

**College van burgemeester en schepenen van de stad GENT**

U.Ref: Stedenbouwkundige lastenverordening 'een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken'

O.Ref.: 10668/5-22599/PJD/PJD

## **BEZWAARSCHRIFT**

1. De **vzw BEROEPSVERENIGING VAN DE VASTGOEDSECTOR - UNION PROFESSIONNELLE DU SECTEUR IMMOBILIER (BVS- UPSI)**, met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Kunstlaan 58 en ingeschreven in de KBO onder het nummer 0850.070.881
2. De **vzw EMBUILD OOST-VLAANDEREN**, met maatschappelijke zetel te 9052 Gent, Tramstraat 59 en ingeschreven in de KBO onder het nummer 0807.742.160

voor wie optreedt LDR ADVOCATEN, met name mr. Pieter-Jan DEFOORT en mr. Maxim SENESAEL, met kantoor te 8020 Oostkamp, Domein De Herten, Hertsbergsestraat 4,

wensen bij deze hun opmerkingen en bezwaren te laten gelden met betrekking tot:

**het ontwerp van de stedenbouwkundige lastenverordening 'een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken'**

Nu het openbaar onderzoek tot en met 11 december 2024 loopt, is dit bezwaarschrift tijdig ingediend.

## I. SITUERING

1. Uw college van burgemeester en schepenen (hierna: “Uw CBS”) keurde op 10 juli 2024 het ontwerp van de stedenbouwkundige lastenverordening ‘een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten’ (hierna: de “ontwerpverordening”) goed.

De ontwerpverordening kadert binnen de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 2.3.1, § 1, vierde lid van de VCRO de financiële lasten via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze op te leggen:

*“Stedenbouwkundige verordeningen kunnen aan de aanvrager van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden technische en financiële lasten opleggen. Alle lasten die in artikel 75, §3, van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning vermeld worden, kunnen door middel van een gemeentelijke, provinciale of gewestelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze opgelegd worden.”*

2. De goedkeuringsbeslissing van 10 juli 2024 stelt dat de stad Gent door middel van voormelde ontwerpverordening de beleidsintenties van de stad Gent omtrent de groei van gemeenschapsvoorzieningen, het betaalbaar en divers woonaanbod, de openbare groenzones en de duurzame mobiliteit en het openbaar domein wil uitvoeren:

*“Ruimte voor Gent en het bestuursakkoord stellen een evenwichtige groei van onze Stad voorop. Zowel Ruimte voor Gent als het bestuursakkoord hebben daarbij **oog voor de uitdaging van een evenredige groei van gemeenschapsvoorzieningen, een betaalbaar en divers woonaanbod, openbare groenzones en een duurzame mobiliteit en openbaar domein**. Deze voorzieningen worden niet zonder meer vanuit de markt opgenomen en zijn een duidelijke taakstelling voor de (stedelijke) overheid.*

*In de beleidsnota ‘Stedenbouw, Architectuur, Publieke Ruimte, Mobiliteit, Historisch Patrimonium en Erfgoed’ van schepen Watteeuw staat het als volgt geformuleerd:*

*“De verdere ontwikkeling van de stad vraagt veel investeringen, maar levert ook op. We willen de kosten en de opbrengsten eerlijk verdeeld zien. **Daarbij willen we ook een evenwichtige groei van de stad. Dat laatste betekent dat er ook oog moet zijn voor betaalbaar wonen, duurzame mobiliteit, de spreiding en het aanbod aan voorzieningen en groen in de nabijheid.** Het instrument van de stedenbouwkundige lasten kan zorgen voor een sterke maar evenwichtige ontwikkelingsdynamiek, gericht op leefkwaliteit en ruimteneutraliteit. Private projectontwikkelingen stuwen de groei van de stad en dragen er, als de opgelegde lasten gerealiseerd worden, ook wezenlijk aan bij. De realisatie van nieuwe woonontwikkelingen speelt zo onmiddellijk in op de noden en verwachtingen, onder meer op vlak van onderwijs en kinderopvang, infrastructuur, diverse voorzieningen, groen en ontspanning.”*

***Op basis van deze beleidsintenties werd een traject tot opmaak van een verordening opgestart.***<sup>1</sup>  
(goedkeuringsbeslissing, p. 1-2)

## **II. BEZWAREN & OPMERKINGEN**

### **II.1. VOORAFGAANDELIJK: FINANCIËLE LAST ALS RETRIBUTIE BINNEN EEN WELOVERWOGEN RUIMTELIJK BELEID**

3. De ontwerpverordening kadert – zoals gezegd – binnen de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 2.3.1, § 1, vierde lid van de VCRO de financiële lasten via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op algemene wijze op te leggen.

4. Artikel 75, § 2, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet (hierna: het “OVD”) bepaalt dat **elke** last – dus ook een financiële last - zijn oorsprong vindt in het voordeel dat de vergunninghouder uit zijn vergunning haalt enerzijds, en in de “bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich neemt” anderzijds. Bovendien moeten de lasten overeenkomstig artikel 75, § 2, tweede lid van het OVD redelijk in verhouding zijn tot het vergunde project.

Rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: de “RvVb”) luidt hierover als volgt:

*“Echter doorstaat deze motivering de toets aan het artikel 75 Omgevingsvergunningsdecreet niet. Ten eerste is bepaald dat de lasten hun oorsprong vinden 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 dient te nemen (§2, eerste lid). Een last verbonden aan een omgevingsvergunning wordt immers opgelegd als ‘tegenprestatie’ voor de meerwaarden die de vergunninghouder creëert door het vergunde project en de bijkomende beleidstaken die hieruit voortkomen voor de vergunningverlenende overheid. Het verlenen van een vergunning genereert voor het bestuur aldus nieuwe taken en opdrachten. Het is dit element dat het opleggen van de last rechtvaardigt. Ten tweede moeten volgens §2, tweede lid van deze bepaling de lasten inderdaad redelijk in verhouding zijn met het vergunde project, hetgeen een bijzondere toepassing van het evenredigheidsbeginsel is.*

*Naast de vaststelling dat er geen kennelijke wanverhouding bestaat tussen het voordeel voor de aanvrager en de omvang van de last, moet bijgevolg evenzeer onderzocht en beoordeeld worden wat de meerwaarde van de last is voor de vergunninghouder, en in welke mate de overheid bepaalde taken op zich neemt en met andere woorden het nadeel voor haar inhoudt.”*<sup>2</sup>

Omwille van het aspect ‘tegenprestatie voor een bijkomende overheidstaak’ heeft de Raad van State het instrument van de last gekwalificeerd als een ‘retributie’.<sup>3</sup> Het Instrumentendecreet van 26 mei 2023, dat de mogelijkheid van het opleggen van een financiële last voor het eerst uitdrukkelijk decretaal heeft

<sup>1</sup> Eigen aanduiding.

<sup>2</sup> RvVb 13 juni 2024, nr. RvVb/A/2324/0811, Advoberingen bv.

<sup>3</sup> RvS 15 juni 2009, nr. 194.193, BVS e.a.

bevestigd, heeft het principe van de wederkerigheid/tegenprestatie niet verlaten, maar integendeel bevestigd.<sup>4</sup>

5. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt dat het opleggen van een verordening een dubbel perspectief heeft. Enerzijds biedt het de vergunningsaanvrager een stuk rechtszekerheid en voorspelbaarheid over de financiële lasten die zullen worden opgelegd. Anderzijds – en in dit kader relevant – moet de verordenende overheid dat instrument inzetten en motiveren vanuit **een weloverwogen ruimtelijk beleid** (waar de **bouwshift** een essentieel onderdeel uitmaakt).<sup>5</sup>

De principes van de bouwshift staan in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 20 juli 2018. De essentie van de bouwshift bestaat eruit om enerzijds bijkomende ruimte-inname van onbebouwde ruimte te ontmoedigen, en anderzijds ruimtelijk een verhoging van het rendement binnen het ruimtebeslag van steden en goed uitgeruste kernen te stimuleren.

Zie o.a. de volgende passages uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (hierna: “BRV”):

*“Het rendement van de ingenomen ruimte moet toenemen en de druk op de open ruimte moet de komende decennia aanmerkelijk dalen.”<sup>6</sup>*

en

*“Het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaand ruimtebeslag moet aantrekkelijker worden ten opzichte van ruimtelijk uitbreiden. Het versnellen van rendementsverhoging vergt enerzijds **snellere procedures, eenvoudigere regelgeving en betere instrumenten ten aanzien van de bebouwde ruimte** enerzijds **en** anderzijds een meer **restrictief en ontmoedigend optreden ten aanzien van ontwikkelingen in de niet-ingenomen ruimte.**”<sup>7</sup>*

De verordening doet het omgekeerde van wat de bouwshift vooropstelt. De verordening ontmoedigt immers projecten die gericht zijn op het verhogen van het ruimtelijk rendement. Alle binnenstedelijke projecten die voorzien in een hergebruik van gebouwen of in binnenstedelijke ontwikkelingen worden zwaar belast. Voor projecten die de bovengrens overstijgen of die een beroep doen op artikel 4.4.9/1 van de VCRO wordt nog een hogere last opgelegd dan normaal (zie *infra*, randnrs. 25 en 26), terwijl dit net dé projecten bij uitstek zijn die de bouwshift moeten helpen realiseren.

De lastenverordening is een gewone bijkomende belasting en geen instrument ter verwezenlijking van de ruimtelijke doelstellingen die het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 vooropstelt.

<sup>4</sup> Ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-2020, stuk 194, 31.

<sup>5</sup> Amendement op het ontwerp van decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 7, 94.

<sup>6</sup> Strategische visie van het BRV, p. 26.

<sup>7</sup> *Ibid.*

6. Bezwaarindieners merken op dat de ontwerpverordening niet kadert binnen voormeld weloverwogen ruimtelijk beleid dat is gericht op het realiseren van de principes van de bouwshift. De verordening voldoet evenmin aan de criteria van een retributie:

- De ‘eenheidsbedragen’ per functie gelden lineair voor elk project dat binnen de kwantitatieve onder- en bovengrenzen valt, en dit ongeacht de waarde en ligging van de grond, de afwerkingsgraad van het gebouw, de verkoopprijzen, het type van project, enz. (zie *infra*, randnr. 12).
- Voor projecten die de bovengrenzen overstijgen kan een hogere last worden opgelegd (zie *infra*, randnr. 26).
- Artikel 4.4.9/1 van de VCRO is hét instrument bij uitstek om de doelstelling van verdichten én ontpitten op een gebiedsgerichte manier te realiseren, specifiek op plekken waar een verouderd BPA die doelstellingen in de weg staan, maar wordt bijkomend belast (zie *infra*, randnr. 25).
- De ontwerpverordening voorziet niet in een tegenprestatie van de overheid in functie van de verleende vergunning, wat wel is vereist opdat de financiële last kan worden gekwalificeerd als een retributie. Bezwaarindieners stellen voor om in de ontwerpverordening op te nemen dat een concrete tegenprestatie – die moet kaderen binnen een weloverwogen ruimtelijk beleid - binnen een straal van 500 m van het project moet plaatsvinden.

7. In zoverre Uw CBS de financiële lasten van de ontwerpverordening zou kwalificeren als een belasting, merken bezwaarindieners op dat de ontwerpverordening in strijd is met de belastingregels (bijv. art. 170 van de Grondwet) en maken zij alle voorbehoud.

## **II.2. SCHENDING VAN ARTIKEL 75, § 2 VAN HET OMGEVINGSVERGUNNINGSDECREET, HET GELIJKHEIDS-, ZORGVULDIGHEIDS- EN REDELIJKHEIDSBEGINSEL, HET RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL (WAARONDER HET BEGINSEL ‘PATERE LEGEM QUAM IPSE FECISTI’) EN DE MATERIËLE MOTIVERINGSPLICHT**

### **a) Algemeen**

8. Zoals hoger gezegd bepaalt artikel 75 OVD dat elke last een tegenprestatie is voor voordeel van de vergunninghouder enerzijds en een bijkomende overheidstaak anderzijds, en heeft de rechtspraak om die reden een stedenbouwkundige last gekwalificeerd als een retributie.

Het gelijkheidsbeginsel is geschonden als in rechte en in feite vergelijkbare situaties ongelijk worden behandeld, zonder dat die ongelijke behandeling op een objectief criterium berust en in redelijkheid verantwoord is, of als in rechte en in feite onvergelijkbare situaties gelijk werden behandeld zonder dat die gelijke behandeling op een objectief criterium berust en in redelijkheid verantwoord is.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. RvVb 28 maart 2024, nr. RvVb/A/2324/0602, Leys.

9. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat Uw CBS bij de voorbereiding van de beslissing zorgvuldig te werk gaat en ervoor zorgt dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat met kennis van zaken alle betrokken belangen kunnen worden ingeschat en afgewogen.<sup>9</sup>

De materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op in rechte en in feite werkelijk bestaande, voldoende concrete en voor het dossier relevante feiten.<sup>10</sup>

Het redelijkheidsbeginsel vereist ten slotte dat een beslissing berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van het besluit anderzijds.<sup>11</sup>

#### **b) De lasten voor een loutere zone-eigen functiewijziging**

10. Artikel 2.2 van de ontwerpverordening bepaalt dat er voor projecten een normbedrag is verschuldigd als (i) de projecten betrekking hebben op de functies ‘wonen’, ‘kantoor’, ‘kleinhandel’, ‘hotel’ en/of ‘studentenhuisvesting’ én (ii) zij vallen binnen de onder- en bovengrenzen zoals bepaald in datzelfde artikel 2.2.

De berekening van het normbedrag gebeurt overeenkomstig artikel 2.6 van de ontwerpverordening op basis van de bruto vloeroppervlakte (hierna: de “BVO”) en dit vanaf de eerste vierkante meter nieuwe BVO van de nieuwe functie. Bezwaarindieners merken op dat nieuwe BVO ook ontstaat door loutere functiewijzigingen, nu artikel 2.6, tweede lid van de ontwerpverordening als volgt luidt:

***“Nieuwe BVO is BVO die ontstaat door***

- *nieuwbouw, al dan niet na sloop*
- *uitbreiding van een bestaand gebouw, met of zonder functiewijziging*
- ***functiewijziging***
- *regularisatie van één van bovenstaande” (eigen aanduiding)*

Bezwaarindieners verwijzen in dit kader naar rechtspraak van de Raad van State over de regeling van financiële lasten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Raad van State oordeelde dat voormelde **financiële lasten voor functiewijzigingen disproportioneel** waren, o.a. omdat deze niet in verhouding stonden tot de investeringskost van de betrokken projecten:

*“Overwegende dat artikel 3 van het bestreden besluit voorschrijft dat stedenbouwkundige lasten worden geïnd voor bestemmingswijzigingen, ook al worden er geen werkzaamheden verricht in het gebouw; dat er totaal geen evenredigheid bestaat tussen een gewone wijziging van de bestemming van een goed en de verplichting voor de houder van de vergunning waarbij die bestemmingswijziging wordt toegestaan, om bedragen te betalen die artikel 6 - dat vernietigd moet*

<sup>9</sup> RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo.

<sup>10</sup> RvVb 10 november 2022, nr. RvVb/A/2223/0234, Tratsaert.

<sup>11</sup> RvS 7 januari 2022, nr. 252.586, bv Xentes e.a.

*worden op basis van het tweede middel - vaststelt op 125 € per m<sup>2</sup>, wat kan leiden tot **kosten die niet in verhouding staan tot het investeringsbedrag dat nodig is om die wijziging aan te brengen, een investering die onbeduidend kan zijn indien er geen werkzaamheden worden verricht; dat het bestreden besluit op die manier zowel het begrip stedenbouwkundige lasten als het begrip retributie uitholt, en niet de evenredigheid in acht neemt die opgelegd is bij de paragrafen 1 van de artikelen 86 en 97 van de ordonnantie; dat het eerste onderdeel van het derde middel en het zesde middel gegrond zijn; dat ze kunnen leiden tot de nietigverklaring van artikel 3 van het bestreden besluit***<sup>12</sup> (eigen aanduiding)

Aangezien het normbedrag voor een zone-eigen functiewijziging – zelfs zonder bijhorende werkzaamheden of uitbreidingen – gelijk is aan het normbedrag voor een nieuwbouw, is het duidelijk dat dit normbedrag niet in verhouding staat tot het investeringsbedrag dat nodig is om die wijziging aan te brengen.

11. De last voor functiewijzigingen strookt bovendien niet met de principes van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, zoals recent vastgesteld op 22 mei 2018 (hierna: de “*Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent*”):

*“We stimuleren het hergebruik van bestaande bebouwing en verharding. We vernieuwen het bestaande weefsel en(woon)patrimonium. We ontwikkelen hiervoor concrete maatregelen en vragen aan de Vlaamse overheid om terug aandacht te hebben voor de betoelaging van stadsvernieuwingsprojecten (publieke en private) die het mogelijk maken om slechte of moeilijk te saneren woonblokken aan te pakken.”*<sup>13</sup> (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 52)

Het opleggen van een financiële last voor een functiewijziging doet het omgekeerde van het stimuleren van het hergebruik van bestaande bebouwing. De verordening is, minstens op dit punt, niet enkel strijdig met de hoger genoemde beginselen van behoorlijk bestuur, maar ook met het (oude) artikel 2.1.2, § 3 van de VCRO (zie *infra*, randnr. 24).

Het opleggen van een financiële last voor functiewijzigingen wijkt zoals gezegd af van de bepaling uit het GRS dat hergebruik van bestaande bebouwing wil stimuleren.

### c) De berekening van de lasten vanaf de eerste m<sup>2</sup>

12. Artikel 2.9 van de ontwerpverordening bepaalt de zgn. ‘eenheidsbedragen’ per functie. Het normbedrag wordt uiteindelijk berekend door het ‘eenheidsbedrag’ te vermenigvuldigen met het aantal nieuwe BVO van de functie. De oppervlakte nieuwe BVO wordt overeenkomstig artikel 2.6 van de ontwerpverordening berekend “*vanaf de eerste vierkante meter nieuwe BVO van de betreffende functie*”.

Dit betekent dat een project met negen woningen geen enkele financiële last krijgt opgelegd, nu dit project overeenkomstig artikel 2.2, § 1, 2) van de ontwerpverordening niet valt binnen de onder- en bovengrenzen.

<sup>12</sup> RvS 15 juni 2009, nr. 194.193, BVS e.a.

<sup>13</sup> Eigen aanduiding.

Een project met elf woningen krijgt een last opgelegd die wordt berekend op basis van de totale BVO van alle elf woningen, en niet enkel op de BVO van de twee woningen die de minimumdrempel overschrijden.

De berekeningswijze waarbij er vanaf de eerste vierkante meter een financiële last wordt opgelegd, is disproportioneel. Bezwaarindieners verzoeken om het bedrag onder de drempelwaarde vrij te stellen van de financiële last.

**d) De berekening van de lasten ongeacht waarde en type van het project**

13. De 'eenheidsbedragen' per functie (zie *supra*, randnr. 9) gelden lineair voor elk project dat binnen de kwantitatieve onder- en bovengrenzen valt, en dit ongeacht de waarde en ligging van de grond, de afwerkingsgraad van het gebouw, de verkoopprijzen, het type van project, enz.

De ontwerpverordening behandelt onvergelykbare situaties gelijk, zonder dat dit redelijk kan worden verantwoord. Projecten met een lage afwerkingsgraad op een goedkoper stuk grond worden op dezelfde manier behandeld als projecten met een hoge afwerkingsgraad op een duur stuk grond, hoewel het investeringsbedrag voor beide projecten sterk kan verschillen. Dit betekent dat de ontwerpverordening geen enkele rekening houdt met (i) de aard van het vergunde project en (ii) de marges van ontwikkelaars op een specifiek project.

Voormelde berekeningswijze schendt het gelijkheids- en redelijkheidsbeginsel en artikel 75, § 2 van het OVD, dat als volgt luidt:

***"§ 2. Die lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de omgevingsvergunning uit die vergunning haalt en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich neemt.***

***De lasten zijn redelijk in verhouding tot het vergunde project. Ze kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager.***

*De bevoegde overheid kan een gefaseerde uitvoering van de lasten voorschrijven." (eigen aanduiding)*

De lineaire last voor elk type project, ongeacht het voordeel voor de ontwikkelaar, is strijdig met zowel het basisprincipe van artikel 75 OVD dat gaat over een belasting van een voordeel voor de ontwikkelaar, als met het redelijkheidsprincipe dat hieraan is gekoppeld.

Ook het normbedrag van de lineaire last is disproportioneel. De financiële last van 60 EUR/ m<sup>2</sup> BVO voor residentiële projecten is gelijkaardig aan de financiële last voor residentiële projecten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (50 à 65 EUR/m<sup>2</sup> vloeroppervlakte, zie art. 5, § 1, 2° j° art. 6 4° en 5° van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen), hoewel de residentiële vastgoedprijzen voor projecten in Brussel aanzienlijk hoger liggen dan deze in Gent.



Daarnaast is de lineaire last strijdig met het principe dat een last slechts kan worden opgelegd omwille van bijkomende taken voor de overheid. Nergens legt de lastenverordening enig verband met bijkomende taken voor de overheid. De last is voor elk type project gelijk, ongeacht eventuele bijkomende taken voor de overheid. Dit is in strijd met het beginsel dat een stedenbouwkundige last te beschouwen is als een retributie.

14. De ontwerpverordening is bovendien niet opgemaakt volgens de principes uit de 'Woonstudie Gent 2021 – 2022' en is dus onzorgvuldig en strijdig met de 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent'.

Aangezien één van de hoofddoelstellingen van de ontwerpverordening betrekking heeft op het streven naar betaalbaar wonen (zie *supra*, randnr. 2), is voormelde woonstudie volgens de 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent' net geschikt "om keuzes omtrent het streven naar betaalbaar wonen te onderbouwen en vervolgens ook de juiste (vernieuwende) instrumenten en middelen in te zetten, met een medeverantwoordelijkheid vanwege de private markt".<sup>14</sup> De 'Woonstudie Gent 2021 – 2022' stelt onder andere dat er gestreefd moet worden naar een 'strategisch ruimtelijk gedifferentieerd woonbeleid':

*"Het nastreven van een gerichte en langdurige groei van het woonaanbod heeft een aanzienlijke ruimtelijke impact. Het is dan ook noodzakelijk om de doelstellingen die gekoppeld zijn aan de groei van het aanbod af te stemmen op de specifieke context van de verschillende woonmilieus in de stad.*

***Afhankelijk van de karakteristieken van het woonmilieu (dens, niet dens, aan een knooppunt, niet aan een knooppunt, veel open en halfopen bebouwing, overwegend gesloten bebouwing, ...) zullen de ontwikkelingsmogelijkheden verschillen. In dit onderdeel wordt onderzocht hoe de stadsbrede doelstellingen rond groei zich moeten aanpassen aan de diversiteit van deelruimtes in de stad.***<sup>15</sup> ('Woonstudie Gent 2021 – 2022', p. 37 - 38)

Doordat de 'eenheidsbedragen' lineair voor elk project worden bepaald zonder rekening te houden met de ligging en de typologie van het project, houdt de ontwerpverordening geen rekening met het zgn. 'strategisch ruimtelijk gedifferentieerd woonbeleid'.

#### **e) De financiële lasten bij verkavelingen**

15. Artikel 2.7 van de ontwerpverordening stelt dat er "bij verkavelingen een theoretische BVO wordt berekend" op basis van enkele algemene oppervlaktes.

Bezwaarindieners merken op dat de ontwerpverordening niets voorziet als de kavels niet bebouwd worden of uiteindelijk een beperkter programma wordt gerealiseerd in vergelijking met het theoretische model op basis waarvan het normbedrag is berekend. De regel heeft als gevolg dat een bouwheer voor een project in een verkaveling vaak meer moet betalen dan voor een identiek bouwprogramma van een project dat

<sup>14</sup> Richtinggevend gedeelte van de 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent', p. 266.

<sup>15</sup> Eigen aanduiding.

zonder voorafgaande verkavelingsvergunning. Het type vergunning (verkavelingsvergunning of bouwvergunning) is geen relevant criterium om een onderscheid te maken voor de berekening van een last.

Voormelde regeling schendt het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en gelijkheidsbeginsel, nu projecten met een verkavelingsvergunning op dezelfde manier worden behandeld als projecten zonder verkavelingsvergunning.

**f) De betaling van de financiële last bij het verval van een omgevingsvergunning**

16. Bezwaarindieners vragen Uw CBS om uitdrukkelijk in de ontwerpverordening op te nemen dat (i) de financiële last pas betaald moet worden nadat een aanvang wordt genomen met de uitvoering van de omgevingsvergunning en (ii) er geen financiële last verschuldigd is bij het verval of de afstand van de omgevingsvergunning overeenkomstig hoofdstuk 8 van het OVD.

Dit strookt met de principes van artikel 75, § 2 van het OVD, nu financiële lasten hun oorsprong moeten vinden in het voordeel dat de begunstigde van een omgevingsvergunning haalt uit die vergunning en het nadeel voor de overheid. Een niet uitgevoerde vergunning biedt de aanvrager geen voordeel, en geeft evenmin aanleiding tot bijkomende overheidstaken.

**II.3. SCHENDING VAN DE MATERIËLE MOTIVERINGSPLICHT, HET REDELIJKHEIDS-, ZORGVULDIGHEIDS- EN RECHTSZEKERHEIDSBEGINSEL**

**a) Algemeen**

17. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat Uw CBS bij de voorbereiding van de beslissing zorgvuldig te werk gaat en ervoor zorgt dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat met kennis van zaken alle betrokken belangen kunnen worden ingeschat en afgewogen.<sup>16</sup>

De materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op in rechte en in feite werkelijk bestaande, voldoende concrete en voor het dossier relevante feiten.<sup>17</sup>

Het redelijkheidsbeginsel vereist ten slotte dat een beslissing berust op een redelijke verhouding tussen de feitelijk juiste en op zich rechtens relevante motieven enerzijds en de inhoud van het besluit anderzijds.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> RvS 29 januari 2015, nr. 230.010, nv Babemo.

<sup>17</sup> RvVb 10 november 2022, nr. RvVb/A/2223/0234, Tratsaert.

<sup>18</sup> RvS 7 januari 2022, nr. 252.586, bv Xentes e.a.

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtszoekende in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij deze moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur.<sup>19</sup>

**b) Geografisch en functioneel samenhangende projecten**

18. Artikel 2.4 van de ontwerpverordening stelt dat ‘geografisch en functioneel samenhangende projecten’ als één totaalproject worden beschouwd:

*“Voor de toepassing van deel 2 van deze verordening beschouwen we geografisch en functioneel samenhangende projecten als één totaalproject, ongeacht of ze aangevraagd worden in één of meerdere omgevingsvergunningsaanvragen, ongeacht de hoedanigheid van eventuele opeenvolgende aanvragers en ongeacht de eigendomsstructuur van de projectpercelen.”*

De toelichting van artikel 2.4 van de ontwerpverordening stelt dat als de verdeling van het totaalproject zou betekenen dat een deelproject onder de ondergrenzen van artikel 2.2 van de ontwerpverordening zou vallen, de vergunningverlenende overheid op deze manier het deelproject als onderdeel van een groter geheel toch kan vatten binnen het toepassingsgebied van de ontwerpverordening.

Bezwaarindieners merken op dat het onduidelijk is wanneer er sprake is van “*geografisch en functioneel samenhangende projecten*”. Bezwaarindieners vragen om aan de hand van objectieve criteria te verduidelijken wanneer een deelproject ‘geografisch’ en ‘functioneel’ samenhangend is.

Bezwaarindieners zien bovendien niet in hoe een samenhang kan worden beoordeeld met toekomstige (nog niet vergunde) projecten, die per definitie hypothetisch en onzeker zijn.

19. Bezwaarindieners stellen bovendien vast dat ook artikel 2.15 van de ontwerpverordening een te grote opportuniteitsbeoordeling voor Uw CBS laat, zodat er een gevaar voor willekeur ontstaat.

*“In een samenhangend project in de zin van artikel 2.4 **kunnen de bijdragen aan de leefbaarheid van buurten en wijken in de tijd gespreid worden of kan de verdeling van de bijdragen op maat uitgewerkt worden.***

*De vergunningverlenende overheid houdt in zo’n geval rekening met eventueel eerder opgelegde bijdragen om ervoor te zorgen dat het geheel van de bijdragen in evenwicht blijft.*

*De vergunningverlenende overheid **heeft ook de mogelijkheid** om uitzonderlijk geen of een te kleine bijdrage op te leggen in een vergunning voor een onderdeel van het samenhangend project op voorwaarde dat het normbedrag en de wijze waarop bijdragen in natura daarvan afgetrokken worden voor het samenhangend totaalproject per onderdeel in detail uitgewerkt, berekend en vastgelegd zijn in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer(s), de grondeigenaar(s) en de stad Gent.” (eigen aanduiding)*

<sup>19</sup> RvVb 10 september 2020, nr. RvVb/A/2021/0033, Van Der Perre.

c) **Bijdragen in natura noodzakelijk voor het project zelf**

20. Artikel 2.10, tweede lid van de ontwerpverordening bepaalt dat de lasten in natura die noodzakelijk zijn om het project te vergunnen, niet kunnen afgaan van het 'normbedrag'.

De toelichting bij artikel 2.10, tweede lid van de ontwerpverordening geeft enkele niet-limitatieve voorbeelden van lasten in natura die noodzakelijk zijn om het project te vergunnen:

*“Wat noodzakelijk is om het project te kunnen vergunnen gaat niet af van het normbedrag. Sommige onderdelen van een project draagt de aanvrager over naar het openbaar domein zodat de Stad het beheer daarvan en de verantwoordelijkheid daarover overneemt. Die aanleg en overdracht verankeren we juridisch als stedenbouwkundige last in de vergunning maar is net als voorwaarden noodzakelijk om het project te kunnen vergunnen. Wat eigen is aan het project brengen we daarom niet in mindering van het normbedrag. Voorbeelden zijn:*

- > verbreding van de weg i.f.v. het project en i.f.v. de aanleg van een nog niet bestaand voetpad*
- > alle noodzakelijke openbare wegen en brandweertwegen om het project te ontsluiten en bereikbaar te maken, dus ook de wegen die door een park lopen*
- > de aanleg of aanpassing van rioleringen en andere nutsvoorzieningen noodzakelijk voor het project*
- > eventuele openbare bezoekersparkeerplaatsen langs zo'n nieuwe weg*
- > ruimte voor de IVAGO-containers*
- > ruimte voor water binnen het openbaar domein: voor de ruimte voor water bekijken we de vierkante meters die noodzakelijk zijn voor de infiltratievoorziening conform het technisch achtergronddocument bij de gewestelijke hemelwaterverordening van 2023, berekend volgens de maximale diepte. Als de wadi minder diep wordt uitgevoerd, en daardoor dus meer oppervlakte inneemt, rekenen we niet die volledige oppervlakte mee.*
- > de extra m<sup>2</sup> openbaar groen bovenop de gangbare groennorm voor woningen en studentenunits in een binnengebied op basis van de uitgangspunten van de Bouwblokvisie. Hoewel deze groenzone ook beschouwd zou kunnen worden als een vermindering van de extra taakstellingen voor de overheid, is dit extra groen eigenlijk een voorwaarde om zo'n project te kunnen vergunning en staat dat hier dus op z'n plaats. Omdat die extra groenzone niet enkel voor het project, maar ook voor de omgeving een grote meerwaarde is, mag die extra oppervlakte in afwijking van de algemene regel toch in mindering gebracht worden, weliswaar aan een lager forfaitair bedrag (zie artikel 2.11).”*

Voormelde niet-limitatieve opsomming laat een te grote opportuniteitsbeoordeling voor Uw CBS, zodat een gevaar voor willekeur ontstaat. De ontwerpverordening moet de noodzakelijke lasten bijgevolg op limitatieve wijze definiëren. Zoniet bestaat het gevaar dat de lasten op individueel vergunningenniveau maximaal worden gekwalificeerd als 'noodzakelijk', waardoor ze niet in mindering kunnen worden gebracht.

21. In zoverre de ontwerpverordening verwijst naar de uitgangspunten van de ‘Bouwblokvisie voor vergroenen en verweven’ van 18 april 2023 (hierna: de “*Bouwblokvisie*”), merken bezwaarindieners op dat dit slechts een beleidsmatig gewenste ontwikkeling (hierna: “*BGO*”) is.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet Uw CBS de aanvraag concreet toetsen aan de relevante decretale aandachtspunten en aan de criteria uit artikel 4.3.1, § 2, eerste lid van de VCRO. Bij de beoordeling moet enkel rekening worden gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. Uw CBS kan – maar is daartoe niet verplicht – overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, 2°, a) van de VCRO rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen.<sup>20</sup>

Nu de Bouwblokvisie als BGO geen decretale weigeringsgrond is, is het niet correct om de uitgangspunten van voormelde Bouwblokvisie als “noodzakelijk” te beschouwen.

**d) Verhoogde lasten bij verregaande afwijking op grond van artikel 4.4.9/1 van de VCRO**

22. Artikel 2.16, § 1 van de ontwerpverordening voorziet een specifiek afwijkingsregime in het geval de vergunningverlenende overheid een omgevingsvergunning met een verregaande afwijking op basis van artikel 4.4.9/1 van de VCRO verleent:

*“ § 1. In de specifieke situatie waarbij de vergunning een verregaande afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften inhoudt op basis van artikel 4.4.9/1 VCRO om het ruimtelijk rendement op een bepaalde plek in belangrijke mate te verhogen, kan de vergunningverlenende overheid afwijken van het bijdragesysteem en meer bijdragen in natura en/of een (hogere) financiële bijdrage vragen.”*

Het opleggen van een hogere financiële last voor projecten die een beroep doen op artikel 4.4.9/1 VCRO is onverenigbaar met de zelf verklaarde doelstelling van de verordening, die precies streeft naar “*een evenredige groei van gemeenschapsvoorzieningen, een betaalbaar en divers woonaanbod, openbare groenzones en een duurzame mobiliteit en openbaar domein*”. Artikel 4.4.9/1 van de VCRO is nu net hét instrument bij uitstek om die doelstellingen te realiseren in gevallen waarin verouderde voorschriften van een BPA in de weg staan.

Het zwaarder belasten van projecten die een beroep doen op artikel 4.4.9/1 van de VCRO is bovendien strijdig met het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, die het vernieuwen van het bestaande weefsel als doelstelling vooropstelt. Dit betekent dat de ontwerpverordening een inbreuk maakt op het (oude) artikel 2.1.2, § 3 van de VCRO (zie *infra*, inzonderheid randnr. 24):

*“We stimuleren het hergebruik van bestaande bebouwing en verharding. We vernieuwen het bestaande weefsel en(woon)patrimonium. We ontwikkelen hiervoor concrete maatregelen en vragen aan de Vlaamse overheid om terug aandacht te hebben voor de betoelaging van*

<sup>20</sup> Vaste rechtspraak: zie RvVb 14 januari 2021, nr. RvVb/A/2021/0505, Serulus e.a.; RvVb 4 maart 2021, nr. RvVb/A/2021/0721, nv Piens en RvVb 16 juni 2022, nr. RvVb/A/2122/0871, Vanhaezebrouck e.a.

*stadsvernieuwingsprojecten (publieke en private) die het mogelijk maken om slechte of moeilijk te saneren woonblokken aan te pakken.”<sup>21</sup> (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 52)*

Bezwaarindieners merken ten slotte op dat het niet duidelijk is wanneer sprake is van “*een verregaande afwijking*”. Dit moet Uw CBS verder verduidelijken.

#### **e) Verhoogde lasten bij grootschalige projecten**

23. Artikel 2.5 van de ontwerpverordening voorziet een specifiek afwijkingsregime in het geval de vergunningverlenende overheid een omgevingsvergunning verleent voor projecten die de bovengrens zoals vermeld in artikel 2.2 van de ontwerpverordening overschrijden:

*“Projecten die boven de bovengrens vermeld in artikel 2.2 uitkomen, doorlopen een individueel traject met de vergunningverlenende overheid om de gepaste bijdrage in natura te bepalen, al dan niet aangevuld met een financiële bijdrage. Bij de onderhandelingen hierover met de aanvrager hanteert de vergunningverlenende overheid het systeem zoals omschreven in de hierna volgende hoofdstukken van deze verordening als minimum.”*

Artikel 2.5 van de ontwerpverordening is niet alleen strijdig met het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’ (zie *infra*, randnr. 26), maar leidt ook tot rechtsonzekerheid en een gevaar voor willekeur. De ontwerpverordening gaat uit van het systeem uit de verordening als ondergrens, maar begrenst de maximale onderhandelingsmarge van de vergunningverlenende overheid op geen enkele manier. Bezwaarindieners vragen om objectieve criteria, waarbij ook rekening wordt gehouden met de gebiedsgerichte aanpak zoals vooropgesteld in het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’ en de strategische visie van het BRV over de bouwshift.

#### **f) Assistentiewoningen**

24. Artikel 1.1 van de ontwerpverordening definieert de functie ‘wonen’ als volgt:

*“functie wonen: het gehuisvest zijn van een persoon of een groep van samenlevende personen in een woning. Worden niet beschouwd als woningen: entiteiten die deel uitmaken van*

- a) Toeristische accommodaties*
- b) Collectieve verblijfsaccommodaties, zoals de tehuizen voor bejaarden, de verpleeginrichtingen, de kazernes, de internaten, verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen, de kloosters, de opvangcentra, de gevangnissen, ...*

---

<sup>21</sup> Eigen aanduiding.

- c) *Grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs."*

Bezwaarindieners gaan ervan uit dat ook assistentiewoningen niet vallen onder het toepassingsgebied van de functie 'wonen', nu (i) assistentiewoningen ook onder de functie 'gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen' kunnen worden ondergebracht<sup>22</sup> en (ii) dit kadert binnen de doelstelling van een divers en betaalbaar woonaanbod, dat ook van toepassing is op oudere hulpbehoevende personen. Financiële lasten op assistentiewoningen zouden onwenselijk en strijdig met de 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent' zijn.

Gelet op de rechtszekerheid, verzoeken bezwaarindieners Uw CBS om dit in stedenbouwkundige lastenverordening te verduidelijken.

#### **II.4. SCHENDING VAN (OUD) ARTIKEL 2.1.2 VAN DE VCRO, ARTIKEL 1.1.4 VAN DE VCRO, DE MATERIËLE MOTIVERINGSPLICHT EN HET ZORGVULDIGHEIDSBEGINSEL**

##### **a) De 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent'**

25. Artikel 216, § 1 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (hierna: de "Codextrein") bepaalt het volgende:

*"§ 1. Een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan blijft van kracht tot het wordt vervangen door een eerste gemeentelijk beleidsplan ruimte voor de gemeente in kwestie*

*Artikel 2.1.2, § 2, § 3, § 6 en § 7, en artikel 2.2.18, § 1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals ze golden voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet, blijven van toepassing zolang het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van kracht is."*

Het (oude) artikel 2.1.2, § 3 van de VCRO bepaalt dat het richtinggevend gedeelte van een ruimtelijk structuurplan dat deel van het ruimtelijk structuurplan is waarvan een overheid bij het nemen van beslissingen in principe niet mag afwijken,

De overheid die het structuurplan heeft vastgesteld is bij het nemen van al zijn beslissingen gebonden door zijn eigen structuurplan. Dit geldt minstens voor alle reglementaire beslissingen, en dus ook voor een stedenbouwkundige verordening.<sup>23</sup> Enkel voor beslissingen over een aanvraag tot een omgevingsvergunning maakt de VCRO een uitzondering (oud artikel 2.1.2, § 7 van de VCRO).

<sup>22</sup> Zie bijv. RvS 2 december 1993, nr. 45.125, De Vloo en RvVb 9 februari 2023, nr. RvVb/A/2223/0529, Kuppens.

<sup>23</sup> Artikel 2.1.2, § 2, vierde lid van de VCRO is – naast ruimtelijke uitvoeringsplannen – ook van toepassing op verordeningen (W. VANDEVYVERE, "Het decreet houdende de ruimtelijke planning van 24 juli 1996: een eerste analyse", TROS 1996/4, 208).

26. Bezwaarindieners merken op dat het streven naar **betaalbaar wonen bij herhaling** aan bod komt in het richtinggevend en bindend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’:

**“1. Visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling**

(...)

**1.1. Een leefbare stad is onze hoofddoelstelling**

(...)

*Elk ruimtelijk project vertrekt vanuit de basisgedachte dat het moet bijdragen aan de leefkwaliteit en een warme samenleving. Ruimtelijke ontwikkelingen vragen daarom ook om een mensgerichte benadering: wanneer we bij een project de leefbaarheid van de plek en haar omgeving niet meer kunnen garanderen, is de ruimtelijke draagkracht van die plek overschreden. Om vanuit die mensgerichte benadering de ruimtelijke draagkracht en dus ook de leefkwaliteit niet in het gedrang te brengen, moet een ruimtelijke ingreep op verschillende schaalniveaus aan een aantal basisvereisten voldoen.*

(...)

- Comfort
- **Goede en betaalbare woning met voldoende licht en lucht voor elke Gentenaar**<sup>24</sup>  
(richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 38)

en

*“We beschouwen studenten die in Gent verblijven als welkome, volwaardige gasten en potentieel toekomstige inwoners. Zij hebben net als de permanente inwoners recht op een kwalitatieve en betaalbare verblijfplaats in een goede woonomgeving.”<sup>25</sup> (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 183)*

en

*“Gent wil een woonstad zijn voor iedereen: arm, rijk, jong, oud, alleenstaanden, koppels met en zonder kinderen... De verschillende wijken zijn een afspiegeling van de bevolking. We zetten in op voldoende sociale huisvesting en andere vormen van betaalbaar wonen. De markt speelt doorgaans tot op zekere hoogte in op de groeiende diversiteit aan gezinnen, maar een zekere overheidssturing is nodig om het recht op wonen te garanderen voor alle inwoners. In deze tijden van crisis en werkonzekerheid dreigt de ongelijkheid op de woningmarkt verder toe te nemen tussen mensen die een goede woning kunnen kopen of huren en mensen voor wie dit allemaal onbetaalbaar wordt.*

*‘Sociaal’ betekent ook dat we een woonaanbod creëren voor die groep die net te veel inkomsten heeft om in aanmerking te komen voor een sociale woning, maar te weinig verdient om op de private markt een woning te kopen of te huren. We stimuleren budgetwoningen en kavelpjecten.”<sup>26</sup> (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 209)*

---

<sup>24</sup> Eigen aanduiding.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*



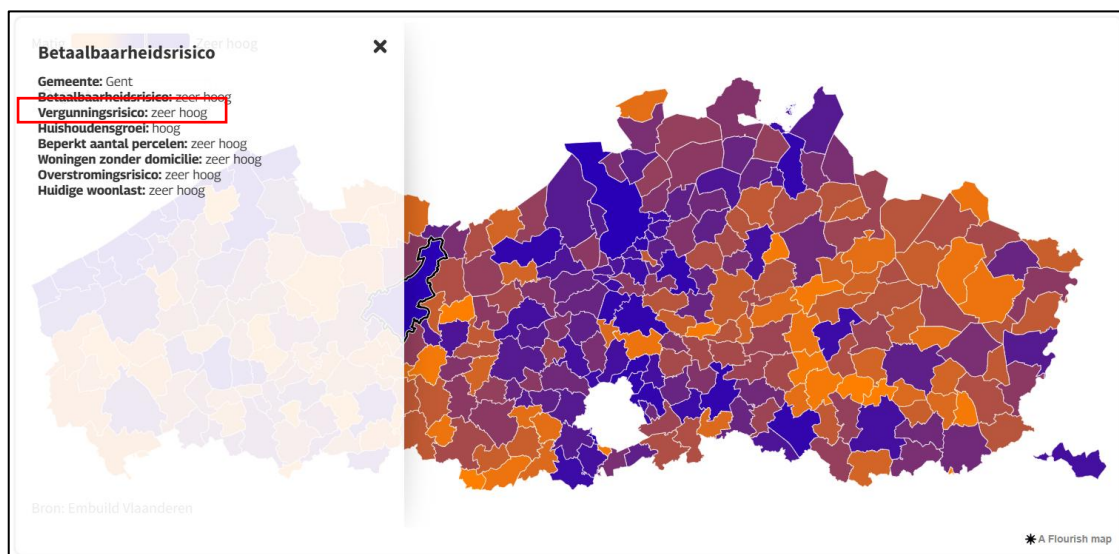
De verkoopprijs van een woning bestaat uit (i) de optelsom van alle kosten (grondprijzen, kosten van bouwmaterialen, financiële lasten, enz.) die de ontwikkelaar moet maken en (ii) de winstmarge. De financiële lasten hebben geen invloed op de winstmarge van een projectontwikkelaar, maar zijn te situeren in de ontwikkelingskosten. Die kosten zullen – net zoals alle andere kosten - integraal worden doorgerekend aan de kopers van een woning (zie ook *infra*, randnr. 20).

Het uitgangspunt van de stad Gent dat stedenbouwkundige lasten niet zouden leiden tot hogere woningprijzen maar slechts tot lagere grondprijzen (zie onderstaande figuur), is fout. Een grondeigenaar die een stuk grond verkoopt houdt hierbij geen rekening met de ontwikkelingskosten voor de koper. Net zoals de sterk gestegen prijzen voor de bouwmaterialen niet hebben geleid tot een lagere grondprijs, zullen stedenbouwkundige lasten dat evenmin doen. De verordening is gesteund op een foutief uitgangspunt, wat maakt dat de verordening strijdig is met het zorgvuldigheidsbeginsel en met het GRS (en bijgevolg met artikel 2.1.2, § 3 VCRO).



*Bron: Presentatie 'Een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken'*

Elke bijkomende financiële last is nefast voor het streven naar betaalbaar wonen, nu betaalbaar wonen in Gent op vandaag al zwaar onder druk staat (zie figuur hieronder). De ontwerpverordening wijkt bijgevolg af van voormelde principes uit de 'Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent'.



*Bron: woonbalans.be*<sup>27</sup>

27. Het lastenstelsel voor een loutere zone-eigen functiewijziging wijkt duidelijk af van het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’ (zie *supra*, randnr. 9 en 10):

*“We stimuleren het hergebruik van bestaande bebouwing en verharding. We vernieuwen het bestaande weefsel en(woon)patrimonium. We ontwikkelen hiervoor concrete maatregelen en vragen aan de Vlaamse overheid om terug aandacht te hebben voor de betoelaging van stadsvernieuwingsprojecten (publieke en private) die het mogelijk maken om slechte of moeilijk te saneren woonblokken aan te pakken.”*<sup>28</sup> (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 52)

28. Bezwaarindieners wijzen vervolgens op artikel 2.16, § 1 van de ontwerpverordening, dat een specifiek afwijkingsregime voorziet als de vergunningverlenende overheid een omgevingsvergunning met een verregaande afwijking op basis van artikel 4.4.9/1 van de VCRO verleent (zie ook *supra*, randnr. 21).

De ontwerpverordening maakt hierbij geen onderscheid tussen de gebieden waar het ruimtelijk rendement zal plaatsvinden. Dit blijkt duidelijk uit artikel 2.16, § 1 van de ontwerpverordening zelf (zie *supra*, randnr. 21) en de toelichting van voormelde bepaling:

*“Artikel 4.4.9/1 van de VCRO laat toe af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg (BPA). Als de toepassing van die afwijkingsmogelijkheid substantieel meer bouwprogramma toelaat dan de BPA-voorschriften om zo het ruimtelijk rendement op een bepaalde plek aanzienlijk te verhogen, genereert dit een groter voordeel voor de aanvrager dan verwacht en is ook een grotere compensatie van de extra taakstellingen die voortvloeien uit de vergunning, verantwoord. In die projecten kan de vergunningverlenende overheid afwijken van het in deze verordening opgenomen systeem en meer dan het normbedrag laten bijdragen.”*

<sup>27</sup> Tweede bezwaarindiener heeft een instrument ontwikkeld om in één oogopslag de stand van zaken van de betaalbaarheid van wonen in te schatten: de Vlaamse Woonbalans. Zie hierover meer op <https://www.woonbalans.be/>.

<sup>28</sup> Eigen aanduiding.

Dat de ontwerpverordening bijgevolg afwijkt van het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, is duidelijk. Het richtinggevend gedeelte stelt immers een gebiedsgerichte aanpak voorop:

*“Slim verdichten en verluchten betekent meer doen met de beschikbare ruimte. Dit houdt in dat we plekken waar onzorgvuldig met de ruimte is omgesprongen optimaliseren. Een eerste subhoofdstuk reikt verschillende bouwstenen aan om slim te verdichten en te verluchten. Slim verdichten betekent tegelijk verluchten en ontpitten in het sterk verharde en versteende landschap. In wijken en buurten die nu al zeer dicht zijn, verdichten we niet verder: deze wijken zijn meer gebaat met licht en lucht in het sterk bebouwde geheel. **Een doordachte strategie voor verdichten, verluchten en ontpitten vraagt bijgevolg een gebiedsgerichte aanpak op maat van het (stads)landschap, de wijk of de plek.** De ligging ten opzichte van de verschillende ruimtelijke netwerken en knooppunten bepaalt de ruimtelijke mogelijkheden op een plek mee.”* (richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 191)

Voormeld principe ligt in lijn met de strategische visie van het BRV, dat als volgt luidt:

*“Nieuwe ruimte-behoevende maatschappelijke ontwikkelingen krijgen zoveel mogelijk een plaats binnen het huidige ruimtebeslag. Het verhogen van het ruimtelijk rendement resulteert in een efficiënter of hernieuwd gebruik van al ingenomen ruimte. Ruimtelijke projecten voorzien in een verhoging van het ruimtelijk rendement door een geschikte, elkaar versterkende, combinatie van intensivering, verweving (inclusief gemeenschappelijk gebruik), hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik. (...)*

*Ruimtelijk rendement vereist lokaal maatwerk en motivering van de gemaakte keuzes. Zowel op perceelsniveau als voor grotere gebieden is maatwerk aan de orde.”<sup>29</sup>*

Artikel 4.4.9/1 VCRO is nu net hét instrument bij uitstek om de doelstelling van verdichten én ontpitten op een gebiedsgerichte manier te realiseren, specifiek op plekken waar een verouderd BPA die doelstellingen in de weg staan. Het bijkomend belasten van dit soort projecten strijdt met het eigen GRS en met het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

29. Ten slotte miskent ook artikel 2.5 van de ontwerpverordening het principe van een gebiedsgerichte aanpak op maat van het (stads)landschap, de wijk of de plek.<sup>30</sup>

Projecten die boven de bovengrens vermeld in artikel 2.2 van de ontwerpverordening uitkomen, doorlopen overeenkomstig artikel 2.5 van de ontwerpverordening een individueel traject met de vergunningverlenende overheid om de gepaste bijdrage in natura te bepalen, al dan niet aangevuld met een financiële bijdrage.

De toelichting verduidelijkt voormeld artikel als volgt:

<sup>29</sup> Strategische visie van het BRV, p. 34.

<sup>30</sup> Richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 191.

*“Het in deze verordening uitgewerkte systeem zorgt voor een evenwichtige bijdrage van projecten van een gelijkaardige schaal. Om evenwichtig te blijven is ook een bovengrens nodig, echt grote projecten hebben immers een schaalvoordeel. Verhoudingsgewijs kunnen zij dus wat meer bijdragen aan de extra taakstellingen die ze voor de overheid meebrengen. Een evenwichtig verhaal van bijdragen aan de leefbaarheid van buurten en wijken laat dus toe om boven de bovengrens op maat te onderhandelen met het systeem uit het de verordening als ondergrens. Het is niet de bedoeling daarbij extra financiële bijdragen te vragen, wel ruimte te laten voor een grotere bijdrage in natura dan strikt gecijferd volgens het normbedrag. In uitzonderlijke gevallen waar geen extra bijdrage in natura mogelijk is, bijvoorbeeld een hoogbouwproject met een heel groot programma op een terrein met een verhoudingsgewijs beperkte oppervlakte, kan ook een geldsom als last worden opgelegd op maat en dus niet in toepassing van de hierna volgende hoofdstukken.”*

In zoverre de toelichting verwijst naar “een hoogbouwproject met een heel groot programma op een terrein met een verhoudingsgewijs beperkte oppervlakte”, merken bezwaarindieners op dat dit een vorm van intensivering betreft. De strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen schuift 4 ruimtelijke principes naar voren, aan de hand waarvan ruimtelijk rendement kan gerealiseerd worden. Een van deze principes is intensivering. Dit is het verhogen van het aantal activiteiten binnen dezelfde oppervlakte. Ruimtelijke ingrepen zoals verdichten, stapelen, ondergronds bouwen en collectieve woon- en werkvormen kunnen intensivering bevorderen.<sup>31</sup>

De ontwerpverordening maakt – net zoals dit het geval is voor artikel 2.16, § 1 van de ontwerpverordening - geen onderscheid tussen de gebieden waar het ruimtelijk rendement zal plaatsvinden. De extra last wordt gekoppeld aan de schaal van het project in kwestie, en dit zonder rekening te houden met de ligging van voormeld project en met de geïntegreerde maatregelen voor groenblauwe dooradering. Die geïntegreerde maatregelen zullen ongetwijfeld worden beschouwd als ‘noodzakelijke lasten’, wat betekent dat ze niet zullen worden in mindering gebracht met de financiële last. Dit alles is in strijd is met het principe van de gebiedsgerichte aanpak uit het richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’ en de strategische visie van het BRV over de bouwshift (en bijgevolg met artikel 75 OVD).

#### **b) Bestuursakkoord van de stad Gent**

30. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar moeten worden afgewogen. Daarbij dient de overheid zorgvuldig te werk te gaan en een daadwerkelijke afweging van alle relevante belangen te maken.<sup>32</sup>

Dat de behoeften en de daarmee gepaard gaande aanspraken op de ruimte van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig onderling moeten worden afgewogen, betekent niet dat steeds alle ruimtelijke behoeften als gelijkwaardig moeten voorkomen.<sup>33</sup> Uit de wetsgeschiedenis van artikel 1.1.4

<sup>31</sup> Strategische visie van het BRV, p. 34.

<sup>32</sup> RvS 30 juni 2011, nr. 214.329, Anckaert.

<sup>33</sup> B. DE SMET, “De goede ruimtelijke ordening als criterium bij stedenbouwkundige vergunningen”, TOO 2013, nr. 1, (37) 43.

van de VCRO blijkt dat na afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten één bepaalde behoefte zwaarder kan doorwegen in een bepaalde situatie.<sup>34</sup>

31. Dat het streven naar betaalbaar wonen moet worden beschouwd als **een hoofddoelstelling** van de stad Gent, blijkt duidelijk uit het bestuursakkoord van de stad Gent:

*“Betaalbaar wonen is onze topprioriteit. Elke Gentenaar moet een betaalbare en kwaliteitsvolle woning kunnen vinden binnen een redelijke termijn. We doen dit door het aanbod te vergroten, zowel in het private, het sociale als het budgetsegment. Als regisseur van het woonbeleid sturen we het bijkomend aanbod.”* (bestuursakkoord 2025 – 2030, p. 5)

Nu de stad Gent het streven naar betaalbaar wonen uitdrukkelijk als topprioriteit heeft opgenomen in haar bestuursakkoord, is het duidelijk dat ze voormelde doelstelling wil implementeren in haar beleid van de ruimtelijke ordening.<sup>35</sup> De ontwerpverordening staat haaks op het streven naar betaalbaar wonen (zie *supra*, randnr. 24), zodat de ontwerpverordening artikel 1.1.4 van de VCRO schendt.

## II.5. SCHENDING VAN DE EUROPESE REGELS INZAKE STAATSSTEUN

32. Om bijdragen in natura te stimuleren voorziet de verordening in een vermindering van het normbedrag met bedragen voor de realisatie van lasten in natura (artikel 2.11, § 1 van de ontwerpverordening). Als een ontwikkelaar sociale woningbouw of budgethuurwoningen ‘vrijwillig’ realiseert, wordt er een bijdrage in natura geschat op 400 EUR/m<sup>2</sup> BVO resp. 600 EUR/m<sup>2</sup> BVO in mindering gebracht. Deze waardering is aanzienlijk hoger dan de waardering voor realisatie van openbaar groen, publieke doorwaardbaarheid en bovengrondse mobiliteitsoplossingen.

33. Bezwaarindieners verwijzen in dit kader naar het arrest van het Grondwettelijk Hof (hierna: het “GwH” of het “Grondwettelijk Hof”) van 7 november 2013 (nr. 145/2013), waarin het GwH de sociale normen en lasten uit het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (hierna: het “Grond- en pandendecreet”) vernietigde.

De overwegingen van het arrest zijn belangrijk om te weten welke mogelijkheden voor sociale woningen er blijven na het arrest. Een arrest van het Grondwettelijk Hof is immers bekleed met een absoluut gezag van gewijsde, niet enkel wat betreft het beschikkende gedeelte maar ook voor de overwegingen die tot het arrest hebben geleid.

Voormeld vernietigingsarrest komt in twee stappen tot de vernietiging van de sociale last en normen. In een *eerste stap* stelde het Hof vast dat de steunmaatregelen, ter compensatie van de sociale last, slechts uitvoering hadden mogen krijgen nadat ze zouden zijn aangemeld en nadat de Commissie hierover een eindbeslissing zou hebben genomen. Dit was niet gebeurd. Bijgevolg vernietigde het Hof de compensatiemaatregelen. In een *tweede stap* stelde het Hof dat, gelet op de vernietiging van de

<sup>34</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 1995-1996, nr. 360/3, 18.

<sup>35</sup> *Vgl.* RvVb 9 december 2021, nr. RvVb/A/2122/0276, Lauwrys.

steunmaatregelen, de sociale last in die omstandigheden een te zware last is, die niet evenredig is met de doelstelling die wordt nagestreefd. De betreffende overweging luidt als volgt:

*“B.9. Gelet op de vernietiging die voortvloeit uit B.6.2. van steunmaatregelen die beogen de sociale last te compenseren, **dienen de private actoren de sociale last te dragen zonder enige compensatie.***

*Zonder dat het Hof dient te onderzoeken of de bestreden beperkingen van het ongestoord genot van de eigendom, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en van het vrij verkeer van kapitalen noodzakelijk en pertinent zijn om de nagestreefde doelstelling te bereiken, dient te worden vastgesteld **dat een dergelijke zware last, mede in het licht van de in B.8.1 tot B.8.3 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte omstandigheden, niet evenredig is met de doelstelling die met de artikelen 4.1.16 tot 4.1.26 van het Grond- en Pandendecreet wordt nagestreefd.***

*Die conclusie geldt niet alleen voor de uitvoering van de sociale last in natura, maar heeft evenzeer betrekking op de alternatieve manieren om de sociale last uit te voeren, namelijk de overdracht van gronden aan een sociale woonorganisatie (artikel 4.1.25), de verhuring van verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor (artikel 4.1.26) en de uitzonderlijke bijdrageregeling (artikel 4.1.19): enerzijds, zijn die alternatieve uitvoeringswijzen onlosmakelijk verbonden met de uitvoering in natura, en, anderzijds, is ook bij toepassing van die alternatieven niet gewaarborgd dat de bouwheer of verkavelaar op voldoende wijze, maar binnen de grenzen die het Europese staatssteunrecht toelaat, wordt gecompenseerd voor het nadeel dat de sociale last hem berokkent.”<sup>36</sup> (eigen aanduiding)*

Het GwH gaf als beweegreden aan dat een verkoop van gronden tegen een venale waarde nog niet hetzelfde is als een verkoop op de vrije markt. De overweging luidt meer concreet als volgt:

*“B.8.1. Met betrekking tot de beperking van het eigendomsrecht (eerste onderdeel van het eerste middel) heeft het Hof bij zijn arrest nr. 50/2011 reeds geoordeeld dat de sociale last een beperking inhoudt op het recht van het gebruik van de eigendom, aangezien niet is gewaarborgd dat de bouwheer of de verkavelaar op het gedeelte van het bouwproject of de verkaveling waarop de sociale last rust, een inkomen kan krijgen, en dat zijn winst in elk geval lager zal liggen dan wanneer de vrije markt kan spelen (B.39.2).”<sup>37</sup>*

De uitgebreide overwegingen in het tussenarrest nr. 50/2011 waarnaar voormelde passage verwijst, luiden onder meer als volgt:

*“B.39.2. Het gedeelte van de verkaveling of het bouwproject waarop de sociale last rust, kan niet worden aangeboden aan de vrije markt, maar dient te worden gerealiseerd volgens bindende regels en dient te worden aangeboden aan of mits indeplaatsstelling door een (semi)publieke overheid. **De private actor heeft in die context geen onderhandelingsruimte, nu de sociale***

<sup>36</sup> GwH 7 november 2013, nr. 145/2013.

<sup>37</sup> GwH 7 november 2013, nr. 145/2013.

***huisvestingsmaatschappij en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen zich in een aanzienlijk sterkere positie bevinden. Aldus is niet gewaarborgd dat de verkavelaar of bouwheer een inkomen kan verkrijgen op het betrokken gedeelte van zijn onroerende eigendom, en zal zijn winst in elk geval lager liggen dan wanneer de vrije markt kan spelen.***

*De sociale last houdt derhalve een beperking op het recht van het gebruik van de eigendom in. In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering beweert, doet de omstandigheid dat de sociale last steeds wordt verbonden aan een vergunning, aan die vaststelling geen afbreuk. Zonder die sociale last zou de verkavelaar of bouwheer immers het geheel van zijn eigendom volgens zijn eigen inzichten en op de vrije markt kunnen ontwikkelen.”<sup>38</sup> (eigen aanduiding)*

Zowel in het arrest nr. 148/2013 als in het arrest nr. 50/2011 had het GwH in verband met die (mogelijk verlieslatende) opgelegde verkoopprijs nog opgemerkt dat de ontwikkelaars de kost hiervan zullen trachten af te wentelen op de overige woningen van hetzelfde project, die bijgevolg duurder en minder aantrekkelijk zouden worden.

Naast de kritieken op de kostprijs, steunde het Grondwettelijk Hof zijn uitspraak nog op een aantal andere overwegingen. Het GwH stelt dat de sociale last van toepassing is op private actoren, ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de sociale huisvestingsmaatschappijen zelf doen voor de realisatie van de sociale doelstelling en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en de andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet (overweging B.40.2 uit het arrest nr. 50/2011).

Voormelde overwegingen vormen in wezen allemaal kritiek op het lineaire karakter van de maatregel, die altijd en overal geldt voor private ontwikkelaars, ongeacht de inspanningen van de overheid en/of sociale huisvestingsmaatschappijen en ongeacht de gronden van de geëigende instanties die nog voorhanden zijn. Het lineaire karakter van de maatregelen beperkt ook het vrij verkeer van kapitaal, omdat het buitenlandse investeerders kan afschrikken. Bovendien is niet aangetoond dat het lineaire systeem noodzakelijk en geschikt is voor het nagestreefde doel, en daarom onevenredig.

34. Belangrijk is dat het Grondwettelijk Hof de vernietiging van de regeling van de sociale lasten tot verwezenlijking van een sociaal woonaanbod in een beschikking van 18 december 2013 heeft uitgebreid tot een aantal andere bepalingen uit het Grond- en Pandendecreet en de VCRO die onlosmakelijk verbonden zijn met de vernietigde bepalingen.<sup>39</sup> Volgens de aanvullende motivering in haar overweging B.10.2 *“dient immers te worden vermeden dat vernietigde sociale last alsnog, rechtstreeks of onrechtstreeks, op grond van andere bepalingen zouden kunnen worden opgelegd”*.<sup>40</sup>

Door de ‘vrijwillige’ realisatie van sociale woningbouw of budgethuurwoningen aanzienlijk hoger te waarderen dan de realisatie van openbaar groen, publieke doorwaadbaarheid en bovengrondse mobiliteitsoplossingen, probeert de stad Gent onrechtstreeks een soortgelijke sociale last op te leggen.

<sup>38</sup> GwH 6 april 2011, nr. 50/2011.

<sup>39</sup> P.-J. DEFOORT, “Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof”, *TROS* 2013, afl. 72, 175-177.

<sup>40</sup> GwH 7 november 2013, nr. 145/2013.



Bezwaarindieners merken bovendien op dat private actoren geen onderhandelingsruimte hebben, nu ‘Thuispunt Gent’ en ‘huuringent’ zich in een aanzienlijk sterkere positie bevinden. Ontwikkelaars zullen de kost op hun beurt afwentelen op de overige woningen van hetzelfde project, wat nefast is voor de groep mensen die net te veel inkomsten heeft om in aanmerking te komen voor een sociale woning en dus strijdig is met het principe van betaalbaar wonen<sup>41</sup>.

## **II.6. SCHENDING VAN DE REGELGEVING INZAKE OVERHEIDSOPDRACHTEN**

35. In zoverre de realisatie van bepaalde publieke infrastructuur niet als een ‘noodzakelijke last’ wordt aanzien – en dit dus aanleiding kan geven tot een vermindering van de financiële last -, is dit strijdig met de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

Een overheid kan niet zonder de mededingingsplicht uit de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten te schenden, lasten opleggen die betrekking hebben op publieke infrastructuur, terwijl voormelde infrastructuur niet inherent verbonden is aan de ontwikkeling zelf.<sup>42</sup>

Als dit zou betekenen dat Uw CBS alle lasten/het merendeel van de lasten als noodzakelijk moet kwalificeren, leidt dat ertoe dat (i) er nooit een vermindering van de last zal zijn, zodat het systeem van de lastenverordening wordt uitgehold en/of (ii) bestaat het gevaar dat de kwalificatie van de last als ‘noodzakelijk’ onwettig is en vatbaar voor administratieve en/of jurisdictionele beroepen.<sup>43</sup>

## **II.7. BIJKOMENDE OVERGANGSMAATREGELEN**

36. Artikel 5.3 van de ontwerpverordening voorziet enkele overgangsbepalingen gekoppeld aan de datum van indiening van de omgevingsvergunningaanvraag. De toelichting verduidelijkt dat de stad Gent hiermee “*een voldoende ruime overgangsbepaling in functie van lopende voortrajecten*” voorziet. Het is duidelijk dat de stad Gent hiermee wil vermijden dat de ontwerpverordening geen invloed heeft op de rendabiliteit van voormelde projecten.

De huidige overgangsbepaling houdt geen rekening met ontwikkelaars die bij de aankoop van hun grond niet op de hoogte konden zijn van voorliggende ontwerpverordening, en dus op het moment van de aankoop niet konden weten of zij op die grond een rendabel project kunnen realiseren. Het risico bestaat dat het voor de ontwerpverordening rendabel was om een grond te ontwikkelen, maar dit door de ontwerpverordening onmogelijk is geworden.

Bezwaarindieners verzoeken Uw CBS bijgevolg om een overgangsmaatregel te koppelen aan het tijdstip van de aankoop van de grond.

<sup>41</sup> Richtinggevend gedeelte van de ‘Structuurvisie 2030 – Ruimte voor Gent’, p. 209.

<sup>42</sup> Vgl. HvJ 12 juli 2002, C-399/98, La Scala.

<sup>43</sup> RvVb 19 april 2016, nr. RvVb/A/1516/0972, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant en RvVb 6 september 2016, nr. RvVb/A/1617/0030, nv Manimmo.



37. Ook het (voormalig) artikel 7.3.12 van het Grond- en pandendecreet nam een identieke overgangmaatregel op. Op deze manier werden personen die de nieuwe sociale verplichtingen niet konden voorzien of niet hoefden te voorzien bij de aankoop van de gronden, niet te hard getroffen.<sup>44</sup> De decreetgever hield in dit kader rekening met de minderopbrengst ten gevolge van de creatie van de sociale woningen.<sup>45</sup>

---

Om deze redenen wordt aan het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent gevraagd rekening te willen houden met bovenstaande opmerkingen en bezwaren bij de verdere opmaak van de de stedenbouwkundige lastenverordening ‘een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken’ en bezwaarindieners kennis te willen geven van het tussengekomen besluit.

Voor de bezwaarindieners,  
hun raadsliden,

29 november 2024

Pieter-Jan DEFOORT

Maxim SENESAEL

---

<sup>44</sup> P.J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het verplichte sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie”, *TROS* 2009, afl. 55, 228, nr. 21.

<sup>45</sup> Verslag *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 61.