

3. De waterhuishouding

38. Volgens artikel 5.6.11, § 2, eerste lid, 4° wordt het al dan niet vrijgeven van een woonreservegebied beoordeeld aan de hand van “de waterhuishouding, in het bijzonder de vrijwaring van het waterbergend vermogen waar dit relevant is”.

De bepaling dient te worden samengelezen met artikel 5.6.11, § 3, dat voorziet dat een gemeenteraadsbesluit dat een woonreservegebied volledig of gedeeltelijk vrijgeeft, de voorwaarden bepaalt met betrekking tot de waterhuishouding.

Artikel 5.6.12, § 7 VCRO voorziet een specifieke schorsings- en vernietigingsgrond in het kader van het administratief toezicht op een vrijgavebesluit wegens strijdigheid met bekendgemaakte gewestelijke bestuurshandelingen of beleidsbeslissingen over ruimtelijke plannen, projecten of de vrijwaring van het waterbergende vermogen in bepaalde gebieden.

Een belangrijk instrument voor de praktische interpretatie en toepassing van de voorwaarde in verband met de waterhuishouding is de Omzendbrief OMG/2022/1 van 16 december 2022 betreffende “richtlijnen voor de toepassing van een klimaatbestendige watertoets en de vrijwaring van het waterbergend vermogen in signaalgebieden”.⁸⁵ De omzendbrief geeft onder andere een verduidelijking over de geactualiseerde overstromingskaarten.

Zoals hoger werd gezegd (zie randnummer 7) sluit artikel 5.6.10, § 2 VCRO de ontwikkelingsmogelijkheden van een woonreservegebied uit voor de gebieden die zijn aangeduid als watergevoelige openruimtegebieden zoals vermeld in artikel 5.6.8, § 3. Dat geldt dus ook voor een gemeentelijk vrijgavebesluit.

4. Het bindend sociaal objectief

39. Het bindend sociaal objectief (hierna: BSO) is een decretaal opgelegd aantal sociale woningen dat binnen elke gemeente moet worden gerealiseerd binnen een bepaald tijdspectief. Het BSO was voor het eerst ingevoerd door de artikelen 4.1.2 tot en met 4.1.6 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het Grond- en Pandenbeleid.⁸⁶ De – vrij ingewikkelde en zeer technische – regels over het BSO zijn ingrijpend gewijzigd door het decreet van 14

85 <https://www.integraalwaterbeleid.be/nl/beleidsinstrumenten/signaalgebieden/omzendbrief-omg-2022-1>.

86 BS 13 december 2016; *Parl.St.* VI.Parl. 2015-16, ontwerp van decreet, nr. 814/1; Verslag van de hoorzitting, nr. 814/3; Verslag nr. 814/4. Zie inzonderheid de artikelen 53-62 van dat decreet.

Voor een bespreking van de oorspronkelijke regeling zie onder andere F. CHARLIER, *Het ABC van het Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 34-51; 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” in B. HUBEAU, W. VANDEVYVERE en G. DEBERSAQUES, *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, die Keure, 2010, 499-506 en TROS 2009, 214-219; B. HUBEAU, “Het Grond- en Pandendecreet van 27 maart 2009: een introductie met commentaar” in CENTRUM VOOR BEROEPSVERVOLMAKING IN DE RECHTEN (ed.), *CRB Jaarboek 2009-2010*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 349-356; T. NULENS, “Het decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009. Een algemene introductie”, *TBO* 2009, 119-121; T. VANDROMME, “Maatregelen betreffende betaalbaar wonen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 111-117; T. VANDROMME, “Het nieuwe grond- en pandenbeleid besproken en toegelicht”, *RW* 2009-10, 479-480; J. VANPOTTELBERGE, “De rol van gemeenten bij sociale huisvesting”, *T.Gem.* 2014, 38-41.

oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.⁸⁷ Een belangrijke wijziging is bijvoorbeeld dat de gewestelijke objectieven voor sociale koopwoningen en sociale huurwoningen zijn afgeschaft. De regels over het BSO zijn nu opgenomen in de artikelen 2.26 tot en met 2.33 van de Vlaamse Codex Wonen 2021.

Het streefdoel voor het aantal bijkomende sociale woningen (het zogenaamde macro-objectief voor Vlaanderen), dat aanvankelijk was bepaald op 43.000 bijkomende huurwoningen voor de periode 2009-2020, wordt gewijzigd naar 50.000 eenheden voor de periode 2009-2025.⁸⁸ Het BSO, houdt voor de gemeentelijke overheid een “rechtsplicht” in om bestaande gemeentelijke plannen en reglementen met een invloed op de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod waar nodig af te stemmen op het vooropgestelde percentage, en om de normen die gelden per gemeente, vast te stellen in lijn met het vooropgestelde percentage.⁸⁹ Als binnen de betrokken gemeente reeds een sociaal huuraanbod van ten minste negen procent van het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens voorhanden is, dan geldt de verplichte toenameregeling voor het BSO niet.⁹⁰ De verplichte toenameregeling geldt daarenboven slechts totdat de procentuele verhouding tussen het aantal sociale huurwoningen en het in de nulmeting vermelde aantal huishoudens binnen de gemeente de drempel van negen procent bereikt. Als het verplichte BSO in een gemeente niet is verwezenlijkt binnen de daartoe voorziene termijn, kan de Vlaamse Regering onder bepaalde voorwaarden maatregelen van activeringstoezicht treffen ten aanzien van in gebreke blijvende Vlaamse besturen.⁹¹

40. Het bindend sociaal objectief geldt, zoals de andere beoordelingscriteria van artikel 5.6.11 VCRO, niet als een dwingend criterium, maar moet worden afgewogen tegenover andere beoordelingselementen. Zo kan een vrijgave van een gebied voor de bouw van sociale woningen worden overwogen omdat het bindend sociaal objectief nog niet is bereikt, of kan als voorwaarde worden opgelegd dat de vrijgave enkel geldt voor sociale woningen of voor een minimum aantal sociale woningen. Omgekeerd kan – maar moet niet noodzakelijk – het bereikt zijn van het bindend sociaal objectief een argument vormen om een aanvraag voor sociale woningen te weigeren, of om geen voorwaarde op te leggen voor sociale woningen. Bij het opleggen van een voorwaarde voor sociale woningen zal de overheid wel moeten afwegen of een effectieve realisatie van sociale woningen realistisch is, zoniet komt een dergelijke voorwaarde neer op een verkapte en niet afdoende gemotiveerde weigering.⁹²

Volledigheidshalve kan worden herhaald dat de afwijkingsmogelijkheid van de bindende en richtinggevende bepalingen van het GRS zoals voorzien in artikel 2.1.2, § 2-3 VCRO, als dat genoodzaakt wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het BSO,

87 BS 13 december 2016.

88 Artikel 2.23 Vlaamse Codex Wonen 2021. Voor meer details over het BSO en de voortgangstoetsen (monitoring) daarover, zie T. NULENS, “Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is het porselein?*, Brugge, die Keure, 2017, 258-266; T. VANDROMME, “Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?”, *Revue Pratique de l’Immobilier*, 2015/2, 56-58 en 70-76.

89 Artikel 2.29 Vlaamse Codex Wonen 2021.

90 Artikel 2.33 Vlaamse Codex Wonen 2021.

91 Voor de regeling van het activeringstoezicht zie de artikelen 5.107 tot en met 5.110 Vlaamse Codex Wonen 2021.

92 Vergelijk in dat verband de bedenkingen over RUP’s die sociale woningen opleggen: P.-J. DEFOORT, “Sociale woningen in een RUP? ‘Ja, maar...’. Eigendomsbeperkingen in RUP’s bekeken vanuit beginselen van wetgevingstechniek”, *TROS* 2017, 157-176.

niet geldt voor een vrijgavebesluit. Zoals hoger werd gezegd, is artikel 5.6.11, § 2, derde lid VCRO, dat bepaalt dat een vrijgavebesluit slechts mogelijk is als het in overeenstemming is met het geldende GRS, een *lex specialis* en gelden de algemene afwijkingsmogelijkheden uit het voormalige artikel 2.1.2, § 2-3 VCRO niet voor beslissingen over de vrijgave van een woonreservegebied (zie randnummer 25).

E. Opleggen van voorwaarden en lasten voor een ruimtelijk kwalitatieve ontwikkeling

41. Artikel 5.6.10, § 3 VCRO verplicht de gemeenteraad om aan een vrijgavebesluit *voorwaarden* te koppelen voor een ruimtelijke kwalitatieve ontwikkeling. De voorwaarden moeten een hoog ruimtelijk rendement en een zuinig ruimtegebruik garanderen. Dat moet onder andere gebeuren door “een minimale groepering van de woningen en door gedeelde voorzieningen”. De voorwaarden hebben minstens betrekking op de woningtypologie en -dichtheid, op de vermening van functies en op de groenvoorzieningen en de waterhuishouding.

Het vrijgavebesluit en de voorwaarden gelden volgens artikel 5.6.10, § 3, eerste lid VCRO als ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. De verantwoording bij het amendement nummer 13 motiveert de bepaling omdat daarmee het onderscheid wordt gemaakt tussen een vrijgavebesluit en een RUP. In tegenstelling tot een RUP houdt een vrijgavebesluit geen “herbestemming” in van het woonreservegebied, maar slechts een “ordening” ervan.⁹³ De bepaling is mijns inziens onnodig, voegt niets toe over de mogelijkheid voor het verkrijgen van vergunningen, en schept vooral verwarring (zie randnummers 17-20). Artikel 5.6.10, § 1, 1° VCRO bevestigt op zich reeds voldoende dat binnen de contour van een vrijgavebesluit en volgens de voorwaarden ervan, vergunningen kunnen worden verleend.

42. Artikel 5.6.10, § 4 VCRO voorziet de mogelijkheid om in een vrijgavebesluit gepaste *lasten* op te leggen om de omgevingskwaliteit van een woonreservegebied en zijn omgeving te verhogen. Die lasten kunnen onder meer betrekking hebben op het versterken van de landschappelijke inpasbaarheid en de groenblauwe dooradering, de vrijwaring of de verwezenlijking van gemeenschappelijke ruimten en gemeenschappelijk groen, de integrale toegankelijkheid, klimaatbestendigheid, energetische optimalisatie, een kwaliteitsvolle verweving van functies, en zuinig en duurzaam ruimtegebruik. Zij kunnen geheel of gedeeltelijk de vorm aannemen van de storting van een bedrag dat bestemd wordt voor de uitvoering van de vermelde handelingen en werken.

Het tweede lid van artikel 5.6.10, § 4 VCRO bepaalt dat de lasten in een vrijgavebesluit moeten voldoen aan de bepalingen voor lasten zoals vermeld in de artikelen 75 tot en met 77 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning. Belangrijk daarbij is dat de artikelen 104 tot en met 107 van het Instrumentendecreet de bepalingen over lasten in het Omgevingsvergunningsdecreet helemaal heeft herschreven. Die artikelen treden in werking op 1 januari 2024.⁹⁴

93 Amendement, *Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 577/4, 19.

94 Artikel 115, tweede lid Instrumentendecreet.

Artikel 5.6.10, § 4, eerste lid VCRO voorziet de mogelijkheid tot het opleggen van de storting van een bedrag voor de uitvoering van de opgelegde handelingen. Dat lijkt een ander soort last te zijn dan de last zoals bedoeld in artikel 75, § 3, 4° Omgevingsvergunningsdecreet, dat de mogelijkheid voorziet om de storting van een geldwaarde op te leggen als last, bestemd voor het ruimtelijke beleid. De financiële last uit artikel 5.6.10, § 4 VCRO dient niet voor het ruimtelijke beleid, en in het bijzonder voor het voldoen van planschadevergoedingen en de aanwending van het instrument planologische ruil⁹⁵, maar specifiek voor de in het vrijgavebesluit opgelegde handelingen. In die zin lijkt het meer te gaan om een financiële waarborg in de zin van artikel 77 VCRO. Het onderscheid is essentieel, nu volgens artikel 75, § 3, 4° VCRO een financiële last voor het algemene ruimtelijke beleid slechts mogelijk is als dat wordt geregeld in een stedenbouwkundige verordening.

De lasten worden volgens artikel 6.5.10, § 4, derde lid overgenomen in omgevingsvergunningen in het woonreservegebied, of in overeenkomsten tussen de gemeente en de aanvrager van een omgevingsvergunning die voorafgaandelijk aan de afgifte van een omgevingsvergunning worden gesloten.

43. De bepalingen over de voorwaarden en de lasten weerspiegelen – samen met de verwevingsgedachte uit artikel 5.6.11, § 1 VCRO, met aandacht voor groenblauwe dooradering, de vrijwaring of de verwezenlijking van gemeenschappelijke ruimten en gemeenschappelijk groen, klimaatbestendigheid, energetische optimalisatie, een kwaliteitsvolle verweving van functies, en zuinig en duurzaam ruimtegebruik – duidelijk de principes over ruimtelijk rendement en multifunctioneel ruimtegebruik uit de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.⁹⁶

De algemene toelichting bij de verantwoording van het amendement nummer 13 verwijst uitdrukkelijk naar de strategische doelstellingen uit de strategische visie van het BRV, en citeert daaruit een aantal principes.

“Het verminderen van bijkomend ruimtebeslag is een van de strategische doelstellingen in de strategische visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV). In plaats van ruimtelijk uit te breiden, moet er daarom meer worden ingezet op het verhogen van het ruimtelijk rendement in het bestaande ruimtebeslag. In de strategische visie van het BRV is daarover onder meer het volgende opgenomen:

- *“De ontwikkeling van woongelegenheden, werkplekken, voorzieningen en infrastructuur gebeurt door bestaande bebouwde ruimtes te transformeren en zo weinig mogelijk door open en onbebouwde ruimte in te nemen.”*
- *“Het verhogen van het ruimtelijk rendement is de basis voor een veranderingstraject waarbij de noodzaak tot ruimtelijk uitbreiden – en dus de structurele druk op de open ruimte – geleidelijk zal verminderen en uiteindelijk zal verdwijnen.”*

95 Zoals bepaald in artikel 6.5.10, § 5, tweede lid VCRO. Zie evenwel ook het derde lid van artikel 6.5.10, § 5 VCRO.

96 Strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, geïllustreerde versie, Departement Omgeving, 2018, 33-43. Voor een uitvoerige bespreking van die principes op basis van het voorafgaande Witboek van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zie P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijk Rendement in de vergunningverlening”, TROS 2018, 97-106.