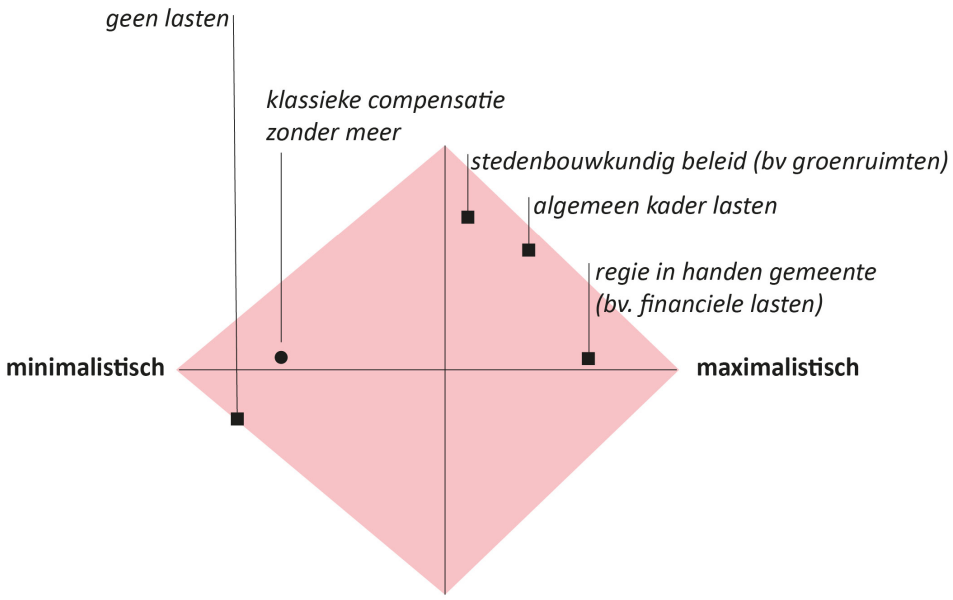
    Klassiek voorbeeld: de aanleg van een groenscherm om de vergunde constructie visueel en landschappelijk aanvaardbaar te maken

- ✓ Twijfelgevallen:

  Er kan twijfel ontstaan of een welbepaalde verplichting die in de vergunning wordt opgelegd een voorwaarde of een last is. Het onderscheid valt niet steeds eenduidig te maken. Het valt namelijk voor dat een verplichting die in een vergunning wordt opgelegd zowel in verband kan worden gebracht met de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening als met een compensatie van bijkomende taken voor de overheid. Zo kan de verplichting om een welbepaald aantal parkeerplaatsen te voorzien in of aan het vergunde project, zowel beschouwd worden als een stedenbouwkundige voorwaarde (mobiliteitsimpact) als een stedenbouwkundige last (compensatie bijkomende taak gemeente om openbare parkeerplaatsen te voorzien). De twijfel is het grootst wanneer er geen sprake is van een kosteloze overdracht aan de gemeente van hetgeen verplicht moet worden gerealiseerd. Bij kosteloze eigendomsoverdracht teneinde dit op te nemen in het openbaar domein van de gemeente, zal namelijk doorgaans sprake zijn van een last. In twijfelgevallen zal veel afhangen van de onderliggende motivering die in de vergunning wordt gegeven aan de voorwaarde/last. De vergunningverlenende overheid moet erop toezien dat de gegeven motivering strookt met de keuze voor het ene of het andere instrument.

2.3.2 Bepaal het beleid van de gemeente met betrekking tot de stedenbouwkundige last

- ✓ <u>Bepaal het stedenbouwkundig beleid</u> dat de gemeente wenst te voeren met het instrument van de stedenbouwkundige last



Figuur 3: Koppeling lasten en gewenst beleid

Het gewenste beleid bepaalt de keuze om het instrument al dan niet in te zetten en het type last

- ✓ Minimalistisch beleid: geen inzet lasten, klassieke compensatie binnen project zonder meer,…

- ✓ Maximalistisch beleid: algemeen kader lasten (eventueel met verplichte lasten), maximaliseren stedenbouwkundig beleid (eventueel met component buiten projectgebied), regie in handen gemeente (inzet financiële lasten),… Zorg ervoor dat de last verband houdt met de decretale taakstellingen
  - Raadpleeg de Handleiding Lasten en Voorwaarden
  - Verwezenlijking of renovatie van groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, infrastructuur met het oog op een verbetering van de mobiliteit, nutsvoorzieningen of woningen / bewerkstelliging van een vermenging van kavels die tegemoetkomt aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de woningen die erop opgericht worden, of van de op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt / gratis overdracht van openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of de gronden waarop deze worden aangelegd / van rechtswege last inzake bescheiden woonaanbod
  - De opsomming is niet limitatief, maar de aard van de last moet verband houden met de aard van de opgesomde taakstellingen en moet stedenbouwkundig en zakelijk van aard zijn

    Negatieve voorbeelden: geen 'lasten' om de overheid gebruiksrechten te verlenen met betrekking tot bepaalde goederen, om delen van het goed in huur te geven aan derden, om een recht van doorgang te vestigen, om in de verkoopovereenkomsten betreffende de kavels een bouwverplichting op te leggen aan de kopers, om exploitatie- of onderhoudskosten te dekken,…

  - Financiële lasten kunnen worden ingepast in de opgesomde taakstellingen

- In een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een intern richtkader kunnen welbepaalde types lasten verplicht gemaakt worden

2.3.3 Zorg ervoor dat de last verband houdt met de vergunde werken

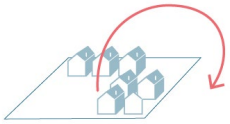
✓ De vergunningverlenende overheid kan een vergunningsaanvraag niet aangrijpen om een kost te recupereren die geen uitstaans heeft met de vergunde werken

De gemeente kan de kost van de heraanleg van het gemeenteplein niet (gedeeltelijk) via de oplegging van een financiële last verhalen op een private projectontwikkelaar die nadien een vergunning krijgt voor de realisatie van zijn project aan dit plein: hoewel nog aannemelijk gemaakt kan worden dat de projectontwikkelaar mee de voordelen zal genieten van de heraanleg van het gemeenteplein, kan moeilijk voorgehouden worden dat de noodzaak om het gemeenteplein heraan te leggen voortvloeide uit het vergunde project.

✓ Last binnen project/verkaveling: doorgaans evident (bv. aanleg van wegenis, openbare ruimten,... in de verkaveling)

in situ

✓ Last buiten project/verkaveling: alleen wanneer er een verband bestaat tussen de last en het vergunde project/verkaveling



ex situ

Gemeenten beperken het instrument van de last in natura vaak tot de projectzone zelf, terwijl financiële lasten worden ingezet om werkzaamheden te realiseren buiten de projectzone. Er moet echter voor worden opgelet om er al te gemakkelijk vanuit te gaan dat enerzijds een last in natura alleen mogelijk is binnen de projectzone en dat anderzijds de middelen van financiële lasten overal in de gemeente kunnen worden ingezet. Alle lasten, met inbegrip van financiële lasten, moeten een voldoende verband hebben met de vergunde werken. Dit betekent enerzijds niet dat een last in natura louter mogelijk is binnen de vergunde verkaveling of projectzone, maar wel dat er een voldoende en aantoonbare band moet zijn met de vergunde werken voor zover de last moet worden uitgevoerd buiten de vergunde verkaveling of het vergunde project. Anderzijds betekent dit ook niet dat deze vereiste niet zou gelden voor financiële lasten. De werken die worden gefinancierd met de opbrengt van de financiële last moeten dus ook een voldoende en aantoonbare band hebben met de vergunde werken. Hieronder worden enkele positieve en negatieve voorbeelden gegeven. Hoewel het telkens om lasten in natura gaat, blijft het principe hetzelfde indien de last wordt gerealiseerd door de gemeente en daarvoor een financiële last wordt opgelegd aan de vergunninghouder.

Positief voorbeeld: aanleg weg buiten verkaveling die (hoofdzakelijk) zal dienen als ontsluitingsweg voor de verkaveling

Negatief voorbeeld: heraanleg bestaande weg buiten verkaveling die weliswaar tevens zal dienen als ontsluitingsweg voor de verkaveling, maar die nu reeds andere woonzones bedient en hoe dan ook aan heraanleg toe is

Positief voorbeeld: aanleg park of speelzone buiten de projectzone maar binnen de wijk of het stadsdeel van deze projectzone en waarbij aannemelijk kan worden gemaakt dat het vergunde project een nood aan park of speelzone meebrengt

Negatief voorbeeld: aanleg park of speelzone buiten de wijk of het stadsdeel van de projectzone en/of geen aantoonbare nood hieraan

Positief voorbeeld: last om een welbepaald aantal parkeerplaatsen te realiseren in het vergunde project of, wanneer dit niet mogelijk is, binnen een welbepaalde afstand (bv. 100 of 200 meter) van de projectsite

Negatief voorbeeld: last om een welbepaald aantal parkeerplaatsen te realiseren desnoods buiten het vergunde project, zonder hieraan een welbepaalde maximale afstand te verbinden die een voldoende verband garandeert met het vergunde project

- ✓ Zolang stedenbouwkundige lasten een louter stedenbouwkundig en geen ruimtelijk instrument zijn en zolang decretaal een strikte link gelegd wordt tussen lasten enerzijds en bijkomende taken voor de overheid die voortvloeien uit de vergunde werken en de voordelen die voor de aanvrager voortvloeien uit de vergunde werken anderzijds, houdt het een risico in om stedenbouwkundige lasten te hanteren als hefboom voor een ruimtelijk beleid op een schaal die deze van de wijk of het stadsdeel van het project overschrijdt (bv. financiële last om een park of een speelplein aan te leggen in een andere wijk of stadsdeel zonder duidelijke link met dit project)

- ✓ De gemeente zou de nabijheidsvereiste kunnen preciseren in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of in een intern richtkader

  De gemeente zou bijvoorbeeld in een stedenbouwkundige verordening kunnen preciseren op welke locaties in de omgeving van een verkaveling of project op een welbepaald onderdeel van het grondgebied van de gemeente stedenbouwkundige lasten zouden kunnen worden gerealiseerd

- ✓ Overweeg eerst of een last in natura die wordt uitgevoerd door de aanvrager niet mogelijk is en grijp pas naar een financiële last wanneer de uitvoering van de werkzaamheden door de aanvrager niet mogelijk of niet wenselijk is

  De oplegging van een last in natura heeft het evidente voordeel dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de werkzaamheden bij de aanvrager gelegd wordt. Hiermee wordt ook het risico van hogere uitvoeringskosten bij de aanvrager gelegd. In het geval van een financiële last moet de gemeente de werkzaamheden (laten) uitvoeren en het uitvoeringsrisico hiervan dragen.

  Dit sluit ook beter aan bij de geest van de regelgeving die bepaalt dat stedenbouwkundige lasten moeten kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager en beperkt aanzienlijk het risico van de inzet of de perceptie van het instrument als een instrument dat louter dient om de gemeentekas te spijzen.

  In voorkomend geval kan een voorrangsregeling van lasten in natura op financiële lasten uitgewerkt worden in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of in een intern richtkader. De principiële voorrang van lasten in natura op financiële lasten zou verzacht kunnen worden door een drempel in te bouwen zodat alleen voor grotere projecten of verkavelingen de principiële voorrang van de last in natura geldt.

- ✓ De oplegging van een last is een mogelijkheid, geen verplichting (tenzij drempels bescheiden woonaanbod): wees consequent

  Negatief voorbeeld: verkavelaar A wegenis laten aanleggen en overdragen en verkavelaar B niet

  Een verschillende houding kan wel indien twee situaties niet vergelijkbaar zijn of indien er objectieve en redelijke redenen zijn voor een verschillende benadering: zo is het niet

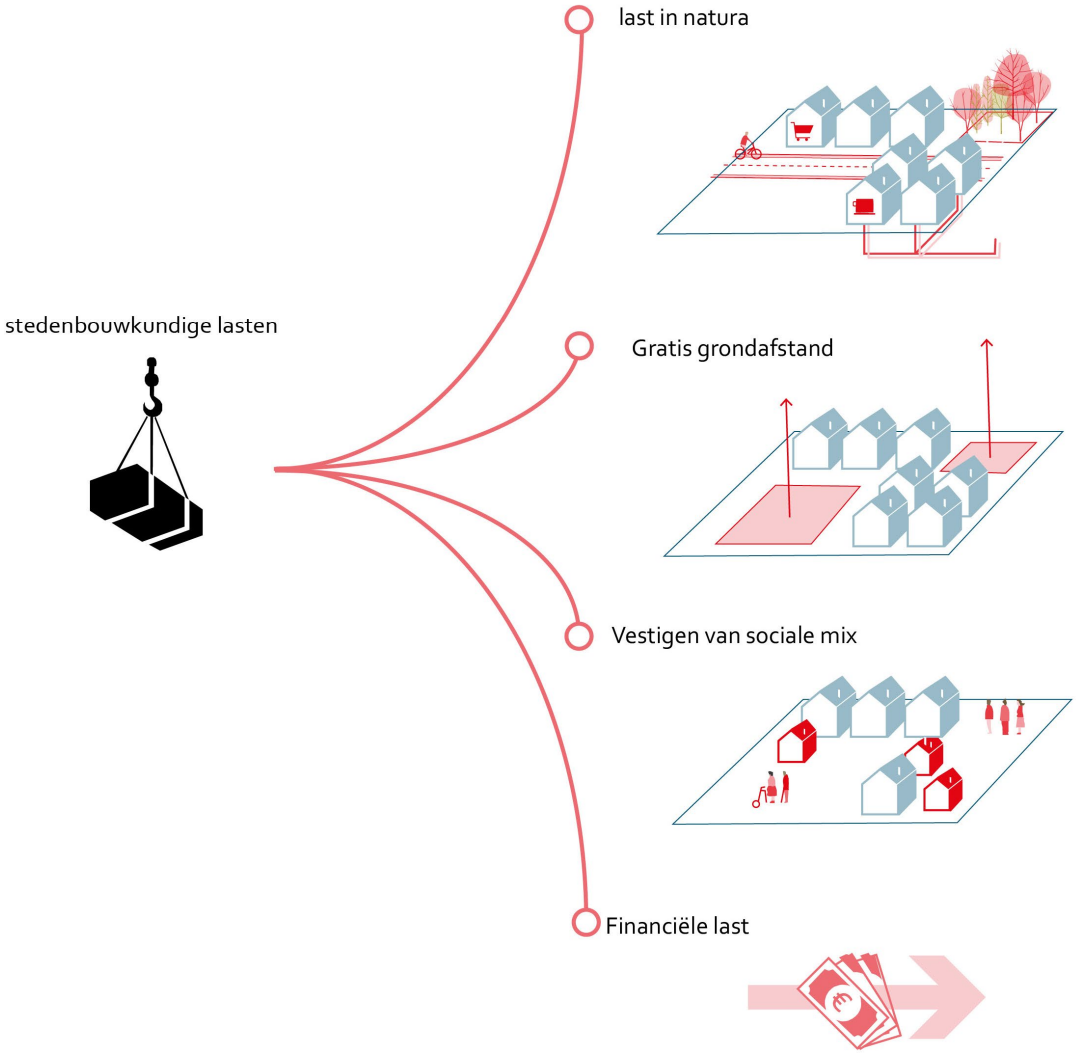
onredelijk om geen financiële last op te leggen aan een aanvrager die reeds groen integreert in zijn project en wél een financiële last op te leggen aan een aanvrager die geen groen integreert in zijn project.

- ✓ Lasten mogen niet op oneigenlijke wijze gebruikt worden om te anticiperen op andere beleidsbeslissingen die als dusdanig geen uitstaans hebben met het instrument van de stedenbouwkundige last en waarvoor eigen procedure- en rechtsbeschermingsregels zijn bepaald

  Negatief voorbeeld: geen 'last' om grond af te staan om reeds te anticiperen op een bestemmingswijziging in een RUP en eventueel een onteigening, terwijl de gratis grondafstand niet in relatie staat tot de vergunde werken Bied zoveel mogelijk transparantie over de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor de realisatie van verkavelingen en projecten

  Hoe duidelijker de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor de realisatie van een verkaveling of project (parkeernormen, groennormen, architecturale, energetische en technische vereisten, enz.), hoe beter de aanvrager zijn business case kan opmaken en op voorhand kan benaderen wat de ontwikkelingskost van de verkaveling of het project zal zijn. Aldus kan de aanvrager op voorhand beter inschatten wat zijn beschikbaar budget is voor een marktconforme aankoop van de grond en voor de uitvoering van stedenbouwkundige lasten. Dit verkleint de kans op een overdreven hoge aankoopprijs voor de grond, met als gevolg dat de aanvrager uiteindelijk het project niet realiseert en verkiest om de grond door te verkopen dan wel beknibbelt op de kwaliteit van het project. Bovendien faciliteert dit het overlegproces tussen de vergunningverlenende overheid en de aanvrager over de op te leggen stedenbouwkundige lasten. De gemeente doet er dan ook goed aan om zoveel mogelijk duidelijkheid te scheppen voor investeerders/projectontwikkelaars over de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor verkavelingen en projecten, zodat deze tot een veel preciezere business case kunnen komen en de financiële impact van mogelijke stedenbouwkundige lasten daarin beter kunnen inschatten. De gemeente kan hiertoe bijdragen door de stedenbouwkundige randvoorwaarden op transparante wijze te bepalen in een stedenbouwkundige verordening.

2.3.4 Bepaal het type last



Figuur 4: Schema types lasten

2.3.4.1 Last in natura

- ✓ <u>Omschrijf de werkzaamheden</u> die aan de aanvrager als last worden opgelegd zo precies mogelijk in de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening dan wel in de vergunning.

- ✓ Bepaal de termijn waarbinnen de last in natura moet worden uitgevoerd en leg indien nuttig een gefaseerde uitvoering van de lasten in natura op
  - Een uitdrukkelijke <u>termijn</u> voor de uitvoering van de last zorgt voor duidelijkheid voor de aanvrager

  Nu een last niet tot het eigenlijke voorwerp van de vergunning behoort, neemt de Vlaamse decreetgever aan dat de niet-uitvoering van de last geen stedenbouwkundig misdrijf oplevert en niet gehandhaafd kan worden aan de hand van herstelmaatregelen. Het verbinden van een termijn aan de uitvoering van de last in de vergunning verandert hier als dusdanig niets aan. Indien de

uitvoeringstermijn overschreden wordt, kan de vergunningverlenende overheid uiteraard wel de teruggave van een eventuele financiële waarborg blokkeren of overgaan tot bestuursdwang op kosten van de aanvrager.

- *Fasering is hoofdzakelijk bedoeld voor verkavelingen: eerste fase nutswerken en minimale verharding wegenis, tweede fase afwerking wegenis en aanleg groenvoorzieningen om beschadiging te vermijden tijdens bouw woningen*

✓ Weeg af of de last in natura financieel gewaarborgd moet worden

- *Een financiële waarborg verbetert in aanzienlijke mate de afdwingbaarheid van een stedenbouwkundige last: bij niet-vrijwillige uitvoering heeft de vergunningverlenende overheid een stok achter de deur om de aanvrager financieel te treffen*

  Nu bij niet-uitvoering van de stedenbouwkundige last de vergunningverlenende overheid alleen bestuursdwang kan uitoefenen en bijgevolg in dat geval zélf de last moet uitvoeren en het financiële risico daarvan moet dragen, verdient het aanbeveling om in de regel een financiële waarborg te verbinden aan de oplegging van een stedenbouwkundige last

- Belangenafweging: weeg het belang van de (tijdige) uitvoering van de last af tegenover de bijkomende last voor de aanvrager

  Hou er rekening mee dat de vereiste van een financiële waarborg de werkelijke last voor de aanvrager tijdelijk verhoogt: hij zal enerzijds de last in natura moeten financieren en anderzijds niet over het geld kunnen beschikken dat als financiële waarborg is gegeven. Het is mogelijk dat in specifieke gevallen de vergunningverlenende overheid het niet opportuun acht om een financiële waarborg te eisen.

- De hoogte van de financiële waarborg moet evenredig zijn aan de geraamde kost van de last in natura
- Indien de gemeente een vaststaand kader van financiële lasten heeft: stem het bedrag van de financiële waarborg af op het bedrag van de alternatieve financiële last

  Het zou niet logisch en evenredig zijn om aan een last in natura een financiële waarborg te verbinden die hoger is dan het bedrag van de alternatieve financiële last die in de plaats van de last in natura kan worden opgelegd

- Overweeg om een gefaseerde vrijgave van de financiële waarborg te voorzien

  Bij verkavelingen of grotere projecten kan het een zware bijkomende last zijn voor de aanvrager om tijdens de uitvoering van de vergunning niet te kunnen beschikken over het geld dat als financiële waarborg is gegeven. Deze bijkomende last kan enigszins verlicht worden door in de vergunning te voorzien dat de waarborg in schijven vrijgegeven wordt na de oplevering van welbepaalde fasen van de verkaveling of het project.

- De gemeente kan de gevallen waarin een financiële waarborg wordt opgelegd en de modaliteiten daarvan nader regelen in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of in een intern richtkader

  Indien de gemeente kiest voor een bindende gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, kan de vergunningverlenende overheid verplicht worden om in welbepaalde gevallen een financiële waarborg te verbinden aan de stedenbouwkundige last. Zo kan de gemeente de afdwingbaarheid van de last veiligstellen in de gevallen waar zij dit nodig acht.

- Stem af op eventueel contractueel bedongen financiële waarborgregelingen

  Het is mogelijk dat de omgevingsvergunning waarin stedenbouwkundige lasten worden opgelegd, kadert in een ruimer ontwikkelingsproject waarin de gemeente een of meerdere overeenkomsten heeft gesloten met de ontwikkelaar. Voor zover er contractueel financiële waarborgregelingen zijn overeengekomen, is de gemeente hierdoor gebonden en moet worden nagegaan of een bijkomende financiële waarborg in de omgevingsvergunning hiermee niet in strijd is. De gemeente moet ook voor ogen houden dat de financiële waarborg die wordt verbonden aan een stedenbouwkundige last, als voorwerp louter de betreffende stedenbouwkundige last heeft. Voor zover in het kader van een ruimer ontwikkelingsproject financiële waarborgen nodig zijn voor zaken die de vergunningsfase voorafgaan of later niet het voorwerp van een stedenbouwkundige last zullen uitmaken, moet dit contractueel geregeld worden met de ontwikkelaar.

2.3.4.2 Gratis grondafstand

- ✓ Uitsluitend mogelijk voor in de vergunningsaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of de gronden waarop deze zullen worden aangelegd
  - Niet voor woningen
  - Alleen indien in de vergunningsaanvraag vermeld (voorafgaand overleg!)
- ✓ Mogelijk indien nieuwe wegenis, aanpassing bestaande wegenis of nieuwe rooilijn nog niet definitief is vastgesteld

  Er hoeft dus nog geen beslissing van de gemeenteraad over de wegenis en geen definitief rooilijnplan te zijn opdat in een vergunning gratis grondafstand als last kan worden opgelegd

- ✓ Kosteloze grondafstand voor wegverbreding naar aanleiding van een particulier bouwproject: in principe niet mogelijk wanneer de taakstelling voor de gemeente om de weg te verbreden niet voortvloeit uit de vergunde werken

  Er is weliswaar rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen die dit soepel benadert. Deze rechtspraak wordt echter sterk bekritiseerd in de rechtsleer.

2.3.4.3 Vestigen van een sociale mix

- ✓ Vereist vertaling in bouw- of verkavelingsplannen (voorafgaand overleg!)

2.3.4.4 Financiële last

- ✓ Hou er rekening mee dat een financiële last een retributie is en geen belasting
  - Een retributie is een billijke vergoeding voor een specifieke tegenprestatie die de overheid levert in het persoonlijk belang van de burger en waarvan deze een individueel voordeel geniet
  - De tegenprestatie bestaat uit de last in natura die niet is opgelegd aan de vergunninghouder maar door de vergunningverlenende overheid zélf wordt uitgevoerd

- Het is dus essentieel dat de vergunningverlenende overheid erop toeziet (a) dat de last in natura die de specifieke tegenprestatie van de overheid vormt effectief wordt uitgevoerd en (b) dat het ontvangen bedrag van de financiële last in een evenredige verhouding staat tot de werkelijke kost van de last in natura

  In het BBC[3]-boekhoudsysteem is geen specifieke regeling voorzien voor inkomsten en uitgaven gekoppeld aan stedenbouwkundige lasten. Gemeenten lossen dit op door een bijkomend artikelnummer te creëren specifiek voor stedenbouwkundige lasten. Hierdoor zijn de inkomsten en uitgaven gekoppeld aan dit artikelnummer eenvoudig traceerbaar. Het is niet zozeer van belang op welke rekening of in welk fonds de financiële last ontvangen wordt, maar wel dat het ontvangen bedrag correspondeert met een reële uitgave voor de last in natura en dat er een band van evenredigheid tussen beiden bestaat. De vergunningverlenende overheid kan deze garanties bieden door in de vergunning de bestemming van de financiële last te preciseren en door in een collegebeslissing de bestemming van het bedrag te bevestigen eens dit door de gemeente ontvangen is.

  Er is geen sprake van een retributie maar wel van een (verdoken) belasting indien de specifieke tegenprestatie (bv. de aanleg van een groenruimte) niet geleverd wordt en het ontvangen bedrag aangewend wordt voor de algemene openbare uitgaven van de gemeente. Hiermee moet worden gelijkgesteld de situatie waarbij het ontvangen bedrag besteed wordt aan werkzaamheden die geen verband houden met de vergunde werken. Om die reden kan de vergunningverlenende overheid aan de aanvrager geen financiële last opleggen wegens de noodzaak om meer groen, speelruimte of parkeerplaatsen te voorzien, indien niet aannemelijk wordt gemaakt dat het vergunde project een nood hieraan doet ontstaan of indien het bedrag besteed wordt aan groen, speelruimte of parkeerplaatsen in een andere wijk of stadsdeel die geen enkele link heeft met de projectsite. De ontvangst van het bedrag van de financiële last in een zogenaamd groenfonds of speelfonds op zichzelf is dus niet problematisch, maar wél wanneer hiermee de aanleg van groen of speelruimte wordt gefinancierd zonder dat er een link is met het vergunde project en de projectsite.

✓ Zorg ervoor dat de financiële last in verhouding staat tot de kostprijs van de werkzaamheden die de gemeente op zich neemt
  - Bereken een <u>inschatting van de kostprijs van de werkzaamheden</u> (grondprijzen, woningprijzen, vergelijkbare werken uitgevoerd in het verleden, offertes,…)
  - Vermijd forfaitaire vorktarieven

  Aangezien een financiële stedenbouwkundige last een retributie is en bijgevolg een billijke vergoeding uitmaakt voor de specifieke last in natura die de vergunningverlenende overheid op zich neemt, houdt het een risico in om met forfaitaire vorktarieven te werken. Met een forfaitair vorktarief gaat de overheid gemakkelijkheidshalve alle personen binnen een welbepaalde onder- en bovengrens op dezelfde manier behandelen, zodat er geen sprake is van een heffing op basis van de werkelijke heffingsgrond. Er bestaat kritiek om deze aanpak toe te passen op retributies.

✓ Preciseer de betalingsmodaliteiten in de vergunning
  - Te betalen bedrag
  - Termijn waarbinnen moet worden betaald
  - Rekeninghouder, rekeningnummer, (gestructureerde) mededeling

✓ Preciseer de invorderingsmodaliteiten

[3] Beleids- en beheerscyclus

- Verwijs naar de regeling van artikel 177, tweede alinea van het Decreet Lokaal Bestuur over de mogelijkheid om een dwangbevel uit te vaardigen voor onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen

✓ De vergunningverlenende overheid kan een financiële last opleggen voor reeds uitgevoerde werkzaamheden, op voorwaarde dat deze werkzaamheden hoe dan ook nodig waren geweest voor het nieuw vergunde project

- Voorbeeld: verkaveling B sluit aan op wegenis die recent is aangelegd ten behoeve van verkaveling A

2.4 Hoe de omvang van de stedenbouwkundige last bepalen?

2.4.1 De last moet evenredig zijn in verhouding tot de voordelen voor de aanvrager

✓ Omvang van de last moet in verhouding staan tot de ontwikkelmarge van de ontwikkelaar

In financiële context kan men onder 'evenredigheid tot de voordelen voor de aanvrager' verstaan dat de ontwikkelaar na het voldoen van de stedenbouwkundige lasten minstens nog beschikt over een marktconforme ontwikkelingsmarge, namelijk een marge die rekening houdt met interne en externe parameters van het specifieke project. Zonder deze marge zal de ontwikkelaar niet overgaan tot realisatie van het project. Om als overheid een 'optimale' stedenbouwkundige last te bepalen waarbij de ontwikkelaar net, maar niet meer dan een marktconforme ontwikkelingsmarge overhoudt, is het nodig om aan overheidszijde inzicht te krijgen in de business case van de specifieke ontwikkeling.

✓ Verwerf inzicht in de 'business case' van het project voor de private partijen

De business case van een gebieds-of vastgoedontwikkeling wordt bepaald door de inkomsten en ontwikkelingskosten van het project. In volgende figuur worden de voornaamste cash flows weergegeven.

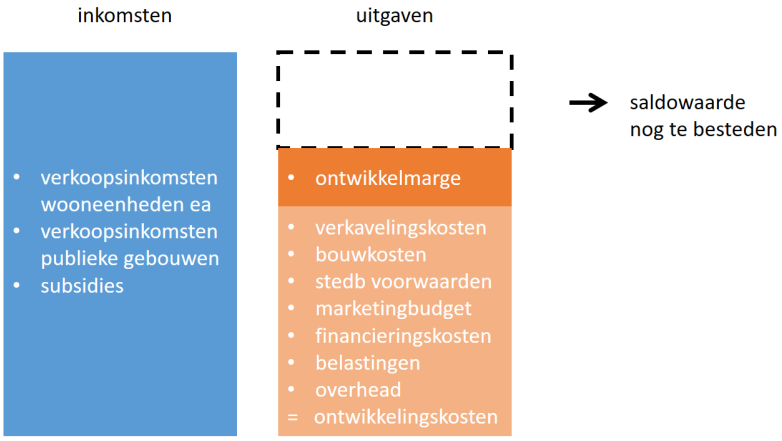
Figuur 5: Bepalen ontwikkelingsmarge (stap 1)

Zo goed als alle *cash flows* zijn voorafgaand aan de realisatie enkel benaderend te ramen. Verkoopsinkomsten worden bijvoorbeeld bepaald door de markt op ogenblik van verkoop, wat vooraf niet met zekerheid te voorspellen is. Of tijdens de realisatie kan men geconfronteerd worden met onverwachte meerkosten wat ook de raming van de bouw- en verkavelingskosten slechts benaderend maakt. Doch in praktijk zijn de hierboven genoemd *cash flows* diegene die vanuit kennis van de vastgoedmarkt, vanuit technische kennis en ervaring in de bouwsector en vanuit studie van de site en de randvoorwaarden, mits een foutenmarge, redelijk goed in te schatten zijn.

De ontwikkelaars/investeerders zullen een winstmarge wensen die evenredig is met de investeringen die ze moeten doen om het project te realiseren (of nog, een rendement), maar die ook in verhouding staat met het risico van het project. Als bijvoorbeeld een vlotte afzet van de wooneenheden niet waarschijnlijk is, of als de uitvoeringstermijn van het project erg onzeker is doordat men verwacht archeologische resten te vinden in de ondergrond, zullen investeerders/ontwikkelaar een hogere marge vooropstellen. Ook deze gewenste marge wordt voorafgaandelijk aan het project bepaald.

Figuur 6: Bepalen ontwikkelingsmarge (stap 2)

In onderstaande figuur kan men zien dat er een saldo tussen inkomsten en uitgaven blijkt. Dit saldo is in principe de waarde die een ontwikkelaar bereid is om aan de aankoop van de grond te besteden, omdat hij daarmee zijn vooropgestelde marge niet in gevaar brengt. Dit wordt daarom ook de 'residuele grondwaarde' genoemd. In praktijk is het een evenwichtsoefening voor de ontwikkelaar om alle uitgaven (inclusief winstmarge) uit te balanceren met de aankoopwaarde van de grond op zodanige manier dat hij nog een marktconforme prijs voor de grond kan bieden, zoniet zal hij de grond niet kunnen verwerven.



Figuur 7: Bepalen ontwikkelingsmarge (stap 3)

Indien nu door de overheid een stedenbouwkundige last wordt opgelegd, dan zal dit de evenwichtsoefening beïnvloeden. In praktijk zal de onderhandeling over stedenbouwkundige lasten zich toespitsen op het zoeken naar een balans tussen een vereiste winstmarge (die in verhouding staat tot het totaal van de investeringen en het risico), de aankoopprijs van de grond, en de stedenbouwkundige lasten.

Figuur 7: Bepalen ontwikkelingsmarge (stap 4)

In principe kan de ontwikkelaar ook de verkoopsinkomsten trachten op te drijven, doch daar zal de vastgoedmarkt enigszins voor een begrenzing zorgen.

In onderstaande paragrafen wordt aangegeven hoe het inzicht in de business case door de overheid kan aangewend worden tijdens het bepalen van stedenbouwkundige lasten en tijdens overleg met private partners hierover.

✓ <u>De overheid kan de stedenbouwkundige lasten voor een specifiek project 'optimaliseren' door de reële ontwikkelmarge ahv stedenbouwkundige lasten af te toppen tot de marktconforme ontwikkelmarge, mits daarbij ruimte te laten voor een marktconforme aankoopprijs grond</u>

Deze paragraaf handelt over de genoemde evenwichtsoefening tussen marge voor de ontwikkelaar, aankoopwaarde grond en stedenbouwkundige lasten.

Te hoge stedenbouwkundige lasten impliceren dat er onvoldoende budget zal zijn voor marktconforme bieding op de grond. In dat geval zal de ontwikkelaar de grond niet kunnen verwerven en zal het project stoppen.

Wanneer de ontwikkelaar de grond reeds heeft gekocht, en de grootte van de stedenbouwkundige lasten zorgt ervoor dat hij zijn minimaal vereiste marge niet zal halen (te hoge grondprijs of te hoge lasten), dan zal de ontwikkelaar de grond opnieuw verkopen of beknibbelen op de kwaliteit van het bouwproject. Hiermee is niet gezegd dat de grootte van de stedenbouwkundige lasten moet aangepast worden wanneer door private partijen een te hoge grondprijs werd betaald. Het is wel een pleidooi om vanuit de overheid transparant te zijn over (het kader voor) de lasten waaraan een ontwikkelaar zich kan verwachten, zodat hij niet zal geneigd zijn om grond aan een te hoge prijs aan te kopen.

Om deze oefening in vastgoedrekenen voor een specifiek project uit te voeren, is aan overheidszijde nood aan ondersteuning met technische, financiële en marktkennis mbt vastgoed en bouwen.

✓ Hou er rekening mee dat een business case gebaseerd is op 'benaderende waarden' van kosten en uitgaven

Deze paragraaf verduidelijkt dat er een foutenmarge zit op de geraamde waarden in de business case en dat de finale eindafrekening voor de ontwikkelaar mogelijk sterk afwijkt.

Het beschikbare budget voor aankoop grond ('residuele grondwaarde') en stedenbouwkundige lasten is een saldo-waarde (zie boven). Dit brengt met zich mee dat een afwijking van slechts enkele procenten van de reële kosten of opbrengsten tov de geraamde waarden, een enorme impact kan hebben op het beschikbaar budget voor stedenbouwkundige lasten. De doorlooptijd van het ontwikkelingsproces is ook erg bepalend voor de business case. Deze termijn bepaalt de financieringskosten voor de ontwikkelaar, en zeker wanneer de grond door de ontwikkelaar dient aangekocht te worden zijn de financieringskosten aanzienlijk. Bijkomende ontwikkelingskosten of verlenging van het ontwikkelingsproces zijn niet altijd te voorzien of te beheersen door de ontwikkelaar. Voor begrip van de private invalshoek is het goed om dit inzicht mee te nemen tijdens het opleggen van/onderhandelen over stedenbouwkundige lasten.

Afwijking van geraamde kosten/inkomsten van de ontwikkeling:

- Onvoorziene kosten (vervuiling of stabiliteit van de ondergrond, te renoveren gebouwen blijken in slechtere staat dan verwacht, …)
- Tegenvallende verkoopsinkomsten van de wooneenheden of andere programma (kantoor- of winkelruimte)

Doorlooptijd van het project bepaalt hoelang het vermogen van de ontwikkelaar vastzit:

- Bezwaren bij de vergunningsprocedure en andere administratieve vertraging
- Tegenvallende verkoopsnelheid van de wooneenheden
- Ter illustratie : een totale verkoopopbrengst per m^2 projectgrond van 1.200 €/m^2, tegenover een totale ontwikkelkost van 1.050 € per m^2 projectgrond, geeft een beschikbaar budget voor grond en stedenbouwkundige lasten van 150 €/m^2 projectgrond. Indien de ontwikkelopbrengsten in realiteit 5 % lager blijken te zijn (1.140 €/m^2) en de ontwikkelkosten wel correct geraamd blijken, dan daalt het beschikbaar budget voor grond en lasten van 150 €/m^2 naar 90 €/m^2 projectgrond. Een afwijking van 5% op de geraamde ontwikkelopbrengsten betekent dus een daling van het beschikbaar budget voor aankoop grond en stedenbouwkundige lasten met 40% !

✓ Hou er rekening mee dat een *business case* zeer project-specifiek is

Deze paragraaf legt uit waarom de business case van een specifiek project ook echt case-specifiek moet worden geëvalueerd (doorgerekend) wanneer men voor dat project als overheid case-specifiek steenbouwkundige lasten wil opleggen. Ontwikkelingen zijn namelijk onderhevig aan parameters die onderling sterk kunnen verschillen.

Een project en zijn business case worden sterk bepaald door parameters van site, de regio en door risico's verbonden aan de ontwikkeling. Deze zijn erg projectspecifiek, wat de business case zelf ook erg projectspecifiek maakt.

Bijvoorbeeld. Een ontwikkelingsproject voor 20 wooneenheden op een *brownfield* vereist doorgaans hogere investeringen en een langere doorlooptijd (=hogere

financieringskosten) dan een project voor 20 wooneenheden op een greenfield. Als beide projecten in dezelfde regio liggen en eenzelfde aanbod hebben, kunnen de verkoopopbrengsten van beide projecten gelijkaardig zijn. Daaruit volgt dat het saldo tussen inkomsten en uitgaven voor even omvangrijke en gelijkende projecten toch sterk kan verschillen.

De door een ontwikkelaar gewenste marge wordt uitgedrukt in een rendementspercentage tov de vereiste investeringen. Voor *brownfields* zijn de onzekerheden van het ontwikkelingsproces groter, waardoor de ontwikkelaar procentueel een hogere marge zal vooropstellen. Dit hogere rendementspercentage wordt toegepast op de hogere investeringskosten, wat in absolute cijfers leidt tot een hogere marge. Ook dit maakt dus een verschil tussen de business case van de *brownfield* en deze van de greenfield, ook al is het eindresultaat voor beide een ontwikkeling van 20 wooneenheden.

De evenwichtsoefening tussen marge voor de ontwikkelaar en de aankoopwaarde van de grond, en de ruimte die er is voor stedenbouwkundige lasten, hangt dus sterk af van de projectparameters. Voor begrip van de private invalshoek is het goed om dit inzicht mee te nemen tijdens het opleggen van/onderhandelen over stedenbouwkundige lasten. Veel van deze parameters zijn niet beheersbaar door de private partijen, maar zijn bepaald door de kenmerken van de site, de ligging, ambitieniveau en vereisten van de overheid, de projectspecifieke onzekerheden, …. :

- Stedenbouwkundige randvoorwaarden en ambitieniveau van de overheid:
    - al dan niet verplicht ondergronds parkeren
    - parkeernorm : verplicht aantal parkeerplaatsen per woonunit
    - vergunbare bouwdichtheid (vloer-terrein-index of woningen per hectare)
    - straatgroen en beeldkwaliteit
    - hernieuwbare technieken, gesloten kringlopen, …

- Kenmerken/ligging/vorm/schaal van de site:
    - Ligging in binnenstedelijk, randstedelijk of landelijk gebied bepaalt sterk de verkoopsinkomsten

- Ligging aan uitgeruste weg of binnen in een bouwblok (bepaalt hoeveel wegenis en nutsvoorzieningen moeten aangelegd worden)
    - Vorm van de site (verhouding van de afmetingen) bepaalt of een hoge dan wel lage bouwdichtheid kan gehaald worden
    - Toestand van de ondergrond (vervuiling, diepte van de stabiele grondlaag waarop kan gefundeerd worden)
    - de schaal van de site bepaalt of de vaste startkosten van een werf kunnen verdeeld worden over een groot dan wel beperkter aantal te ontwikkelen m^2.

- Risico's/onzekerheden van de ontwikkeling :
    - Andere ontwikkelingen in de nabijheid kunnen de afnamesnelheid van de ontwikkelde oppervlakte beïnvloeden
    - Regio waar de vraag minder groot is en afnamesnelheid dus onzeker
    - doorlooptijd van complexe ontwikkelingsprocessen
    - Reconversie / herbestemming van erfgoed met technische risico's, hogere investeringskosten en lager ruimtelijk rendement

De impact van projectspecifieke parameters op de business case maakt het dus moeilijk, zelfs onmogelijk om in absolute cijfers te veralgemenen welke maximale budgettaire ruimte er is voor stedenbouwkundige lasten (bijvoorbeeld per ontwikkelde wooneenheid of per ontwikkelde m^2).

✓ <u>De schaal van de ontwikkeling is een projectspecifieke parameter die mee de business case bepaalt; de schaal bepaalt ook mee de vorm van de stedenbouwkundige last</u>

Deze paragraaf licht toe dat de verhouding tussen ontwikkelingskosten en inkomsten voor kleinschaligere projecten doorgans nadeliger uitvalt dan voor grootschalige projecten. Dit heeft gevolgen voor de evenwichtsoefening waarbij de overheid moet beoordelen of bepaalde stedenbouwkundige lasten redelijk zijn in verhouding tot het voordeel voor de aanvrager.

- Tien ontwikkelingen van zes wooneenheden zullen niet dezelfde meerwaarde opleveren als één ontwikkeling van zestig wooneenheden, niettegenstaande de totale ontwikkelde oppervlakte voor beide gevallen dezelfde is. Voor elke kleine werf is bijvoorbeeld een torenkraan nodig, terwijl voor de grote werf geen tien torenkranen nodig zijn. De kosten van de werfinrichting per m^2 ontwikkelde oppervlakte zijn dus lager voor grootschalige projecten dan voor kleine projecten en wegen dus minder door in de business case. De budgettaire ruimte voor stedenbouwkundige lasten per m^2 ontwikkelde oppervlakte zal dus voor het gemiddelde grootschaligere project per definitie groter zijn (als we de andere case-specifiek parameters even buiten beschouwing laten). Voor kleinere lokale overheden met gemiddeld enkel kleinere projecten op hun grondgebied is dit dus nadeliger dan voor grotere lokale overheden waar grootschaligere ontwikkelingen plaatsvinden.
- Voor grootschaligere projecten is het opleggen van lasten in natura bovendien haalbaarder dan voor kleinschaligere projecten. Op de site zelf kan groen of publieke ruimte aangelegd worden om ruimtelijke meerwaarde te brengen in het gebied (die dan wordt overgedragen aan de overheid). Kleinschalige projecten hebben die ruimte meestal niet ter beschikking. De druk van een hoger aantal bewoners komt op die manier op de bestaande publieke ruimte te liggen en bijgevolg komt de last voor het opkrikken van de ruimtelijke kwaliteit nav een hoger inwonersaantal dan ook bij de lokale overheid terecht.
- We kunnen dus besluiten dat doorsnee grootschaligere projecten verhoudingsgewijs meer ruimte leveren voor stedenbouwkundige lasten en dat daar doorgaans mogelijkheden zijn om deze (deels) in natura te voldoen. Terwijl voor kleinschaligere projecten er verhoudingsgewijs minder ruimte is voor stedenbouwkundige lasten, en deze bovendien eerder de vorm van een financiële last moet aannemen wat wel zo goed uitkomt voor de lokale overheid omdat het nadeel ook bij haar terechtkomt.

✓ <u>Een kader met een vaste stedenbouwkundige last per ontwikkelde m^2 (of per wooneenheid of andere commerciële eenheid) laat niet toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren, maar garandeert wel lage administratieve kosten</u>

Deze paragraaf licht toe dat het administratief eenvoudiger is om een vaste stedenbouwkundige last per ontwikkelde m^2 op te leggen dan om case-specifiek te werken, maar stelt anderzijds dat de stedenbouwkundige lasten in dat geval wellicht lager zullen zijn.

Uit voorgaande blijkt dat het niet mogelijk is om voor projecten met onderling verschillende projectparameters een vast absoluut bedrag te bepalen voor de budgettaire ruimte die er is voor stedenbouwkundige lasten (bijvoorbeeld per ontwikkelde wooneenheid of per ontwikkelde m^2) waarmee men voor elk project de optimale afroming kan realiseren. Daarvoor verschillen business cases onderling te zeer. Als men in praktijk toch een vast bedrag wil hanteren binnen een gemeente, zal men een ondergrens dienen te hanteren die voor elk van de business cases aanvaardbaar is. Men voelt aan dat dit een ondergrens zal zijn die net haalbaar is voor projecten in minder gunstige omstandigheden, waardoor niet kan geoptimaliseerd worden. Want voor de projecten in gunstige omstandigheden zal de budgettaire ruimte grotendeels naar bijkomende winstmarge gaan voor de ontwikkelaar.

Daartegenover staat dat dit systeem met een vaste stedenbouwkundige last per m^2 (of per eenheid) administratief erg eenvoudig is en dus weinig administratieve kosten met zich meebrengt voor de overheid.

Vanuit dit perspectief lijkt het zinvol om voor minder omvangrijke projecten met een absolute stedenbouwkundige last per ontwikkelde m^2 (of per eenheid) te werken. Deze kan bepaald worden per gemeente of regio door doorrekening van de business cases van enkele uiteenlopende ontwikkelingen van beperktere schaal.

Er is in praktijk voor residentiële ontwikkelingen overigens geen groot verschil te verwachten in het formuleren van een vaste stedenbouwkundige last per ontwikkelbare m^2 of in een last per wooneenheid.

- In geval van lasten per wooneenheid : De markt bepaalt welke typologieën (studio, 1-,2- of 3-slaapkamerappartementen, ...) verkoopbaar zijn, dus het is onwaarschijnlijk dat de ontwikkelaar gaat inzetten op een groter aandeel grotere typologieën om stedenbouwkundige lasten te ontwijken.
- In geval van lasten per ontwikkelbare m^2 : het is weinig waarschijnlijk dat de ontwikkelaar zijn te ontwikkelen oppervlakte zal verlagen om stedenbouwkundige lasten te ontwijken.
- Zowel bruto-oppervlakte als aantal wooneenheden zijn transparant te controleren.

Voor andere functies dan residentiële is het werken met een vaste stedenbouwkundige last per ontwikkelbare m^2 meer aangewezen.

- Werken met een last per ontwikkelbare m^2 heeft het voordeel dat eenvoudig per functie kan worden gedifferentieerd : kantoor, retail, residentieel, ... Eenheden retail of kantoor kunnen sterk verschillen in grootte, dus daar is een last per eenheid minder aangewezen.

✓ Een kader waarin case-specifiek wordt onderhandeld over stedenbouwkundige lasten laat toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren, maar brengt een aanzienlijke administratieve inspanning met zich mee

Deze paragraaf licht toe dat het voor de overheid een inspanning vergt om een business case voor een specifiek project te doorgronden, maar stelt anderzijds dat dit inzicht in de evenwichtsoefening van de ontwikkelaar wel toelaat om de grootte van de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren.

Bij het case-specifiek doorgronden van de business case van een ontwikkeling krijgt een overheid bij benadering inzicht in de budgettaire ruimte die er is bij private partijen voor stedenbouwkundige lasten. Dit maakt het mogelijk om in gesprek met de private partijen gerichter te werken naar een optimalisatie van de stedenbouwkundige lasten. Voor het doorgronden van de business case is echter professionalisering van de overheid nodig. Dit en het overlegproces tussen overheid en private partijen over een specifieke case, zal echter middelen vergen.

Vanuit dit perspectief lijkt het zinvol om slechts voor de meer omvangrijke projecten case-specifiek onder de loep te nemen welke budgettaire marge er is voor stedenbouwkundige lasten, om op die manier met meer inzicht het overleg met de private partijen te kunnen aangaan en tot optimalisatie te kunnen komen.

✓ Identificeer en benoem de voordelen voor de aanvrager vanuit inzicht in zijn business case
  - Verkaveling: meerwaarde gronden na verkaveling
  - Bouwproject: (meer)waarde gebouw na bouw/verbouwing/uitbreiding

In praktijk betreft dit het saldo tussen de marktconforme verkoopsinkomsten uit het gerealiseerde project en de uitgaven die nodig zijn voor de realisatie van het project (ontwikkelingskosten en de marktconforme aankoopprijs van het vastgoed in huidige toestand). Indien deze meerwaarde de marktconforme marge van de ontwikkelaar overstijgt, is er ruimte voor stedenbouwkundige lasten. Voor projecten in zeer moeilijke omstandigheden of met bijvoorbeeld zeer zware stedenbouwkundige voorwaarden, is het mogelijk dat deze budgettaire ruimte er niet is.

- ✓ De last houdt enkel rekening met de voordelen die voor de aanvrager voortvloeien uit de vergunde verkaveling of het vergunde project, niet met eventuele voordelen die voort kunnen vloeien uit andere beleidsbeslissingen

  Zo is het niet de bedoeling om de stedenbouwkundige last aan te wenden om een soort van planbaten te verrekenen voor voordelen als gevolg van een wijziging van de planbestemming door de aanname van een RUP. Hiervoor moet het geëigende instrument van de planbatenheffing gehanteerd worden.

  - Verkaveling: last in natura en gratis grondafstand die verband houden met de vergunde verkaveling zijn doorgaans geen probleem
  - Bouwproject: vergelijk de oppervlakte of het volume van het vergunde aangevraagde project met de oppervlakte of het volume van de last in natura of van de gratis grondafstand
  - De gemeente geniet veel beoordelingsruimte: alleen manifeste wanverhoudingen kunnen niet
  - Positief voorbeeld: 285 m^2 gratis grondafstand voor uitbreiding woning met 67 m^2 is niet manifest onevenredig bevonden
- ✓ Overweeg om voor financiële lasten drempels, vrijstellingen, verminderingen of gedifferentieerde bedragen te hanteren in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of in een intern richtkader
  - Voorbeeld: slechts (verplichte) last voor verkavelingen en bouwprojecten die een welbepaalde drempel overschrijden

    De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat maar een stedenbouwkundige last wordt opgelegd voor de bouw, herbouw of uitbreiding voor huisvesting waarvan de oppervlakte meer bedraagt dan 250 m^2, omdat de voordelen voor de aanvrager bij te kleine projecten te beperkt zijn om hiervoor een last op te leggen

  - Voorbeeld: vrijstelling of vermindering voor projecten die kaderen in het algemeen belang en die niet op winstmaximalisatie gericht zijn (scholen, ziekenhuizen, rusthuizen, sociale woningbouw, infrastructuur voor sport of cultuur,…)
  - Voorbeeld: gedifferentieerde bedragen financiële lasten afhankelijk van functie van gebouw, omvang project of van de vastgoedprijzen in de betreffende zone

    De gemeente zou bijvoorbeeld hogere financiële lasten kunnen vaststellen voor kantoren en groothandelszaken dan voor (kleinschalige) huisvesting, aangezien kantoren en groothandelszaken winstgevender zijn voor aanvragers.

    De gemeente zou ook kunnen werken met bedragen per m^2 bijkomende vloeroppervlakte en daarbij de gehanteerde bedragen laten variëren afhankelijk van de vermoedelijke winstgevendheid voor de aanvrager en van de omvang van het project.

- ✓ Hou ook rekening met de kosten die de aanvrager moet maken en laat de mogelijkheid open om de last af te stemmen op het concrete geval

De gemeente zou bijvoorbeeld lagere financiële lasten kunnen vaststellen indien de aanvrager een verkrotte woning renoveert en daarbij belangrijke investeringen maakt, aangezien de winstmarge van de aanvrager dan kleiner is.

De gemeente zou bijvoorbeeld kunnen besluiten dat geen last of een verminderde financiële last moet worden betaald indien de aanvrager een grote investering doet bij de reconversie van een zwaar vervuilde site die sinds jaar en dag braak ligt.

Er kan in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening een algemene uitzonderingsbepaling worden opgenomen die toelaat om in uitzonderlijke omstandigheden geen of een verminderde last op te leggen.

- ✓ De voordelen die voor de aanvrager voortvloeien uit de vergunde verkaveling of het vergunde project mogen maar één maal worden afgeroomd

De evenredigheidsvereiste houdt in dat een vergunninghouder niet twee maal betaalt voor hetzelfde voordeel. Voor zover de voordelen van een project reeds geheel of gedeeltelijk afgeroomd zijn via een andere weg, zoals een overeenkomst met de aanvrager of een systeem van stedenbouwkundige ontwikkelingskosten, zou het onevenredig zijn om de aanvrager hiervoor nogmaals een last op te leggen.

2.4.2 De last moet evenredig zijn in verhouding tot de nadelen voor de gemeente

- ✓ Financiële last staat in verhouding tot het nadeel van een project of ontwikkeling voor de overheid.

In financiële context verstaan we onder het 'nadeel van een project of ontwikkeling voor de overheid' alle nadelige financiële gevolgen van het project voor de overheid. Optimalisatie van stedenbouwkundige lasten vanuit de invalshoek van het nadeel van de overheid, betekent dan ook dat deze financiële gevolgen op marktconforme manier worden geraamd en volledig kunnen doorgerekend worden aan de aanvrager.

- ✓ Werken of handelingen houden verband met de vergunde werken of handelingen
  - Identificeer en benoem de nadelen voor de gemeente

    ***Verkaveling**: riolerings- en wegeniswerken, openbare/groene ruimten,…*

    ***Bouwproject**: bijkomende mobiliteits- en parkeerdruk, bijkomende verharding, minder plaats voor groen of sociale huisvesting, bijkomende druk op de publieke ruimte, bijkomende nood aan gemeenschapsvoorzieningen,…*

  - Het moet gaan om nadelen voor de gemeente, niet voor derden

    ***Verkaveling:** nieuwe wegenis en openbare ruimte leidt doorgaans tot bijkomende taken voor de overheid*

    ***Bouwproject**: uitsluitend indien bijkomende taak voor de overheid die verband houdt met het bouwproject*

  - Hoe kleiner het project, hoe moeilijker om bijkomende taken voor de gemeente hiermee in verband te brengen

  - De gemeente geniet veel beoordelingsruimte: alleen manifeste wanverhoudingen kunnen niet

- Overweeg om voor financiële lasten drempels, vrijstellingen, verminderingen of gedifferentieerde bedragen te hanteren in een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of in een intern richtkader

- **Voorbeeld:** vrijstelling of vermindering voor de realisatie van groene ruimten, openbare parkings, sociale woningen, voor de renovatie van beschermd onroerend erfgoed,…
- **Voorbeeld:** gedifferentieerde bedragen financiële lasten afhankelijk van de ligging en de omvang van het project

  De gemeente zou bijvoorbeeld hogere financiële lasten kunnen vaststellen voor woonuitbreidingsgebied dan voor woongebied, omdat deze gebieden nog niet aangesneden zijn en de bijkomende taken voor de gemeente bijgevolg groter zijn.

  De gemeente zou ook kunnen werken met bedragen per m^2 bijkomende vloeroppervlakte en daarbij de gehanteerde bedragen laten variëren afhankelijk van de omvang van het project, aangezien grotere projecten vermoedelijk een grotere last meebrengen voor de gemeente (meer nood aan groen, speelruimte, scholen,…).

- Hou ook rekening met de investeringen die de aanvrager maakt en die de bijkomende taken voor de gemeente verkleinen

  Indien de aanvrager zélf groenruimte in zijn aanvraag voorziet, is het logisch dat dit in mindering wordt gebracht bij het bepalen van de nadelen voor de gemeente. De gemeente zal in dat geval immers zelf minder groenruimte moeten aanleggen.

- Vermijd om exploitatie- en onderhoudskosten in rekening te brengen

  Het kan plausibel lijken om niet alleen de aanleg van bijvoorbeeld een groenruimte te verrekenen in de op te leggen financiële last, maar ook de onderhoudskosten daarvan eens dit wordt overgedragen aan de gemeente. Dit wordt echter best vermeden. Vooreerst bepaalt de regelgeving uitdrukkelijk dat een last kan worden opgelegd voor de verwezenlijking of de renovatie van groene ruimten, openbare ruimten, enz. Het is dus maar de vraag of de Vlaamse decreetgever ook kosten van exploitatie en onderhoud beoogd heeft. De vraag rijst ook of exploitatie- en onderhoudskosten nog voldoende stedenbouwkundig van aard zijn om verrekend te worden in een stedenbouwkundige last. Ten slotte kan hiertegen opgeworpen worden dat het onderhoud van de openbare groenzones in de gemeente gefinancierd moeten worden met de algemene middelen van de gemeente ter financiering van de openbare dienstverlening. Er zou aldus gesteld kunnen worden dat de aanvrager alsdan twee keer betaalt voor dit onderhoud: één keer via de financiële last en een tweede keer via de algemene belasting. Tot slot lijkt het hoe dan ook bijzonder moeilijk om te bepalen voor welke tijdsduur het onderhoud verrekend wordt.

- De nadelen die voor de gemeente voortvloeien uit de vergunde verkaveling of het vergunde project mogen maar één maal worden gecompenseerd

  De evenredigheidsvereiste houdt in dat een vergunninghouder niet twee maal betaalt voor hetzelfde nadeel. Voor zover de nadelen van een project reeds geheel of gedeeltelijk gecompenseerd zijn via een andere weg, zoals een overeenkomst met de aanvrager of een systeem van stedenbouwkundige ontwikkelingskosten, zou het onevenredig zijn om de aanvrager hiervoor nogmaals een last op te leggen.

3 Ontwerp stedenbouwkundige verordening

3.1 Inleiding

Omdat in de praktijk blijkt dat er bij vergunningverlenende overheden veel onduidelijkheid bestaat over de vertaling van de evenredigheidsvereiste voor lasten in een verordening, wordt hieronder ter inspiratie een model van gemeentelijke verordening uitgerold. De verordening is fictief en bevat een systeem om tot bedragen te komen die in verhouding staan tot de impact van de ruimtelijke ingreep.

3.2 Ontwerp stedenbouwkundige verordening

Artikel 1. Het instrument.

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen kan beslissen om de stedenbouwkundige lasten die de aanleg of renovatie en, in voorkomend geval, kosteloze overdracht van infrastructuur inhouden, zelf uit te voeren en in de plaats daarvan aan de vergunninghouder de last op te leggen om een geldsom te storten aan de gemeente ter financiering van de aanleg of renovatie van de betreffende infrastructuur. In het kader van de huidige stedenbouwkundige verordening wordt dit een financiële stedenbouwkundige last genoemd.

Onder infrastructuur in de zin van deze stedenbouwkundige verordening worden alle werken en handelingen begrepen die met toepassing van artikel 75 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning als een stedenbouwkundige last 'in natura' aan de vergunninghouder kunnen worden opgelegd. Een stedenbouwkundige last 'in natura' houdt in dat de werkzaamheden door de vergunninghouder zelf moeten worden uitgevoerd.

§ 2. Een financiële stedenbouwkundige last kan in de plaats worden opgelegd van één, meerdere of alle stedenbouwkundige lasten die anders 'in natura' zouden zijn opgelegd aan de vergunninghouder.

§ 3. Stedenbouwkundige lasten 'in natura' en financiële stedenbouwkundige lasten kunnen worden gecombineerd voor zover het evenredigheidsbeginsel dit toelaat.

Artikel 2. De verhouding met stedenbouwkundige lasten 'in natura'.

Het college van burgemeester en schepenen gaat steeds na of de uitvoering van werkzaamheden die in verband staan met de vergunde verkaveling of het vergunde project en die een bijkomende taak betekenen voor de gemeente, redelijkerwijze middels een stedenbouwkundige last 'in natura' opgelegd kan worden aan de vergunninghouder, in voorkomend geval met daaraan gekoppeld een verplichting om de infrastructuur na de realisatie of renovatie daarvan kosteloos over te dragen aan de gemeente. Slechts indien het onmogelijk of onwenselijk is om de betreffende werkzaamheden te laten uitvoeren door de vergunninghouder, worden deze uitgevoerd door de gemeente en wordt een financiële stedenbouwkundige last opgelegd aan de vergunninghouder. Daarbij motiveert het college van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk in de vergunning waarom is gekozen voor een financiële stedenbouwkundige last.

[*Ofwel: Het college van burgemeester en schepenen gaat voor de volgende vergunningsplichtige werken steeds na of de uitvoering van werkzaamheden die in verband staan met de vergunde verkaveling of het vergunde project en die een bijkomende taak betekenen voor de gemeente, redelijkerwijze middels een stedenbouwkundige last 'in natura' opgelegd kan worden aan de vergunninghouder, in*

voorkomend geval met daaraan gekoppeld een verplichting om de infrastructuur na de realisatie of de renovatie daarvan kosteloos over te dragen aan de gemeente:

- Het verkavelen van een terrein voor een verkaveling van minstens [...] kavels;
- het bouwen of herbouwen van een gebouw bestemd voor (onder meer) meergezinswoningen met minstens [...] wooneenheden];
- het uitbreiden van een gebouw bestemd voor (onder meer) meergezinswoningen met minstens [...] wooneenheden;
- [andere].

Slechts indien het voor deze vergunningsplichtige werken onmogelijk of onwenselijk is om de betreffende werkzaamheden te laten uitvoeren door de vergunninghouder, worden deze uitgevoerd door de gemeente en wordt een financiële stedenbouwkundige last opgelegd aan de vergunninghouder. Daarbij motiveert het college van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk in de vergunning waarom is gekozen voor een financiële stedenbouwkundige last.]

Artikel 3. Het toepassingsgebied.

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen kan maar een financiële stedenbouwkundige last opleggen indien de vergunde verkaveling of het vergunde project de nood doet ontstaan aan de aanleg of de renovatie van infrastructuur die een bijkomende taak betekent voor de gemeente.

§ 2. De volgende vergunningsplichtige werken worden geacht steeds een nood te doen ontstaan aan de aanleg of de renovatie van infrastructuur die een bijkomende taak betekent voor de gemeente, zodat aan de afgifte van de verkavelingsvergunning dan wel van de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen steeds een financiële stedenbouwkundige last wordt gekoppeld voor zover geen stedenbouwkundige last 'in natura' wordt opgelegd:

- Het verkavelen van een terrein voor een verkaveling van minstens [...] kavels;
- het bouwen of herbouwen van een gebouw bestemd voor (onder meer) meergezinswoningen met minstens [...] wooneenheden];
- het uitbreiden van een gebouw bestemd voor (onder meer) meergezinswoningen met minstens [...] wooneenheden;
- [andere].

§ 3. Een verkaveling of project wordt ingedeeld bij één van de categorieën van de tweede paragraaf van dit artikel op basis van het totale aantal kavels of wooneenheden dat binnen de verkaveling of het project wordt gerealiseerd.

Verkavelingen en projecten mogen niet op kunstmatige wijze worden opgesplitst of gefaseerd om onder de drempels van de tweede paragraaf van dit artikel te blijven. Verschillende verkavelingen of projecten worden bij elkaar opgeteld in functie van de berekening van de categorieën van de tweede paragraaf van dit artikel, indien deze verkavelingen of projecten geografisch en functioneel samenhangend zijn en bijgevolg redelijkerwijze beschouwd moeten worden als één totaalverkaveling of één totaalproject.

Artikel 4. De vrijstellingen.

Zijn vrijgesteld van een financiële stedenbouwkundige last:

- [vergunningsaanvragen voor de realisatie van een sociaal woonaanbod in de zin van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;]
- [vergunningsaanvragen voor de realisatie van een bescheiden woonaanbod in de zin van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;]
- [vergunningsaanvragen die niet gepaard gaan met een winstoogmerk en die bestemd zijn voor de realisatie van scholen, ziekenhuizen, rusthuizen en andere soortgelijke zorginstellingen;]
- [vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen ter uitvoering van een verkavelingsproject waarvoor reeds een financiële stedenbouwkundige last is opgelegd bij de

aflevering van de verkavelingsvergunning, voor zover de financiële stedenbouwkundige last hetzelfde voorwerp zou hebben als de financiële stedenbouwkundige last die werd opgelegd bij de aflevering van de verkavelingsvergunning;]
- [andere].

[Opmerking: de vrijstellingsregeling voor financiële stedenbouwkundige lasten moet worden afgestemd op de vrijstellingsregeling voor stedenbouwkundige lasten 'in natura'. In een generieke gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voor stedenbouwkundige lasten wordt best één algemeen geldende vrijstellingsregeling voorzien.]

Artikel 5. De individuele afwijkingen.

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen kan een volledige of gedeeltelijke afwijking toestaan op artikel 3 § 2 van deze verordening, indien er bijzondere redenen zijn die een afwijking rechtvaardigen.

De bijzondere redenen die een afwijking op artikel 3 § 2 van deze verordening kunnen rechtvaardigen, houden in dat de aanvrager reeds belangrijke en uitzonderlijke financiële inspanningen levert om een project te realiseren dat positieve gevolgen heeft voor de gemeente en die zich in normale gevallen niet manifesteren, zodat de combinatie daarvan met een financiële stedenbouwkundige last een onevenredig zware financiële last zou meebrengen voor de aanvrager in vergelijking met de voordelen die deze haalt uit het aangevraagde project. De genoemde belangrijke en financiële inspanningen hebben betrekking op de volgende zaken:

- [de ontwikkeling van een braakliggend en vervuild terrein waaraan belangrijke bodemsaneringskosten verbonden zijn en waarbij aan dit terrein na de ontwikkeling één of meerdere van de volgende functies gegeven wordt: [...];]
- [de renovatie van een vervallen onroerend goed met bijzondere erfgoedwaarden waaraan een belangrijke renovatiekost verbonden is;]
- [andere].

Een volledige afwijking houdt in dat geen financiële stedenbouwkundige last wordt opgelegd.

Een gedeeltelijke afwijking houdt in dat een verminderde financiële stedenbouwkundige last wordt opgelegd. Het bedrag van de vermindering staat in een evenredige verhouding tot de belangrijke en uitzonderlijke financiële inspanningen die de gedeeltelijke afwijking rechtvaardigen.

§ 2. Een individuele afwijking kan alleen worden toegestaan wanneer dit op gemotiveerde wijze wordt aangevraagd door de aanvrager. De aanvrager voegt hiervoor een motivatienota bij de vergunningsaanvraag waarin op afdoende wijze gemotiveerd wordt waarom de aanvraag in aanmerking komt voor een individuele afwijking met toepassing van de eerste paragraaf van dit artikel.

§ 3. Het college van burgemeester en schepenen motiveert zijn beslissing over de individuele afwijking die is aangevraagd met toepassing van dit artikel uitdrukkelijk in de vergunning. Daarvoor worden objectieve, afdoende en pertinente motieven opgegeven waarom de aanvraag wel of niet beantwoordt aan de criteria vermeld in de eerste paragraaf van dit artikel. Het college van burgemeester en schepenen motiveert tevens waarom een volledige dan wel een gedeeltelijke afwijking is toegestaan. In geval van een gedeeltelijke afwijking motiveert het college van burgemeester en schepenen het bedrag van de vermindering.

[*Opmerking: de afwijkingsregeling voor financiële stedenbouwkundige lasten moet worden afgestemd op de afwijkingsregeling voor stedenbouwkundige lasten 'in natura'. In een generieke gemeentelijke stedenbouwkundige verordening voor stedenbouwkundige lasten wordt best één algemeen geldende afwijkingsregeling voorzien.*]

Artikel 6. De berekening van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen houdt bij de berekening van het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last rekening met de omvang van de vergunde werken, het aantal kavels en wooneenheden mits vergunning van een verkaveling of een project voor de realisatie van meergezinswoningen en met de omvang en de werkelijke kost van de infrastructuur die door de gemeente uitgevoerd en gefinancierd zal worden met de opbrengst van de financiële stedenbouwkundige last.

Indien de financiële stedenbouwkundige last dient ter financiering van de realisatie van meerdere, van elkaar verschillende infrastructuurwerken die de gemeente zal uitvoeren, wordt de werkelijke kost van ieder infrastructuurwerk op evenredige wijze verrekend in het totaalbedrag van de financiële stedenbouwkundige last.

Voor de berekening van de werkelijke kost van de te realiseren infrastructuur maakt het college van burgemeester en schepenen gebruik van objectieve gegevens, zoals grondprijzen, vastgoedprijzen, facturen en offertes.

§ 2. In het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last worden uitsluitend de kosten van de aanleg en/of de renovatie van de betreffende infrastructuur verrekend. Eventuele kosten van onderhoud en exploitatie van de infrastructuur die door de gemeente wordt aangelegd en gefinancierd met de opbrengst van de financiële stedenbouwkundige last, worden niet verrekend in het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 3. Voor zover de financiële stedenbouwkundige last gecombineerd wordt met een stedenbouwkundige last ‘in natura’ die wordt uitgevoerd door de vergunninghouder, wordt hiermee rekening gehouden bij de berekening van de financiële stedenbouwkundige last. De stedenbouwkundige last ‘in natura’ die wordt opgelegd aan de vergunninghouder, wordt op evenredige wijze in mindering gebracht van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 4. Voor zover de aanvrager in zijn aanvraag reeds werken en handelingen integreert die de bijkomende taken voor de gemeente die voortvloeien uit de vergunde verkaveling of het vergunde project verminderen of voor zover daaromtrent een overeenkomst wordt gesloten met de aanvrager, wordt hiermee rekening gehouden bij de berekening van de financiële stedenbouwkundige last. De voorziene werken en handelingen die de bijkomende taken voor de gemeente die voortvloeien uit de vergunde verkaveling of het vergunde project verminderen en die reeds geïntegreerd zijn in de plannen of waartoe de aanvrager zich geëngageerd heeft in een overeenkomst gesloten met de gemeente, worden op evenredige wijze in mindering gebracht van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 5. Rekening houdend met de vorige paragrafen van het huidige artikel, gebeurt de berekening van het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last met toepassing van de volgende criteria:

A. Met het oog op het bepalen van een financiële stedenbouwkundige last die evenredig is in verhouding tot de voordelen voor de aanvrager:

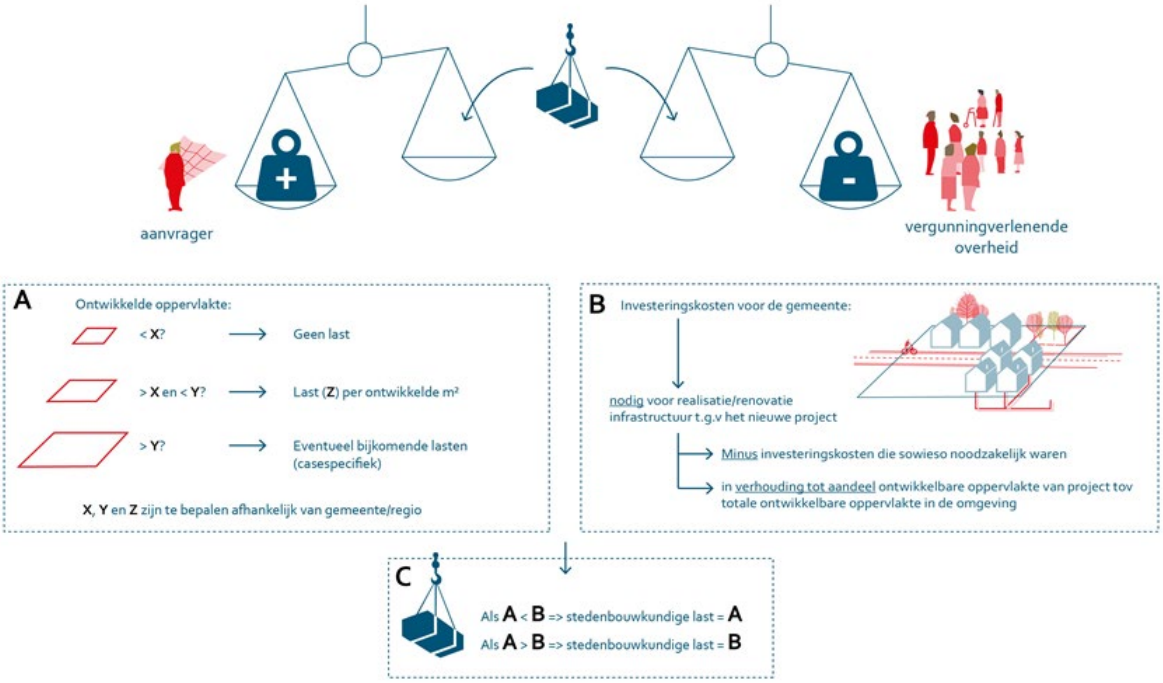
- a. Wordt geen financiële stedenbouwkundige last opgelegd voor verkavelingen en projecten onder [X] m^2 ontwikkelde oppervlakte.
- b. Wordt een financiële stedenbouwkundige last van [Z] euro opgelegd per ontwikkelde m^2 voor verkavelingen en projecten waarvan de ontwikkelde oppervlakte zich situeert tussen [X] en [Y] m^2.
- c. Worden eventuele bijkomende stedenbouwkundige lasten bepaald op basis van een case-specifieke benadering voor verkavelingen en projecten boven [Y] m^2 ontwikkelde oppervlakte.

[*De parameters X, Y en Z zijn te bepalen per gemeente of regio*]

B. Met het oog op het bepalen van een financiële stedenbouwkundige last die evenredig is in verhouding tot de nadelen voor de gemeente:

a. Wordt een marktconforme raming opgemaakt van de investeringskosten waar de gemeente mee wordt geconfronteerd voor de realisatie of renovatie van de infrastructuur ten gevolge van de realisatie van de verkaveling of het project
b. Worden de investeringskosten in mindering gebracht die de gemeente hoe dan ook zou hebben moeten dragen voor de realisatie of renovatie van de infrastructuur mocht de verkaveling of het project niet zijn ontwikkeld. De investeringskosten die daarna resteren moeten evenwel in verhouding staan tot het aandeel van de ontwikkelbare oppervlakte van de verkaveling of het project in de totale toekomstig ontwikkelbare oppervlakte in de omgeving.

C. Indien het onder A berekende bedrag het onder B berekende bedrag overstijgt, wordt de financiële stedenbouwkundige last vastgelegd op het onder B berekende bedrag. Indien het onder B berekende bedrag het onder A berekende bedrag overstijgt, wordt de financiële stedenbouwkundige last vastgelegd op het onder A berekende bedrag.



Figuur 8: Schema bepalen redelijkheid ontwerp verordening

Artikel 7. De oplegging van de financiële stedenbouwkundige last.

De financiële stedenbouwkundige last wordt opgelegd in de verkavelingsvergunning of de omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen ter vergunning van het project die de nood doet ontstaan aan de aanleg of de renovatie van infrastructuur waarvoor de financiële stedenbouwkundige last wordt opgelegd.

Artikel 8. De betaling van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 1. De financiële stedenbouwkundige last moet betaald worden binnen een termijn van [...] maanden te rekenen van de afgifte van de vergunning.

§ 2. Indien de beslissing van het college van burgemeester en schepenen tot afgifte van de vergunning met een administratief beroep wordt aangevochten bij de deputatie van de provincie, begint de betalingstermijn maar te lopen vanaf de afgifte van de gevraagde vergunning door de deputatie.

§ 3. De vergunningsbeslissing vermeldt uitdrukkelijk het totaalbedrag van de financiële stedenbouwkundige last, de inhoud van de vorige paragrafen over de betalingstermijn en de betalingsmodaliteiten (naam rekeninghouder, rekeningnummer, te hanteren (gestructureerde) mededeling).

Artikel 9. De invordering van de financiële stedenbouwkundige last.

Indien de vergunninghouder de financiële stedenbouwkundige last niet tijdig betaalt overeenkomstig artikel 8 van deze verordening, gaat de gemeente over tot invordering daarvan aan de hand van de uitvaardiging van een dwangbevel met toepassing van artikel 177 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

Artikel 10. De bestemming van de financiële stedenbouwkundige last.

§ 1. Het college van burgemeester en schepenen vermeldt in de vergunning uitdrukkelijk de infrastructuur waarvan de aanleg en/of de renovatie zich opdringt als gevolg van de vergunde verkaveling of het vergunde project en die gefinancierd zal worden met de opbrengst van de financiële stedenbouwkundige last. Het moet gaan om infrastructuur die een zeker verband vertoont met de vergunde werken en die zich enigszins in de omgeving bevindt van de vergunde verkaveling of het vergunde project. Ze moet de woon- en leefkwaliteit van de vergunde verkaveling of het vergunde project en/of hun omgeving ten goede komen.

[Opmerking: de gemeente kan hier het stedenbouwkundig beleid dat zij wenst te voeren met toepassing van het instrument van de financiële stedenbouwkundige last, uitwerken en concretiseren]

§ 2. Het college van burgemeester en schepenen kan in de vergunning bepalen dat het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last op gecombineerde wijze aangewend zal worden met de opbrengst van andere financiële stedenbouwkundige lasten die zijn opgelegd in andere vergunningen om de uitvoering van infrastructuur te financieren waarvoor de opbrengst van iedere afzonderlijke financiële stedenbouwkundige last niet zou volstaan.

Een gecombineerde inzet van de opbrengsten van verschillende financiële stedenbouwkundige lasten met toepassing van deze paragraaf is alleen mogelijk voor zover voldaan is aan de criteria vermeld in de eerste paragraaf van dit artikel, namelijk voor zover de infrastructuur die wordt gefinancierd met de opbrengsten van de verschillende financiële stedenbouwkundige lasten een zeker verband vertoont met alle vergunde werken, zich enigszins in de omgeving bevindt van de verschillende verkavelingen en/of projecten en de woon- en leefkwaliteit van de verschillende vergunde verkavelingen en/of projecten en/of hun omgeving ten goede komt. Bovendien moet de bijdrage van iedere financiële stedenbouwkundige last evenredig zijn in verhouding tot de mate waarin de vergunde verkaveling of het vergunde project bijdraagt tot de nood om de infrastructuur aan te leggen of te renoveren.

§ 3. De opbrengst van de financiële stedenbouwkundige last kan uitsluitend aangewend worden ter financiering van de aanleg en/of de renovatie van de infrastructuur die uitdrukkelijk is vermeld in de vergunning.

§ 4. De infrastructuur die wordt gefinancierd met de financiële stedenbouwkundige last, moet op beduidende wijze zijn aangevat binnen een termijn van [...] jaar nadat de financiële stedenbouwkundige last integraal werd gestort.

§ 5. In afwijking op de eerste vier paragrafen van dit artikel kan de gemeente ten laatste [...] maanden voor het verstrijken van de termijn bedoeld in de vierde paragraaf van dit artikel de vergunninghouder in kennis stellen van de volledige of gedeeltelijke herbestemming van het ontvangen bedrag van de financiële stedenbouwkundige last voor de aanleg of renovatie van andere infrastructuur dan deze die

vermeld is in de vergunning, op voorwaarde dat het gaat om infrastructuur die beantwoordt aan de omschrijving vermeld in de eerste twee paragrafen van dit artikel.

In geval van herbestemming van de opbrengst van de financiële stedenbouwkundige last, kan de termijn bedoeld in de vierde paragraaf van dit artikel eenmalig verlengd worden met ten hoogste [...] [maanden/jaar]. De verlenging van de uitvoeringstermijn slaat enkel op het herbestemde deel van het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last. De uitvoeringstermijn van het deel van het bedrag van de financiële stedenbouwkundige last dat niet herbestemd is, blijft ongewijzigd.

§ 6. Wanneer het college van burgemeester en schepenen de vergunninghouder in kennis stelt van het ontstaan van een geval van overmacht voor de uitvoering van de infrastructuur waarvoor de financiële stedenbouwkundige last is opgelegd, wordt de termijn bedoeld in de vierde paragraaf van dit artikel opgeschort vanaf de datum waarop de kennisgeving is verstuurd en dit tot de dag waarop het geval van overmacht ophoudt te bestaan. De kennisgeving van het geval van overmacht gebeurt met een aangetekende brief, zo niet wordt de termijn bedoeld in de vierde paragraaf van dit artikel niet opgeschort.

§ 7. Bij overschrijding van de termijn voor de uitvoering van de infrastructuur waarvoor ter financiering een financiële stedenbouwkundige last is opgelegd, betaalt de gemeente het gedeelte van de financiële stedenbouwkundige last dat nog niet werd aangewend terug aan de vergunninghouder.

4 Aanbevelingen

4.1 Verruiming van de ruimtelijke werking van het instrument

Het strikte verband dat in de huidige regelgeving wordt gelegd tussen enerzijds de stedenbouwkundige last en anderzijds de vergunde werken, de voordelen daarvan voor de aanvrager en de nadelen daarvan voor de overheid, beperkt de mogelijkheden om het instrument van de stedenbouwkundige last in te zetten in het kader van een ruimer ruimtelijk beleid dat de context van het concrete stedenbouwkundige project overstijgt. Aangezien er een voldoende verband moet zijn tussen de vergunde werken en de daaraan verbonden stedenbouwkundige last, lijkt er minstens impliciet een zekere 'nabijheidsvereiste' vervat te zitten in de huidige regelgeving en is het juridisch twijfelachtig of aan de vergunninghouder een last zou kunnen worden opgelegd om pakweg elders in de gemeente een groenzone aan te leggen die in geen enkele fysieke of functionele relatie staat tot het vergunde project zélf.

Om deze reden kan het wenselijk zijn om de ruimtelijke werking van het instrument van de stedenbouwkundige last te verruimen. Op basis van de vergadering met de klankbordgroep lijken de gemeenten hier wel oor naar te hebben. De Vlaamse decreetgever zou daarvoor inspiratie kunnen zoeken in de Waalse regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw ('*Code du Développement Territorial* – '*CoDT*') waar reeds een ruimere ruimtelijke draagwijdte is gegeven aan het instrument van de stedenbouwkundige last (Waals Parlement, *parl.wal.*, 2013-2014, 942/1 en *parl.wal.*, 2015-2016, 307/1) .

Artikel D.IV.54 CoDT bepaalt als volgt:

> '*Outre les conditions nécessaires à la faisabilité ou à l'intégration du projet, l'autorité compétente peut subordonner la délivrance des permis aux charges qu'elle juge utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité.*
>
> *Les charges d'urbanisme consistent en des actes ou travaux imposés au demandeur, à l'exclusion de toute contribution en numéraire, en vue de compenser l'impact que le projet fait peser sur la collectivité au niveau communal. Les impacts positifs du projet sur la collectivité, à savoir sa contribution à rencontrer un besoin d'intérêt général, sont pris en compte pour, le cas échéant, contrebalancer les impacts négatifs.*
>
> *Les charges sont supportées par le demandeur et couvrent la réalisation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts publics, la réalisation ou la rénovation de constructions ou d'équipements publics ou communautaires en ce compris les conduites, canalisations et câbles divers enfouis, ainsi que toutes mesures favorables à l'environnement.*
>
> *En outre, l'autorité compétente peut subordonner, dans le respect du principe de proportionnalité, la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune ou à la Région, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elles, la propriété de voiries, d'espaces publics, de constructions ou d'équipements publics ou communautaires ou de biens pouvant accueillir de tels constructions ou équipements.*
>
> *Le Gouvernement peut déterminer la nature des charges d'urbanisme, les modalités d'application de ces charges et définir le principe de proportionnalité.*'

Dit artikel is verder als volgt uitgevoerd in artikel R.IV.54-1 § 1 CoDT:

> '*La nature des charges imposées ne doit pas nécessairement être en relation immédiate avec le projet autorisé. Néanmoins, les actes et travaux imposés au titre de charges d'urbanisme*

doivent soit se situer dans ou à proximité du projet, soit être justifiés au regard de la stratégie territoriale définie à l'échelle communale ou pluricommunale, au sens des articles D.II.10 et D.II.6.'

Er wordt in de Waalse regelgeving dus een duidelijke link gelegd met de impact van een vergund project op de ruimere gemeentelijke collectiviteit, zonder te vereisen dat alleen bijkomende taken kunnen worden gecompenseerd die voortvloeien uit de vergunde werken. Vervolgens is bepaald dat de lasten zich hetzij moeten situeren in de nabijheid van het vergunde project, hetzij gerechtvaardigd moeten worden in het licht van de gemeentelijke ruimtelijke strategie die is uitgestippeld in de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. Deze laatste zinsnede laat dus uitdrukkelijk toe om een last op te leggen die bijdraagt tot het gemeentelijke ruimtelijke beleid dat is bepaald in de geëigende beleidsplannen, zonder dat vereist is dat de last zich alsdan situeert in de nabijheid van het project. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden aan de Waalse gemeenten om stedenbouwkundige lasten als een instrument in te zetten om het gemeentelijk ruimtelijk beleid uit te voeren op een ruimere gemeentelijke schaal, voor zover er aannemelijk gemaakt wordt dat het vergunde project een negatieve impact heeft op de gemeentelijke collectiviteit.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de Waalse lastenregeling de inzet van financiële stedenbouwkundige lasten uitdrukkelijk uitsluit ('à l'exclusion de toute contribution en numéraire').

Indien in de Waalse lastenregeling de inzet van financiële stedenbouwkundige lasten wél mogelijk zou zijn, zou dit ook de ruimtelijke inzet van financiële lasten aanzienlijk vergroten. Dit zou alsdan bijvoorbeeld aan de gemeente kunnen toelaten om de kosten die door de gemeente worden gemaakt voor (infrastructuur)werken gedeeltelijk te alloceren aan vergunde verkavelingen of projecten die hiervan mee de voordelen genieten, ook wanneer de nood aan deze (infrastructuur)werken als dusdanig niet voortvloeit uit de betreffende vergunde verkavelingen of projecten. Het zou dan volstaan dat een soort van algemene kosten-batenmechanisme wordt uitgewerkt in de gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen. In de huidige Vlaamse regeling is het juridisch betwistbaar om dergelijke investeringskosten te verhalen op individuele vergunde verkavelingen of projecten, indien de (infrastructuur)werken waarvoor de investeringskosten worden gemaakt als dusdanig niet in een rechtstreeks verband staan met de betreffende vergunde verkavelingen en projecten.

Hiermee lijkt in het Waals Gewest afstand te zijn genomen van het retributief karakter van de stedenbouwkundige last als een directe compensatie van de nadelen die de vergunde werken rechtstreeks voor de overheid meebrengen. Er kan namelijk moeilijk worden voorgehouden dat de verplichting om elders in de gemeente werkzaamheden uit te voeren, een compensatie vormt voor een nadeel dat de vergunde werken voor de gemeente meebrengen en waaruit de vergunninghouder een individueel voordeel haalt. Er lijkt dan ook eerder sprake te zijn van een last met een ruimer compensatoir karakter die bij decreet wordt opgelegd.

Er zou dan ook overwogen kunnen worden om de regeling van de stedenbouwkundige lasten op een gelijkaardige manier aan te passen in het Vlaams Gewest, met dit verschil dat financiële lasten wél mogelijk zouden zijn. Wanneer het instrument op deze manier verruimd wordt heeft dit ook een impact op de invulling van de evenredigheidsvereiste. In de Waalse regeling is dit als volgt ingevuld in artikel R.IV.54-2 CoDT:

'§ 1er

Le principe de proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre d'une part le coût financier que l'exécution du projet est susceptible de faire peser sur la collectivité sur la base de sa localisation et de son importance déterminée en termes de superficie, de nombre de personnes accueillies ou de trafic généré, et d'autre part le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées. Le coût des charges et des cessions à titre gratuit imposées ne peut cependant avoir une importance déraisonnable par rapport à l'objet du permis sollicité par le demandeur.

§ 2

L'examen du respect du principe de proportionnalité peut être fait en comparant le coût réel des charges et des cessions à titre gratuit imposées à un coût jugé raisonnable estimé sur base d'un montant théorique fixé par l'autorité compétente. La charge et la cession à titre gratuit sont considérées comme proportionnées lorsque leurs coûts cumulés ne dépassent pas le montant théorique servant de point de comparaison

Le montant théorique est fixé en euros en fonction de la localisation et de la superficie du projet, mesurée en surface utile, surface plancher ou autre, du nombre de personnes accueillies mesuré en nombre de logements, capacité d'accueil ou autre, ou du trafic généré. Le Ministre peut déterminer la méthodologie à appliquer en vue de calculer la valeur des éléments sur la base desquels le montant théorique est fixé.

Pour l'examen du respect du principe de proportionnalité, il n'est pas tenu compte des conditions que le projet doit remplir pour être acceptable, et qui concernent soit sa faisabilité, c'est-à-dire les conditions nécessaires à sa mise en oeuvre et à son exploitation, soit son intégration à l'environnement bâti et non bâti.

4.2 Een juist begrip van het retributief karakter van financiële lasten

Een stedenbouwkundige last in natura wordt klassiek beschouwd als een directe compensatie voor de nadelen die de vergunde werken meebrengen voor de vergunningverlenende overheid. In die zin kan worden gesteld dat een last in natura een retributief karakter heeft: de vergunninghouder betaalt op directe wijze de 'schuld' af bij de overheid die de vergunde werken doen ontstaan en geniet ook het voordeel van deze werken.

Een financiële stedenbouwkundige last is in de rechtspraak dan ook gekwalificeerd als een retributie. Dit houdt in dat de financiële last een billijke vergoeding uitmaakt voor een specifieke tegenprestatie die de overheid levert in het persoonlijk belang van de burger en waarvan deze een individueel voordeel geniet. De specifieke tegenprestatie bestaat erin dat de last in natura, die door de vergunningverlenende overheid zou kunnen worden opgelegd aan de vergunninghouder, niet wordt opgelegd, maar dat de gemeente de werkzaamheden in natura zélf uitvoert en de vergunninghouder dit laat bekostigen in de vorm van een financiële stedenbouwkundige last.

Essentieel hierbij is dat de bestemming die kan worden gegeven aan de opbrengst van de financiële last, in grote mate bepaald wordt door de aard van de last in natura die namelijk gefinancierd moet worden met deze financiële last. De Raad van State oordeelt namelijk dat een financiële last een andere manier is 'om diezelfde werkzaamheden [lees: de last in natura] mogelijk te maken' (RvS 15 juni 2009, nr. 194.193). Met andere woorden, met de opbrengst van de financiële last kunnen uitsluitend de werkzaamheden gefinancierd worden die anders als een last in natura zouden zijn opgelegd. Vermits de last in natura zélf retributief is en een directe compensatie vormt voor een nadeel dat de vergunde werken meebrengen voor de gemeente en de vergunninghouder ook de voordelen geniet van de uitvoering van de last in natura, is de financiële last die in de plaats komt van de last in natura een retributie. Het is precies dit retributief karakter van de stedenbouwkundige last in natura die de rechter ertoe heeft gebracht om de financiële last te kwalificeren als een retributie.

Wanneer nu aan het instrument van de stedenbouwkundige last een ruimere compensatoire werking wordt gegeven zoals in de Waalse lastenregeling, kan worden betwijfeld of een financiële last in een dergelijke lastenregeling nog beschouwd kan worden als een retributie. Wanneer de last in natura die het voorwerp uitmaakt van de financiële last geen nadeel meer vergoed dat rechtstreeks voortvloeit uit de vergunde werken en aldus een ruimer compensatoir karakter heeft en de vergunninghouder ook niet meer een direct voordeel geniet van de werkzaamheden die worden gefinancierd met de opbrengst van de financiële last, komt ook de kwalificatie van de financiële last als een retributie onder druk te staan. Het lijkt langs de andere kant ook moeilijk om alsdan te spreken van een belasting. Het betreft namelijk een financiële vergoeding die een rechtstreekse rechtsgrond heeft in een decretale regeling en niet in een belastingreglement en bovendien als een last wordt opgelegd in een omgevingsvergunning.

Het lijkt dan ook eerder te gaan om een *sui generis* financiële vergoeding die bij decreet in het leven wordt geroepen, zoals de boscompensatiebijdrage in artikel 90bis van het Bosdecreet. Hierbij moet wel het voorbehoud gemaakt worden dat de uiteindelijke kwalificatie uitsluitend toekomt aan de rechter.

De beperkte ruimtelijke reikwijde van de financiële last zoals deze vandaag bestaat in het Vlaams Gewest, vloeit dus voort uit het feit dat de last in natura die daarmee moet worden gefinancierd een duidelijk en rechtstreeks verband moet hebben met de vergunde werken en bijgevolg een retributief karakter heeft. Aangezien met de financiële last uitsluitend werkzaamheden kunnen worden gefinancierd die anders als een last in natura zouden zijn opgelegd, heeft ook deze een retributief karakter en betreft het een retributie. Vandaar dat gemeenten onder de huidige regeling hun toevlucht moeten nemen tot een belastingreglement om middelen te verwerven die vervolgens naar eigen (ruimtelijke) inzichten van de gemeente kunnen worden aangewend om bijvoorbeeld groene ruimtes aan te leggen waar ook in de gemeente. De opbrengst van een gemeentelijke belasting dient namelijk om de algemene openbare uitgaven van de gemeente te bekostigen, zodat er geen rechtstreeks verband hoeft te zijn tussen de grondslag van de belasting en de bestemming van het belastinggeld. Alleen betekent dit dat onder de huidige regeling de stedenbouwkundige last niet het juiste instrument is om een dergelijk ruimtelijk beleid te financieren en dat hiervoor belastingreglementen moeten worden gehanteerd, waarbij deze belastingreglementen uiteraard moeten voldoen aan alle grondwettelijke en fiscale grondbeginselen. Dit zou kunnen veranderen door de ruimtelijke werking van het instrument van de stedenbouwkundige last te verruimen zoals hoger voorgesteld, met dien verstande dat de kwalificatie van de financiële last in een dergelijke regeling als een retributie vermoedelijk niet langer opgaat en er eerder sprake is van een *sui generis* compensatoire vergoeding.

Uiteraard moeten de juridische haalbaarheid van een decretale rechtsgrond voor een dergelijke financiële lastenregeling en hoe een dergelijke decretale rechtsgrond moet worden uitgewerkt, nader worden onderzocht. Dit valt buiten het bestek van de huidige opdracht.

4.3 Schrapping van de vereiste dat de last moet kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager

Artikel 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet bepaalt dat stedenbouwkundige lasten moeten kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager. Er wordt dan ook aangenomen dat de uitvoering van een werk of handeling niet als een last in natura kan worden opgelegd, voor zover de uitvoering van dit werk of deze handeling zélf nog een omgevingsvergunning vereist. Dit verhindert in het bijzonder vaak de oplegging van een last in natura buiten het perceel waarop het vergunde project betrekking heeft, nu dit geen deel uitmaakt van het aangevraagde project en voor de verwezenlijking daarvan bijgevolg een aparte omgevingsvergunning vereist is. In veel gevallen wordt hier een mouw aangepast door alsdan een financiële last op te leggen, waarna de vergunningverlenende overheid zélf de nodige stappen onderneemt om de last in natura buiten het projectperceel te realiseren.

Er zou dan ook overwogen kunnen worden om de vereiste dat last moet kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager te schrappen, zodat lasten in natura buiten het projectperceel die omgevingsvergunningsplichtig zijn, mogelijk zouden worden. Er zou alsdan wel moeten worden onderzocht of de schrapping van deze vereiste geen negatieve gevolgen kan meebrengen en hoe eventuele negatieve gevolgen ondervangen kunnen worden in de regelgeving.

4.4 Decretale uitwerking financiële lasten en waarborgen

We stellen vast dat financiële lasten momenteel niet uitdrukkelijk vermeld zijn in de (weliswaar niet-limitatieve) decretale oplijsting van mogelijke stedenbouwkundige lasten. De mogelijkheid om financiële waarborgen te hanteren is vermeld, maar erg summier uitgewerkt. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien voor financiële lasten. Voor wat betreft financiële waarborgen zouden de procedurele aspecten daarvan decretaal

geregeld kunnen worden (controle uitvoering last, vrijgave of opeisbaarheid van de waarborg, gevolgen overdracht vergunning). Dit zou meer houvast kunnen bieden aan de gemeenten die dit niet langer zelf zouden moeten uitwerken.

4.5 Gewestelijke verordening financiële lasten?

Voor zover de Vlaamse Regering een gewestelijke stedenbouwkundige verordening zou willen vaststellen om (minimale en maximale) bedragen voor financiële lasten te bepalen en dus op te leggen aan alle vergunningverlenende overheden in het gewest, is dit thans niet mogelijk. De Vlaamse decreetgever heeft de mogelijkheid om technische en financiële lasten op te leggen in een stedenbouwkundige verordening en stedenbouwkundige lasten op algemene wijze op te leggen in een stedenbouwkundige verordening, uitdrukkelijk beperkt tot gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Voor zover de Vlaamse Regering op dit vlak reglementerend zou willen optreden aan de hand van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, is dus een aanpassing nodig van de VCRO en/of het Omgevingsvergunningsdecreet.

Hierbij rijst wel de vraag of het realistisch en wenselijk is dat de Vlaamse Regering op gewestniveau (minimale en maximale) bedragen voor financiële lasten zou bepalen. De situatie van de Vlaamse gemeenten is dermate verschillend en verscheiden (grootte, invulling grondgebied, mate van verstedelijking, grondprijzen, enz.), dat het een hele uitdaging zou zijn om (minimale en maximale) bedragen voor financiële lasten vast te stellen die voor iedere vergunningsaanvraag in iedere gemeente een evenredige financiële last zouden garanderen rekening houdend met de voordelen voor de vergunninghouder en de nadelen voor de gemeente die voortvloeien uit het vergunde project. Bovendien liepen de gemeenten op de klankbordgroep niet meteen warm voor dit idee.

Er zou dan ook overwogen kunnen worden om te volstaan met het aanreiken van een modelverordening aan de gemeenten waarin een aantal criteria en een berekeningswijze zijn opgenomen om tot evenredige financiële lasten te komen in verhouding tot de voordelen voor de vergunninghouder en de nadelen voor de gemeente die voortvloeien uit het vergunde project. In een dergelijke modelverordening wordt alsdan abstractie gemaakt van de concrete situatie van iedere gemeente. Aan de hand van de aangereikte criteria en berekeningswijze kan iedere gemeente de modelverordening verder implementeren voor de eigen concrete situatie. In het kader van de huidige opdracht wordt een dergelijke modelverordening aangereikt. Mogelijk volstaat dit om het instrument van de financiële last verder te activeren op gemeentelijk niveau, nu alsdan de drempelvrees bij sommige gemeenten om dit instrument te hanteren omdat men niet weet hoe men evenredige financiële lasten kan bepalen, (hopelijk) afneemt. Indien de Vlaamse overheid toch verder zou willen gaan, zou gedacht kunnen worden aan een gewestelijke stedenbouwkundige verordening waarin deze criteria en berekeningswijze zijn uitgewerkt, zodat de gemeenten erdoor gebonden zouden zijn. Maar zoals hoger aangegeven, moet hiervoor eerst een rechtsgrond worden voorzien in de regelgeving.

4.6 Een uitvoeringstermijn en vervalregeling voor stedenbouwkundige lasten

In de huidige regeling is geen termijn bepaald waarbinnen een stedenbouwkundige last moet worden uitgevoerd wanneer noch een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening noch de vergunning hier iets over zegt. Bovendien brengt alleen de niet- of laattijdige uitvoering van de vergunde stedenbouwkundige handelingen het verval van de omgevingsvergunning mee. De niet-uitvoering of de laattijdige uitvoering van de stedenbouwkundige last kan dus niet het verval van de vergunning meebrengen. Er zou dan ook overwogen kunnen worden om decretaal een termijn te bepalen waarbinnen een stedenbouwkundige last moet zijn uitgevoerd dan wel een aanvang moet zijn genomen met de uitvoering daarvan en aan de overschrijding van deze termijn het verval van de vergunning te koppelen. Een dergelijke ingreep zou de naleving in de praktijk van stedenbouwkundige lasten bevorderen. In het voorontwerp van Instrumentendecreet is een uitbreiding van de vervalregeling tot stedenbouwkundige lasten voorzien. In voorkomend geval zou voorzien kunnen worden dat de

gemeente een andere uitvoeringstermijn kan bepalen in hetzij een stedenbouwkundige verordening hetzij de vergunning zelf.

4.7 Verruiming van het sanctie-arsenaal bij niet-naleving van de stedenbouwkundige last

Momenteel verbindt de regelgeving alleen de mogelijkheid tot bestuursdwang aan de niet-naleving van de stedenbouwkundige last. In de praktijk blijken gemeenten dit echter nauwelijks toe te passen. De mogelijkheid om sanctionerend op te treden wanneer de stedenbouwkundige last niet wordt uitgevoerd, wordt in grote mate ingeperkt door het feit dat dit geen stedenbouwkundig misdrijf of stedenbouwkundige inbreuk oplevert. Indien de schending van de verplichting om een stedenbouwkundige last uit te voeren een stedenbouwkundige inbreuk zou opleveren, zou hiertegen kunnen worden opgetreden met de bestuurlijke maatregelen en geldboeten bepaald in de VCRO. Aldus zou een gemeente die geen financiële waarborg heeft verbonden aan de uitvoering van de stedenbouwkundige last, alsnog een last onder dwangsom kunnen opleggen aan de vergunninghouder die de last niet heeft uitgevoerd. Daardoor kan de in gebreke blijvende vergunninghouder alsnog in zijn portefeuille worden geraakt en bijgevolg worden aangezet om de last uit te voeren. Het grote voordeel van de last onder dwangsom in vergelijking met bestuursdwang is dat de gemeente niet alsnog zelf de last moet uitvoeren en bovendien geen financieel risico draagt. Dit is anders bij bestuursdwang waarbij de gemeente zélf actie moet ondernemen en bovendien het financiële risico draagt wanneer de vergunninghouder de door de gemeente gemaakte kosten voor de uitvoering van de last weigert te vergoeden of niet kan vergoeden. Hierin ligt mogelijk een deel van de verklaring voor de beperkte praktijktoepassing van de bestuursdwang. Het verdient dan ook aanbeveling om de niet-naleving van de stedenbouwkundige last te kwalificeren als een stedenbouwkundige inbreuk.

Uiteraard zou ook het gebruik van de financiële waarborg kunnen worden geactiveerd. Indien de gemeenten vaker een financiële waarborg zouden verbinden aan de financiële last, zouden er normaal gezien minder uitvoeringsproblemen zijn met lasten en dit zonder dat de gemeente bestuursdwang moet toepassen. De financiële waarborg moet dan wel voldoende pijn in de portefeuille doen, zonder onevenredig te zijn. Een activeringsregeling zou erin kunnen bestaan dat de decreetgever de gemeenten zou verplichten om hetzij in een welbepaald aantal opgesomde gevallen verplicht een financiële waarborg te verbinden aan de stedenbouwkundige last hetzij een algemeen geldende verplichting daartoe in het leven te roepen waaraan eventueel uitzonderingsgevallen gekoppeld kunnen worden. Het voorontwerp van Instrumentendecreet voorziet reeds in een activeringsregeling van de financiële waarborg.

4.8 Kennis- en capaciteitsondersteuning van de gemeenten

Aangezien de impact van projectspecifieke parameters op de business case het niet mogelijk maakt om in absolute cijfers over alle projecten heen te veralgemenen welke budgettaire ruimte er is voor stedenbouwkundige lasten (bijvoorbeeld een absolute marge per ontwikkelde m^2) , lijkt het aangewezen om voor omvangrijke projecten case-specifiek te analyseren welke lasten redelijk zijn in verhouding tot het voordeel van de aanvrager. Alleen dergelijke werkwijze laat toe om de stedenbouwkundige lasten te optimaliseren voor de overheid.

Professionalisering van overheden zal in dat geval weliswaar nodig : de calculatie van de business case van een ontwikkeling vraagt namelijk technische, financiële en markt-kennis mbt vastgoed en bouwen. Het coördineren van het overlegproces tussen overheid en private partijen vraagt eveneens expertise.

Aangezien het voor veel lokale overheden budgettair niet realistisch lijkt om dergelijke expertise permanent in huis te halen, stelt zich de vraag hoe dit centraal kan georganiseerd of ondersteund worden. En zelfs indien de middelen daartoe lokaal beschikbaar zouden zijn, is de lokale overheid te zeer betrokken partij om het overlegproces te kunnen coördineren.

- Onafhankelijkheid is cruciaal om als neutrale partij te kunnen adviseren/coördineren: stakeholders die belang hebben in het project zijn geen geschikte adviseurs. Een neutrale partij schept vertrouwen bij private partijen.
- Niet realistisch voor lokale overheden om kennis permanent in huis te halen en bovendien rechtstreeks betrokken partij
- ondersteuning en kennisdeling op hoger niveau nodig
- mogelijk is er een rol weggelegd voor dienst Vastgoedtransacties op Vlaams niveau (de vroegere aankoopcomité's) die nu al een rol opnemen in waardebepalingen ikv decreet Landinrichting (voor landbouwgronden) ? Ook de VLM en de landcommissies komen hiervoor in aanmerking.
- mogelijk is hier een rol weggelegd voor de Provinciale OntwikkelingsMaatschappij? (tenzij die stakeholder is als vb grondeigenaar)
- Mogelijk kan ook de VVSG de nodige ondersteuning geven aan lokale overheden.
- mogelijke wordt beroep gedaan op externe ondersteuning via raamcontracten?

4.9 Transparantie over stedenbouwkundige randvoorwaarden

De *business case* van een ontwikkeling is afhankelijk van heel wat projectspecifieke parameters die private partijen niet beheersen. Hoe meer variabele parameters voorafgaand aan het project worden geëlimineerd en vervangen door vaste randvoorwaarden, hoe helderder het financiële kader wordt voor de ontwikkelaar. Een helder en betrouwbaar financieel kader brengt belangrijke voordelen met zich mee :

- Schept duidelijkheid voor de private partij en laat hem toe om beter de budgettaire ruimte voor stedenbouwkundige lasten te kunnen inschatten
- is daarom een goede basis voor een overlegproces tussen overheid en private partij over (case-specifieke) stedenbouwkundige lasten
- Impliceert dat de ontwikkelaar voor de grond een marktconforme prijs kan bepalen en voldoende budget overhoudt om de in de vergunningsaanvraag beloofde kwaliteit ook daadwerkelijk te realiseren

Overheden hebben belangrijke projectparameters in de hand en kunnen hun steentje bijdragen aan de voortgang van het ontwikkelingsproces door transparantie te creëren en duidelijk te communiceren mbt :

- Visie over mobiliteit : parkeernorm, al dan niet ondergronds, oplaadpalen, fietsenstalling, deelparkings, …
- Stedenbouwkundige en architecturale visie : vergunbare densiteit, straatgroen, gewenste mix van typologieën en doelgroepen, omgang met erfgoed, …
- technisch ambitieniveau : kwaliteit en duurzaamheid van het project, circulaire principes zoals bv gesloten kringlopen op gebiedsniveau voor water, energie, afval, warmte, …
- de voortgang van administratieve processen
- De nacalculatie van gerealiseerde ontwikkelingsprojecten

In de ontwerp verordening (zie supra) werd volgende suggestie gedaan voor de berekening van de stedenbouwkundige lasten :

A. Met het oog op het bepalen van een financiële stedenbouwkundige last die evenredig is in verhouding tot de voordelen voor de aanvrager:

a. Wordt geen financiële stedenbouwkundige last opgelegd voor verkavelingen en projecten onder [X] m^2 ontwikkelde oppervlakte.
b. Wordt een financiële stedenbouwkundige last van [Z] euro opgelegd per ontwikkelde m^2 voor verkavelingen en projecten waarvan de ontwikkelde oppervlakte zich situeert tussen [X] en [Y] m^2.

c. Worden eventuele bijkomende stedenbouwkundige lasten bepaald op basis van een case-specifieke benadering voor verkavelingen en projecten boven [Y] m^2 ontwikkelde oppervlakte.

[De parameters X, Y en Z zijn te bepalen per gemeente of regio]

B. Met het oog op het bepalen van een financiële stedenbouwkundige last die evenredig is in verhouding tot de nadelen voor de gemeente:

a. Wordt een marktconforme raming opgemaakt van de investeringskosten waar de gemeente mee wordt geconfronteerd voor de realisatie of renovatie van de infrastructuurwerken ten gevolge van de realisatie van de verkaveling of het project
b. Worden de investeringskosten in mindering gebracht die de gemeente hoe dan ook zou hebben moeten dragen voor de realisatie of renovatie van de infrastructuurwerken mocht de verkaveling of het project niet zijn ontwikkeld. De investeringskosten die daarna resteren Het bedrag dat aldus in mindering wordt gebracht moeten evenwel in verhouding staan tot het aandeel van de ontwikkelbare oppervlakte van de verkaveling of het project in de totale toekomstig ontwikkelbare oppervlakte van de betreffende infrastructuurwerken in de omgeving.

C. Indien het onder A berekende bedrag het onder B berekende bedrag overstijgt, wordt de financiële stedenbouwkundige last vastgelegd op het onder B berekende bedrag. Indien het onder B berekende bedrag het onder A berekende bedrag overstijgt, wordt de financiële stedenbouwkundige last vastgelegd op het onder A berekende bedrag

Om meer inzicht te krijgen in de concrete waarden die moeten worden toegekend aan de onbekenden X, Y en Z voor een specifieke gemeente of regio, is het een mogelijkheid om nacalculatie van gerealiseerde ontwikkelingsprojecten uit te voeren :

- Ondergrens X bepaalt vanaf welke grootte-orde van te ontwikkelen bruto- oppervlakte stedenbouwkundige lasten worden opgelegd. Aangezien lokale overheden met meer verstedelijkt grondgebied meer grootschalige projecten gerealiseerd zien op hun grondgebied, en in dergelijke ontwikkelingen gemiddeld in verhouding ook meer budgettaire ruimte is voor stedenbouwkundige lasten, kunnen deze overheden opteren om X hoger te leggen dan de kleinere gemeenten. Over deze ondergrens X kunnen meer concrete uitspraken worden gedaan vanuit nacalculatie van projecten met verscheiden schaalgrootte.

- Grens Y bepaalt vanaf welke grootte-orde van te ontwikkelen bruto- oppervlakte bovenop de basislast bijkomende lasten worden opgelegd obv case-specifieke analyse. Enerzijds kan vanuit analyse van de grootte-orde van gerealiseerde ontwikkelingen en vanuit visie voor toekomstige ontwikkelingen op het betreffende grondgebied bepaald worden welke grootte-ordes van ontwikkelingen in de toekomst meest relevant zullen zijn voor de betreffende overheid. Anderzijds kan door nacalculatie van ontwikkelingen bepaald vanaf welke grootte-orde de case-specifieke lastenbepaling haalbaar is in afweging met de administratieve kost die dit met zich meebrengt voor de overheid.

- Bedrag Z is sterk afhankelijk van de regio en van de ligging tov een kern (in, op de rand of buiten de kern van stad of gemeente), aangezien dit sterk de verkoopsinkomsten (of nog, woningprijzen en grondprijzen) bepaalt. Z is per regio te bepalen op basis van de nacalculatie van projecten met onderling zeer verscheiden projectparameters. Op die manier kan voor de regio een ondergrens bepaald worden voor stedenbouwkundige lasten die aanvaardbaar is in zeer verscheiden projectomstandigheden.

5 Bronnen

5.1 Wetgeving en parlementaire voorbereiding

- Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning, *B.S.* 23 oktober 2014.
- Voorontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium. goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 juli 2018. Zie ook de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet houdende het realisatiegericht instrumentarium, 43 en 112-114.
- Ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *Parl. St.* Vl. Parl. 2008-2009, stuk 2011, nr. 1, 119.
- Ontwerp van decreet betreffende de omgevingsvergunning, *Parl. St.* Vl. Parl. 2013-2014, stuk 2334, nr. 1, 53.

5.2 Rechtspraak

- RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0315.
- RvVb 7 maart 2017, nr. RvVb/A/1617/0619.
- RvVb 17 december 2015, nr. RvVb/A/1516/0381.
- RvS 20 april 2015, nr. 230.917.
- RvVb 12 augustus 2014, nr. A/2014/0555.
- RvS 19 december 2011, nr. 216.922.
- RvS 26 september 2011, nr. 215.320.
- RvS 21 september 2009, nr. 196.242.
- RvS 15 juni 2009, nr. 194.193.
- RvS 30 juni 1987, nr. 28.326.

5.3 Rechtsleer

- J. BELEYN, "Stedenbouwkundige lasten als verse spijs voor de noodlijdende gemeentekas", TOO 2015, afl. 2, 269
- F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", TROS 2003, alf. 29, 5
- T. VANOUTRIVE, J. CANT (Onderzoeksgroep voor Stadsontwikkeling, Universiteit Antwerpen), H. VAN DEN HEEDE (Cevi NV), Y. LOIX (GSJ advocaten), D. ROELS, G. VLOEBERGH (Studiegroep Omgeving)(2017), "Vergunningenbeleid in Vlaanderen" (Bestek nr. RV-AOM/16/15) synthesenota uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Planbureau voor Omgeving. Brussel
- P. DEFOORT en H. VANDERMEERSCH, 'De stedenbouwkundige last in de omgevingsvergunning', *TROS* 2018, 210;
- E. HOLLEMAN en B. SCHELSTRAETE, 'Lasten opgelegd in een omgevingsvergunning: waar liggen de grenzen voor het vergunningverlenend bestuur?', *T.Not.* 2018.

5.4 Websites

https://www.ruimtelijkeordening.be/nl-nl/LastenVoorwaarden