

Stedenbouwkundige verhardingscompensatie

Een verordening ter activatie van ontharding



Eline Van de Steene

Promotor: Peter Lacoere

Masterproef ingediend tot het behalen van de academische
graad van Master in de stedenbouw en ruimtelijke planning

Academiejaar 2025-2026

KU Leuven, Faculteit Architectuur, Campus Sint-Lucas Gent



Copyright informatie:

*studiewerk van een student in het kader van de
academische opleiding en examenbeoordeling.*

*Na deze beoordeling vond geen correctie plaats
van het studiewerk.*

ABSTRACT – NL

Stedenbouwkundige verhardingscompensatie: een verordening ter activatie van ontharding

Vlaanderen is een van de meest verharde regio's van Europa en de verhardingsgraad blijft jaarlijks toenemen. De Vlaamse overheid heeft onthardingsdoelstellingen tegen 2050 geformuleerd. Deze doelstellingen werden recent herbevestigd in de Conceptnota van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Verharding doet de natuurlijke functies van de bodem verloren gaan. Verschillende studies benadrukken de noodzaak van ontharding voor mens en milieu, bepalen de omvang van de onthardingsopgave, inventariseren bestaande initiatieven en formuleren aanbevelingen voor een ruimtelijk beleid dat bijkomende verharding kan vermijden, beperken en compenseren. Daarbij wordt vastgesteld dat de huidige initiatieven onvoldoende zijn om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken en de grootschalige ingrepen zich bovendien voornamelijk beperken tot het publiek domein. Een bijdrage vanuit de private zijde is daarom noodzakelijk om de doelstellingen te behalen.

Deze masterproef onderzoekt hoe de Vlaamse reductieopgaven vertaald kunnen worden naar het instrument van de stedenbouwkundige last, dat eigenaars verplicht te ontharden of ontharding elders financieel te compenseren. Dit resulteert in een stedenbouwkundige verordening die een verhardingscompensatie oplegt bij omgevingsvergunningen waarbij bijkomende verharding wordt aangevraagd. De verhardingscompensatie beschikt over het potentieel om de stijgende verhardingsgraad om te keren en de netto toename aan verharding in Vlaanderen een halt toe te roepen.

Het onderzoek werd uitgevoerd aan de hand van een literatuuronderzoek in combinatie met een overlegmoment met experts. Het literatuuronderzoek bood inzicht in het thema, de beleidsdoelstellingen, bestaande instrumenten en initiatieven, het instrument van de stedenbouwkundige last en de toepassing ervan in praktijkvoorbeelden. Uit de analyse van deze praktijkvoorbeelden bleek dat weinig Vlaamse gemeenten lasten opleggen ter compensatie van verharding of bij het niet behalen van de vooropgestelde groennorm. Hieruit wordt geconcludeerd dat er in Vlaanderen nog aanzienlijke stappen moeten gezet worden om de transitie van een verhardingspraktijk naar een onthardingscultuur te realiseren.

Tijdens de workshop met een diverse groep experts, waaronder vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, lokale besturen, academici, zelfstandige experts en een omgevingsjurist, werd een conceptverordening besproken aan de hand van verschillende stellingen uit dit onderzoek. De expertentafel leverde waardevolle aanvullingen en droeg bij aan de verdere verfijning van de conceptverordening. De geformuleerde aanbevelingen gaven mee vorm aan de finale verordening. Daarbij primeerde de keuze voor een gewestelijke financiële last boven een gemeentelijke last in natura, omwille van uniformiteit en meer effectiviteit in Vlaanderen.

De finale verordening omvat een financiële last voor alle bijkomende verharding en een last in natura wanneer de omgevingsvergunning een zonevreemde functiewijziging omvat. Daarnaast draagt het opleggen van een financiële last bij aan een gesloten systeem waarbij ontharding elders kan worden gefinancierd en subsidies kunnen worden verleend aan grootschalige onthardingsprojecten van private eigenaars. Tot slot laat de flexibiliteit van de verordening de gemeenten toe deze al in te voeren in afwachting van een invoering door de Vlaamse Regering. De lokale besturen beschikken daarbij over de bijkomende mogelijkheid om lasten in natura op te leggen indien zij van oordeel zijn dat dit type lasten beter aansluit bij hun lokale onthardingsambities.

ABSTRACT – ENG

Urban planning soil sealing compensation: an ordinance to activate de-paving

Flanders is one of the most sealed regions in Europe, and the amount of sealed surface still increases annually. The Flemish government has formulated de-paving targets for 2050. These objectives were recently confirmed in the *Conceptnota van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen*. Soil sealing causes the ecological functions of the soil to be lost. Various studies emphasize the necessity of de-paving for human well-being and the environment, determine the scale of the de-paving challenge, inventory existing initiatives, and formulate recommendations for a spatial policy that can avoid, minimise, and compensate for additional soil sealing. In doing so, it is established that current initiatives are insufficient to achieve the proposed targets and, moreover, are primarily limited to the public domain.

A contribution from the private sector is therefore essential to achieve these goals. This master's thesis investigates how the Flemish reduction targets can be translated into an urban planning obligation (NL. 'stedenbouwkundige last') that requires owners to de-pave or to financially compensate for de-paving elsewhere. This results in an urban planning ordinance (NL. 'stedenbouwkundige verordening') that imposes a soil sealing compensation on planning permission (NL. 'omgevingsvergunningen') where additional soil sealing is requested. This soil sealing compensation has the potential to reverse the increasing rate of soil sealing and to stop the net increase in sealed surfaces in Flanders.

The research question was answered by means of a literature review combined with a consultation session with experts. The literature review provided insight into the theme, policy objectives, existing instruments and initiatives, the instrument of the urban planning obligation, and its application in practical examples. The analysis of these practical examples revealed that only a few Flemish municipalities impose obligations to compensate for soil sealing or for failing to meet the proposed green standard. From this, it is concluded that significant steps still need to be taken in Flanders to realize the transition from a culture of soil sealing to a culture of de-paving.

During the consultation session with a diverse group of experts, including representatives from the Flemish government, local authorities, academics, independent experts, and a lawyer with expertise in urban planning, a draft ordinance was discussed on the basis of various statements. The expert panel provided valuable additions and contributed to the further refinement of the draft ordinance. The formulated recommendations helped shape the final ordinance. In this process, preference was given to a regional financial obligation (NL. 'gewestelijke financiële last') over a municipal obligation in kind (NL. 'gemeentelijke last in natura'), for the sake of uniformity across Flanders.

The final ordinance comprises a financial obligation for all additional soil sealing and an obligation in kind when the environmental permit involves a non-conforming change of use (NL. 'zonevrije functie wijziging'). In addition, imposing a financial obligation contributes to a circular system whereby de-paving elsewhere can be financed and subsidies can be granted to large-scale de-paving projects initiated by private owners. Finally, the flexibility of the regulation allows municipalities to introduce it now, pending an implementation by the Flemish Government. Local authorities retain the option of imposing obligations in kind if they consider that this type of obligation is better suited to their local depaving ambitions.

TOELATING TOT BRUIKLEEN

De auteur geeft de toelating deze masterproef voor consultatie beschikbaar te stellen en delen van de masterproef te kopiëren voor persoonlijk gebruik. Elk ander gebruik valt onder de beperkingen van het auteursrecht, in het bijzonder met betrekking tot de verplichting de bron uitdrukkelijk te vermelden bij het aanhalen van resultaten uit deze masterproef.

The author gives permission to make this master dissertation available for consultation and to copy parts of this master dissertation for personal use. In the case of any other use, the limitations of the copyright have to be respected, in particular with regard to the obligation to state expressly the source when quoting results from this master dissertation.

02/06/2026

Eline Van de Steene

AFKORTINGEN

ANB: Agentschap Natuur en Bos

BRV: Beleidsplan Ruimte Vlaanderen

COST: European Cooperation in Science and Technology (Eng.)

EC: Europese Commissie

EU: Europese Unie

HOGENT-onderzoekscentrum DRUM: onderzoekscentrum Duurzaam Ruimtegebruik en Mobiliteit van HOGENT

NDO: negotiable developer obligations (Eng.)

NNDO: non-negotiable developers obligations (Eng.)

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Eng.)

OVD: Omgevingsvergunningendecreet

PPP: Polluter Pays Principle (Eng.)

RUP: ruimtelijk uitvoeringsplan

VCRO: Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

VLM: Vlaamse Landmaatschappij

VMM: Vlaamse Milieumaatschappij

VOORWOORD

Deze masterproef vormt het sluitstuk van mijn opleiding Stedenbouw en Ruimtelijke Planning. Graag wens ik een aantal mensen te bedanken die mij de afgelopen jaren hebben geïnspireerd, ondersteund en de nodige moed hebben gegeven om deze opleiding tot een goed einde te brengen.

Allereerst wil ik mijn promotor, Peter Lacoere, bedanken voor het extra duwtje in de rug bij mijn keuze om te starten aan de opleiding Stedenbouw en Ruimtelijke Planning en voor zijn begeleiding bij het uitwerken van deze masterproef. Zijn kennis over de bouwshift heeft mij geïnspireerd om te kiezen voor een beleidsgerichte masterproef. De unieke kans om bij te dragen aan een actueel thema en een noodzakelijk instrument ter beperking van bijkomende verharding uit te werken, heb ik met veel enthousiasme aangegrepen. Zijn kennis, inzicht, begeleiding en vertrouwen in mijn capaciteiten vormden een onmisbare basis voor het uitwerken van deze masterproef.

Verder wens ik mijn ouders te bedanken voor de opportuniteit om verder te studeren en voor de eindeloze steun die ik mocht ontvangen. Ook mijn oma, die instond voor het nalezen en corrigeren van mijn teksten, en mijn vriend, die voor de nodige rustmomenten zorgde, hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het goede verloop deze masterproef.

Ook wens ik alle 'planners van de toekomst' te bedanken voor de fijne herinneringen binnen en buiten de schoolgebouwen, evenals voor hun oneindig doorzettingsvermogen en enthousiasme, die hebben bijgedragen aan het samen volbrengen van deze opleiding.

Tot slot wil ik de experts, die deelnamen aan het overlegmoment op 28 april 2026, bedanken voor hun kritische blik op de conceptverordening en de aanbevelingen die hebben bijgedragen aan de finale verordening.

INHOUD

1	INLEIDING	13
1.1	Het onderwerp	13
1.1.1	<i>Situering van het onderwerp</i>	13
1.1.2	<i>Probleemstelling</i>	13
1.2	Het onderzoek	14
1.2.1	<i>Doelstelling</i>	14
1.2.2	<i>Verklaring van de gebruikte terminologie</i>	14
1.2.3	<i>Onderzoeksvraag en deelvragen</i>	14
1.2.4	<i>Onderzoeksmethodologie</i>	15
1.2.5	<i>Leeswijzer</i>	15
2	BELEID EN BELEIDSDOELSTELLINGEN	17
2.1	Definities van verharden en ontharden	17
2.1.1	<i>Verharden</i>	17
2.1.2	<i>Ontharden</i>	19
2.2	Ruimtebeslag en verharding in de Europese Unie	20
2.3	Bodembeleid op Europees niveau	22
2.4	Verharding in Vlaanderen	24
2.4.1	<i>Het in kaart brengen van verharding</i>	24
2.4.2	<i>De recente cijfers met betrekking tot verharding in Vlaanderen</i>	24
2.5	Bodembeleid op Vlaams niveau	27
2.5.1	<i>De omschrijving van de doelstellingen door de Vlaamse Regering</i>	27
2.5.2	<i>De cijfermatige vertaling van de doelstellingen door het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM</i>	28
2.6	Geografische verspreiding van de verhardingsgraad en de onthardingsopgave in Vlaanderen	29
2.6.1	<i>De opdeling volgens de gemeenten</i>	29
2.6.2	<i>De opdeling volgens de referentieregio's</i>	30
2.7	Conclusie van het beleid en de beleidsdoelstellingen	31
3	INSTRUMENTEN EN INITIATIEVEN	33
3.1	Bestaande instrumenten en initiatieven	33
3.1.1	<i>Indirecte ontharding door koppelkansen</i>	33
3.1.2	<i>Juridische instrumenten en handhaving</i>	34
3.1.3	<i>Publieke initiatieven</i>	35
3.1.4	<i>Private initiatieven</i>	39
3.2	Aanbevelingen die de doelstellingen vooropstellen	41
3.2.1	<i>Informatie- en sensibilisatiecampagnes, inclusief financiële steun</i>	41
3.2.2	<i>Expertencentrum voor ontharding</i>	42
3.2.3	<i>Vergunningsplicht voor verhardingsprojecten</i>	43
3.2.4	<i>Specifieke aanpak voor zonevreemde activiteiten en verharding in de zachte bestemmingen</i>	43
3.2.5	<i>Het ruimtelijk principe: 1m² verharden = 1 à 2 m² ontharden</i>	45
3.2.6	<i>Een compensatiesysteem met financiële last ten behoeve van een fonds</i>	45
3.3	Europese context van maatregelen tegen bijkomend ruimtebeslag en verharding	47

3.4	Conclusie van de instrumenten en initiatieven	48
4	STEDENBOUWKUNDIGE LAST ALS INSTRUMENT	49
4.1	Winstafoming als internationale ratio van lasten	49
4.2	Compensatie als Belgische ratio van lasten	52
4.3	Internationale basiscriteria van een stedenbouwkundige last toegepast op de Belgische context	54
4.4	Verklaring van de keuze voor een stedenbouwkundige last als instrument	55
4.5	Analyse van het instrument van de stedenbouwkundige lasten	56
4.5.1	<i>Het basisprincipe en de basiscriteria van een stedenbouwkundige last</i>	56
4.5.2	<i>De toepassingsprincipes bij het inzetten van stedenbouwkundige lasten</i>	57
4.5.3	<i>Het Instrumentendecreet</i>	63
4.6	Praktijkvoorbeelden betreffende het inzetten van stedenbouwkundige lasten	67
4.6.1	<i>Een algemene analyse van praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten</i>	67
4.6.2	<i>De thematische analyse van praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten</i>	70
4.7	Conclusie van de stedenbouwkundige last als instrument	74
5	VERHARDINGSCOMPENSATIE ALS STEDENBOUWKUNDIGE LAST	75
5.1	Doel en basisprincipe van een verhardingscompensatie	75
5.2	Aandachtspunten bij het opmaken van de conceptverordening	76
5.2.1	<i>Het gewestelijk of gemeentelijk bestuursniveau</i>	76
5.2.2	<i>Het ruimtelijk principe: $X \text{ m}^2$ verharden = $X \text{ m}^2$ ontharden</i>	79
5.2.3	<i>De omvang van de financiële last</i>	81
5.2.4	<i>De bestemming van de financiële last</i>	82
5.2.5	<i>De conceptverordening</i>	82
5.3	Expertentafel ter toetsing van de conceptverordening	83
5.3.1	<i>Het bestuursniveau</i>	84
5.3.2	<i>Het ruimtelijk principe</i>	85
5.3.3	<i>De financiële last</i>	86
5.3.4	<i>Het onthardingsfonds</i>	88
5.4	Specifieke aanvullingen naast de finale verordening	89
5.4.1	<i>De gewestelijke of gemeentelijke verordening</i>	89
5.4.2	<i>De last in natura ten opzichte van de financiële last</i>	89
5.4.3	<i>De historische overmaat aan verharding</i>	90
5.4.4	<i>De zonevreemde functiewijzigingen</i>	91
5.6	Conclusie van de verhardingscompensatie als stedenbouwkundige last	93
6	CONCLUSIE	95
6.1	Aanzet en resultaat van het onderzoek	95
6.2	Aanbevelingen voor de realisatie van het ruimtelijk beleid	96
6.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek en het aanscherpen van de verordening	97
7	BIBLIOGRAFIE	99
8	FIGURENLIJST	105

9	TABELLENLIJST	106
10	BIJLAGEN	107
10.1	De modelverordening van het Departement Omgeving	107
10.2	Het overzicht van de gemeenten die lasten opleggen ter compensatie van bijkomende verharding	127
10.3	De stellingen die aan bod kwamen tijdens de expertentafel	131
10.4	De finaal uitgewerkte verordening	133

1 INLEIDING

1.1 Het onderwerp

1.1.1 Situering van het onderwerp

Vlaanderen wordt gekenmerkt als één van de meest verharde gebieden van Europa. De verhardingsgraad van Vlaanderen wordt voor 2023 vastgesteld op 15,7% (Departement Omgeving, 2025b). Om deze aanhoudende stijging te doen afnemen, heeft de Vlaamse overheid doelstellingen geformuleerd tegen 2050. Deze werden in 2018 door de voormalige Vlaamse minister van Omgeving, Zuhair Demir, geformuleerd in de *Strategische Visie van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV)*. Voor de harde bestemmingen wordt gestreefd naar verhardingsneutraliteit en voor de openruimtebestemmingen naar verhardingsreductie (Departement Omgeving, 2018). Jo Brouns, de huidige Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, hernam deze doelstellingen in de *Conceptnota van het BRV*. Deze werd op 14 juli 2025 gepubliceerd door het Departement Omgeving. De doelstellingen werden echter niet letterlijk overgenomen en bevatten een versoepeling wat betreft de openruimtebestemmingen. Meer bepaald heeft de tweede doelstelling enkel betrekking op zonevrije verharding in openruimtebestemmingen (Departement Omgeving, 2025a). Op die manier blijft de landbouwsector gespaard.

Deze masterproef heeft betrekking op de Vlaamse doelstellingen inzake ontharding, zoals bepaald in de *Conceptnota van het BRV*.

1.1.2 Probleemstelling

Door het afdichten van de bodem gaan haar natuurlijke functies verloren. In het kader van de klimaatverandering is het van groot belang om in te zetten op ontharding, zodat de negatieve effecten van verharding op mens en milieu gereduceerd worden.

De afgelopen jaren werd onderzoek verricht dat inzicht biedt in de nood aan ontharding en het vaststellen van de onthardingsopgave. Daarnaast werden tools ontwikkeld die het onthardingspotentieel per gemeente bepalen. Er zijn tal van initiatieven op het publiek domein, die bijdragen aan het ontharden van Vlaanderen. Ook plichtsbewuste burgers ondernemen actie op hun private eigendom, maar zij vormen een minderheid.

De huidige overheidsinitiatieven zijn echter onvoldoende om de doelstellingen te bereiken, zeker met de aanhoudende toename van de verhardingsgraad. De ingrepen van de overheid zijn beperkt tot het publiek domein. Zij kan daarmee niet alle bijkomende verharding op privaat domein compenseren. Kortom, de overheid kan de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen niet alleen blijven nemen en er is een bijdrage van de private eigenaar noodzakelijk. De meest voor de hand liggende oplossing is daarbij de koppeling aan de omgevingsvergunning. Dit vormt het momentum om ontharding te stimuleren en bijkomende verharding te compenseren. Daartoe moet een verhardingscompensatie geïntegreerd worden in de omgevingsvergunningsaanvraag.

1.2 Het onderzoek

1.2.1 Doelstelling

Deze masterproef streeft naar een actiegericht en compenserend regelgevend kader dat op korte termijn kan geïntegreerd worden in de praktijk. Het kader beschikt over het potentieel om de aanhoudende verhardingsgraad in Vlaanderen een halt toe te roepen en zo bij te dragen aan het bereiken van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen tegen 2050.

Deze masterproef focust uitsluitend op een compensatie-instrument en resulteert in een stedenbouwkundige verordening voor het opleggen van een stedenbouwkundige last inzake een verhardingscompensatie. Het opleggen van een financiële last bij bijkomende verharding draagt bij aan een gesloten financieel systeem, waarmee ontharding elders kan gefinancierd worden.

1.2.2 Verklaring van de gebruikte terminologie

De termen 'onthardingslast' en 'verhardingslast' verwijzen beide naar een stedenbouwkundige last ter compensatie van bijkomende verharding. Er kan worden gesteld dat deze termen een negatieve connotatie hebben. Daarom wordt in het kader van deze masterproef de term 'verhardingscompensatie' gebruikt. Deze staat voor het bereiken van hetzelfde doel, namelijk het compenseren van bijkomende verharding door ontharding en betreft aldus een stedenbouwkundige last.

1.2.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Hoe kan de Vlaamse reductieopgave omtrent verharding vertaald worden in een stedenbouwkundige last die eigenaars verplicht te ontharden of verplicht ontharding elders te financieren?”

De volgende bijhorende vragen vormen de leidraad bij de opbouw van dit onderzoek en worden beantwoord ter ondersteuning van de centrale onderzoeksvraag.

- Wat is verharden/ontharden en waarom is het van belang?
- Met welke cijfers wordt er concreet aan de slag gegaan?
- Welke doelstellingen omtrent verharding zijn er op Vlaams niveau?
- Welke instrumenten en initiatieven bestaan reeds om aan ontharding te doen?
- Welke aanbevelingen worden geformuleerd ter aanvulling van de bestaande instrumenten en initiatieven?
- Wat is het instrument van de stedenbouwkundige lasten?
- Welke inzichten levert een analyse van bestaande stedenbouwkundige lasten op?
- Past een verhardingscompensatie binnen het bestaand wetgevend kader?
- Is een stedenbouwkundige last een geschikt instrument om aan ontharding te doen?
- Hoe moet de verhardingscompensatie concreet vormgegeven worden en juridisch verankerd worden, zodat deze aanzet tot ontharden of ontharding elders financieel kan compenseren?

1.2.4 Onderzoeksmethodologie

De onderzoeksvraag en deelvragen worden beantwoord aan de hand van een literatuurstudie die inzicht biedt in drie elementen: het beleid en de bijhorende doelstellingen, de instrumenten en initiatieven in de praktijk en het instrument van de stedenbouwkundige last. Er worden inzichten verworven in de recente cijfers waarmee concreet aan de slag wordt gegaan, de doelstellingen die daarmee gepaard gaan, de bestaande positieve effecten van initiatieven in de praktijk, de elementen die stedenbouwkundige lasten dienen te bevatten en een overzicht van praktijkvoorbeelden om zo richting te geven aan de verordening. Daarnaast vond een overlegmoment plaats met experts die werken op het onderwerp van 'ontharden' en achter het idee van een verhardingscompensatie staan. Tijdens de expertentafel werd een eerste conceptverordening afgetoetst aan de hand van stellingen en formuleerden de experts hun aanbevelingen om de verordening finaal vorm te geven. Op die manier werd ook de haalbaarheid en invoering van de verordening geëvalueerd.

1.2.5 Leeswijzer

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de structuur van deze masterproef. Deze bestaat uit twee luiken, namelijk het literatuuronderzoek en de opmaak van de verordening. De stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie bij omgevingsvergunningen vormt het sluitstuk van het onderzoek en bouwt verder op elementen uit beide luiken. De verhardingscompensatie situeert zich in de laatste stap van artikel 12 van de Soil Monitoring Law en vertrekt vanuit de Vlaamse onthardingsdoelstellingen. Daarnaast grijpt ze terug naar twee aanbevelingen die geformuleerd werden in verschillende onderzoeken. De verordening is gebaseerd op de internationale benadering van Public Value Capture en de Belgische benadering van compensatie van lasten. De analyse van de praktijkvoorbeelden geeft inzicht in de huidige toepassingen van lasten in functie van vergroening en ontharding. Onder de aandachtspunten worden een aantal kernelementen geformuleerd die hun uitwerking vinden in de verordening. Tot slot draagt de expertentafel bij aan het verbeteren en verfijnen van de verordening.

	1. Inleiding	
Literatuuronderzoek	2. Beleid en beleidsdoelstellingen 2.3 Bodembeleid op Europees niveau 2.5 Bodembeleid op Vlaams niveau 3. Initiatieven en instrumenten 3.2.5 Het ruimtelijk principe: 1 m ² verharden = 1 à 2 m ² ontharden 3.2.6 Een compensatiesysteem met financiële last ten behoeve van een fonds 4. Stedenbouwkundige last als instrument 4.1 Winstafroming als internationale ratio van lasten 4.2 Compensatie als Belgische ratio van lasten 4.5 Analyse van het instrument van de stedenbouwkundige lasten 4.6 Praktijkvoorbeelden betreffende het inzetten van stedenbouwkundige lasten	
Opmaak van de verordening	5. Verhardingscompensatie als stedenbouwkundige last 5.2 Aandachtspunten bij het opmaken van de conceptverordening 5.3 Expertentafel ter toetsing van de conceptverordening	Verordening
	6. Conclusie	

Tabel 1: Leeswijzer ter verduidelijking van de structuur van de masterproef, eigen werwerking

2 BELEID EN BELEIDSDOELSTELLINGEN

2.1 Definities van verharden en ontharden

2.1.1 Verharden

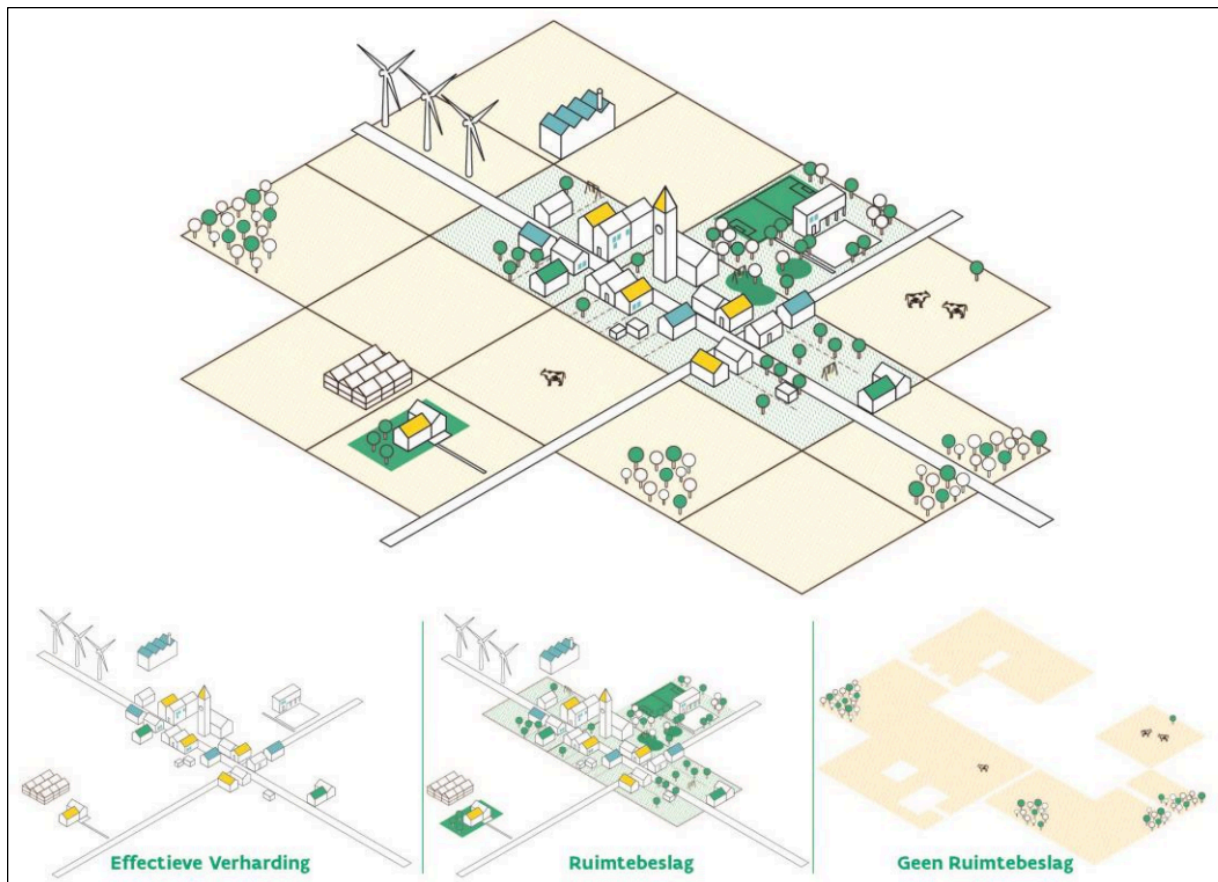
“Verharding is de oppervlakte waarvan de aard en/of toestand van het bodemoppervlak gewijzigd is door het aanbrengen van artificiële, (semi-) ondoorlaatbare materialen waardoor essentiële ecosysteemfuncties van de bodem verloren gaan.” (Vlaamse Statistische Autoriteit, 2025)

De Vlaamse definitie van verharding is gebaseerd op de definitie van de Europese Commissie (EC) voor ‘soil sealing’. Deze luidt als volgt: *“the destruction or covering of soils by buildings, constructions and layers of completely or partly impermeable artificial material (asphalt, concrete, etc.). It is the most intense form of land take and is essentially an irreversible process.”* (Jones et al., 2012, p. 19).

Verharding omvat elke vorm van kunstmatige aanleg waardoor de natuurlijke bodem wordt afgedekt en de ecosysteemfuncties verloren gaan. Het gebruik van halfverharding, zoals grindverharding of waterdoorlatende klinkers, wordt als verharding beschouwd, omdat de aanleg ervan vaak gepaard gaat met het stabiliseren van de ondergrond en het plaatsen van een folielaag (Vlaams Parlement, 2021).

Het verharden van de bodem heeft negatieve gevolgen voor het klimaat en de leefomgeving, zeker in stedelijke gebieden. Het leidt tot een groter risico op overstromingen, minder waterinfiltratie- en captatie, hittestress in stads- en dorpskernen, minder CO₂-opslag door de bodem en beplanting en biodiversiteitsverlies (Departement Omgeving, 2025b). Het biodiversiteitsverlies kan zich op de locatie zelf voordoen of in de nabije omgeving, indien het gaat om verdere versnippering van het landschap (Prokop et al., 2011). Ook leidt dit vaak tot verlies van landbouwgrond en voedselproductiecapaciteit (Tobias et al., 2018).

Verharding staat in relatie tot ruimtebeslag, namelijk de ruimte die ingenomen wordt door onze nederzettingen. Concreet gaat het over huisvesting, industriële en commerciële doeleinden, transportinfrastructuur, recreatieve doeleinden, serres, parken en tuinen. Verharding is een vorm van ruimtebeslag en maakt er integraal deel van uit (Christiaens & Mollen, 2024; Departement Omgeving, 2024). De definitie van ruimtebeslag stemt overeen met de Europese definitie van ‘settlement area’, ook wel ‘artificial land’ genoemd. Deze luidt als volgt: *“the area of land used for housing, industrial and commercial purposes, health care, education, nursing infrastructure, roads and rail networks, recreation (parks and sports grounds), etc. In land use planning, it usually corresponds to all land uses beyond agriculture, semi-natural areas, forestry, and water bodies.”* (European Commission, 2012, p. 41).



Figuur 2: Schematische weergave ruimtebeslag, beeld van Departement Omgeving (Pisman et al., 2021, p. 31)

De planologische bestemming van een gebied, vastgelegd in een gewestplan of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), bepaalt het landgebruik en daarmee ook de verhardingsgraad. Voor 2012-2013 werd vastgesteld dat bijna de helft van het ruimtebeslag (33% van Vlaanderen) effectief verhard is, namelijk 14%. Drie vierde van de verharde oppervlakte in Vlaanderen bevindt zich in de bestemmingsgroepen voor wonen, transportinfrastructuur en industrie. De verharding binnen het bestaande ruimtebeslag neemt voornamelijk toe in deze bestemmingsgroepen (Departement Omgeving, 2025b).

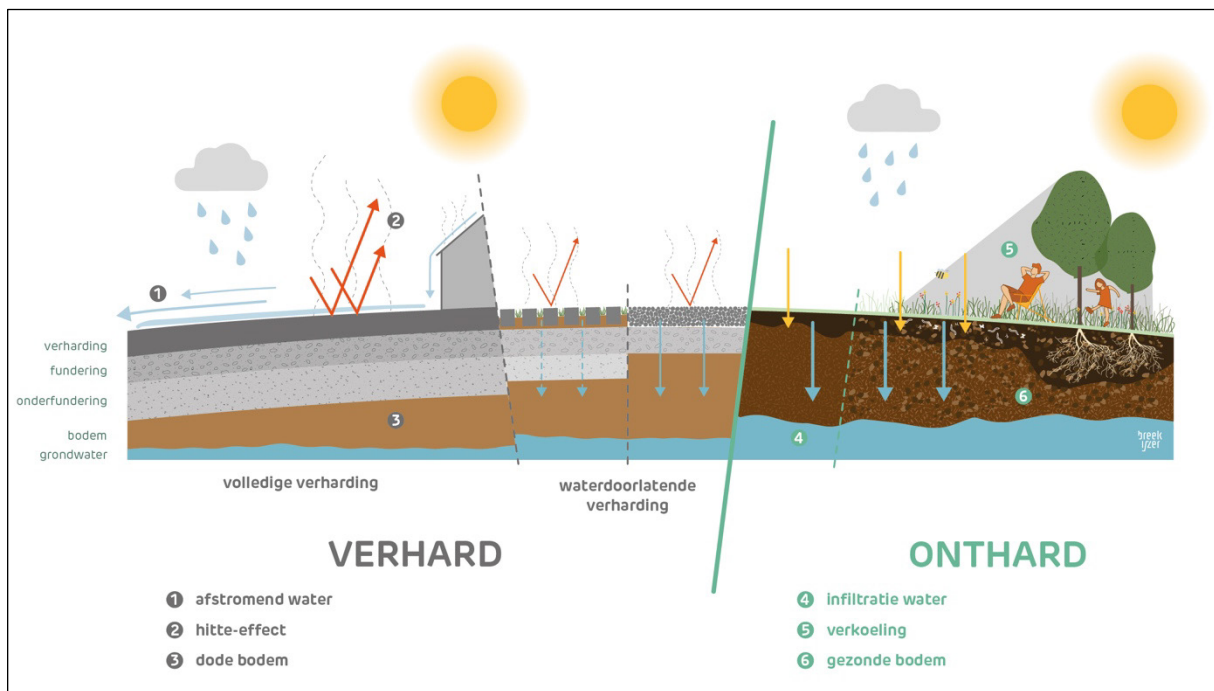
2.1.2 Ontharden

“Ontharding is het fysisch wegnemen van verharding op het terrein: het afbreken van een gebouw of het verwijderen van asphalt, zodat de bodem weer doorlaatbaar wordt en verschillende andere natuurlijke functies weer toelaat.” (Architecture Workroom Bussels & Departement Omgeving, 2021, p. 27)

Het ontharden van de bodem in stedelijke gebieden draagt bij aan het veerkrachtig maken van de stad tegen de klimaatverandering. Daarnaast herstelt het de doorlaatbaarheid van de bodem ter bevordering van regenwaterinfiltratie en -captatie en helpt het de stedelijke hitte te verminderen. Ontharding van grote en voldoende verbonden gebieden bevordert de biodiversiteit en de andere ecosystemendiensten (Frezzi et al., 2025). Ook heeft een ontharde en groene oppervlakte een lagere oppervlaktetemperatuur dan een verharde oppervlakte, waarbij het verschil kan oplopen tot 20°C (Prokop et al., 2011). Er wordt verondersteld dat 1 m² levendig groen het regenwater van 3 m² verharding kan laten infiltreren (Departement Omgeving et al., 2025).

Het is van belang om bijkomende verharding te voorkomen, de open ruimte maximaal te vrijwaren en in te zetten op het uitbreken van overmatige verharding, mits ook aandacht te besteden aan de groene herinrichting en het beheer (De Wilde et al., 2023). Een bodem die onthard werd door menselijke ingrepen is vaak minder multifunctioneel dan een ongestoorde bodem die nooit verhard werd (Frezzi et al., 2025).

Onderstaande figuur illustreert het onderscheid tussen een verharde en ontharde bodem, evenals de voor- en nadelen van beide (Breekijzer vzw, z.d.-e).



Figuur 3: Verschil tussen verharding en ontharding, beeld van Breekijzer vzw (Breekijzer vzw, z.d.-e)

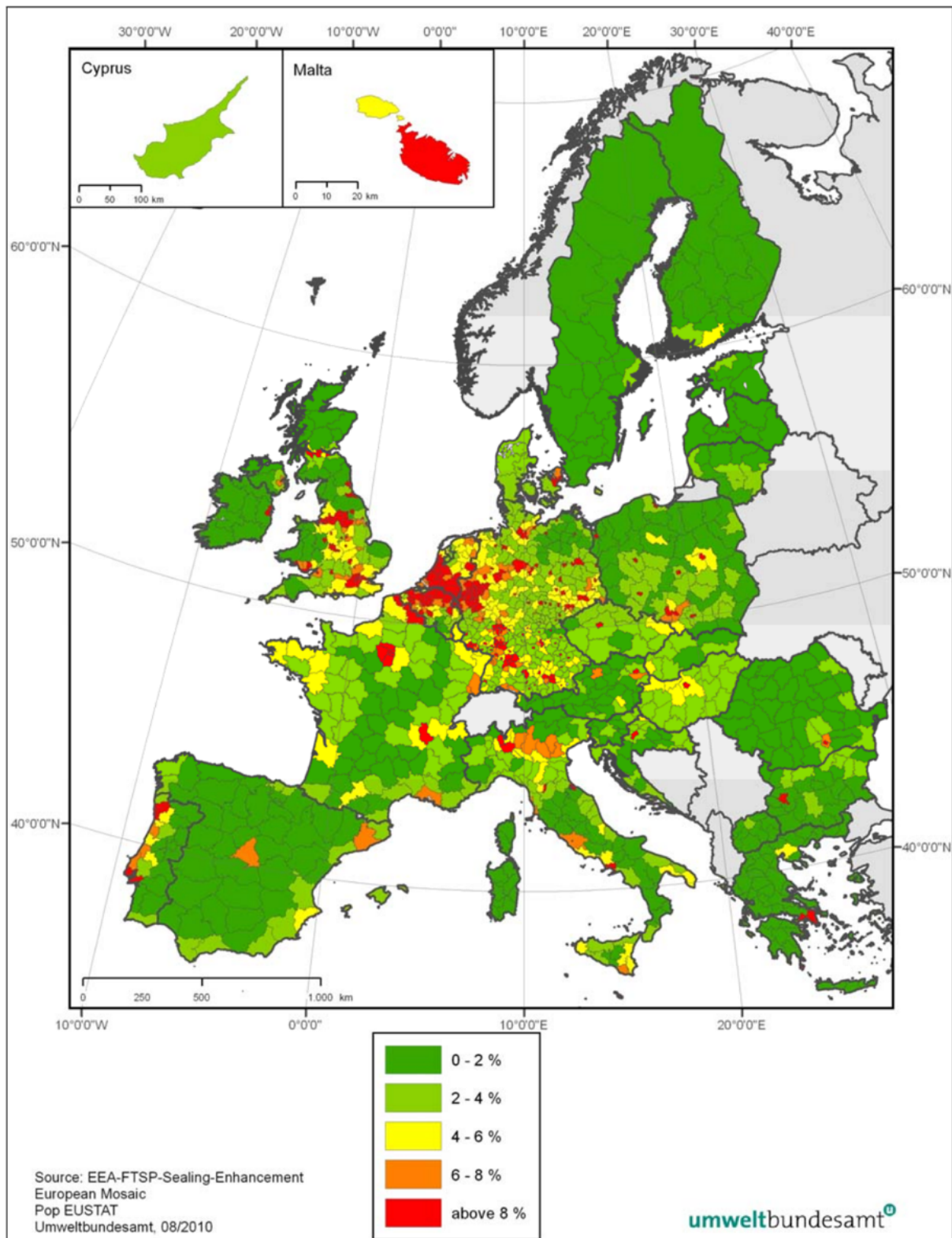
2.2 Ruimtebeslag en verharding in de Europese Unie

Tussen 1990 en 2000 werd in de Europese Unie (EU) jaarlijks 1.000 km² (275 ha/dag) grond aangesneden voor bijkomend ruimtebeslag (Eng. 'land take'). Tussen 2000 en 2006 werd een tragere toename vastgesteld, namelijk een jaarlijks ruimtebeslag van 920 km² (252 ha/dag). Tussen 1990 en 2006 is een lichte daling van het jaarlijkse ruimtebeslag waarneembaar, namelijk een afname van 2,1 naar 1,9 m² per capita. Deze afname is voornamelijk het gevolg van een daling in het aantal grootschalige ontwikkelingen (nl. wegennetwerken) en in enkele gevallen een snelgroeiende bevolking (bv. in België). De oorzaak van een stijgend ruimtebeslag in bepaalde regio's is te danken aan een bloeiende economie, de realisatie van grote infrastructuurprojecten en een afname van het bevolkingsaantal in de desbetreffende regio (bv. in Luxemburg). In 2006 werd de hoeveelheid ruimtebeslag in de EU vastgesteld op 4,4%, waarbij bijna 100.000 km² of 2,3% van de oppervlakte was afgedekt. Dit stemt overeen met 200 m² verharding per inwoner. Malta, Nederland, België, Duitsland beschikten over een verhardingsgraad (Eng. 'sealed surface') van meer dan 5% van hun grondgebied (Prokop et al., 2011).

Later werd vastgesteld dat het ruimtebeslag in Europa tussen 2000 en 2018 met 7,10% is toegenomen, voornamelijk ten koste van de open ruimte en ten voordele van industriële en commerciële activiteiten. Ook de uitbreiding van residentiële wijken met een lagere dichtheid en de ontwikkeling van bijkomende bebouwbare percelen creëerden bijkomend ruimtebeslag (Frezzi et al., 2025).

Uit een vergelijking van de 27 EU-lidstaten blijkt dat België sterk wordt beïnvloed door stedelijke wildgroei, landschapsfragmentatie en bodemverharding. Het ruimtebeslag nam tussen 1985 en 2009 toe met 30%, waarvan ongeveer twee derde bestaat uit de realisatie van huisvesting. De gemiddelde hoeveelheid verharde oppervlakte per capita ligt boven het EU-gemiddelde, namelijk 215 m² per capita (Prokop et al., 2011).

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bestaat voor 78,4% uit ruimtebeslag en de verhardingsgraad nam tussen 1950 en 2006 toe tot 37%. Vlaanderen heeft een ruimtebeslag van meer dan 25% en een verhardingsgraad van 13,8%, zoals vastgesteld in het Vlaams Milieuverslag in 2007. Wallonië is minder verstedelijkt en heeft een ruimtebeslag van ongeveer 14% en een verhardingsgraad van 2,6% (Prokop et al., 2011).



Figuur 4: Verhardingsgraad per regio van de lidstaten van de Europese Unie in 2006, kaart van Environment Agency Austria (Prokop et al., 2011, p. 40)

2.3 Bodembeleid op Europees niveau

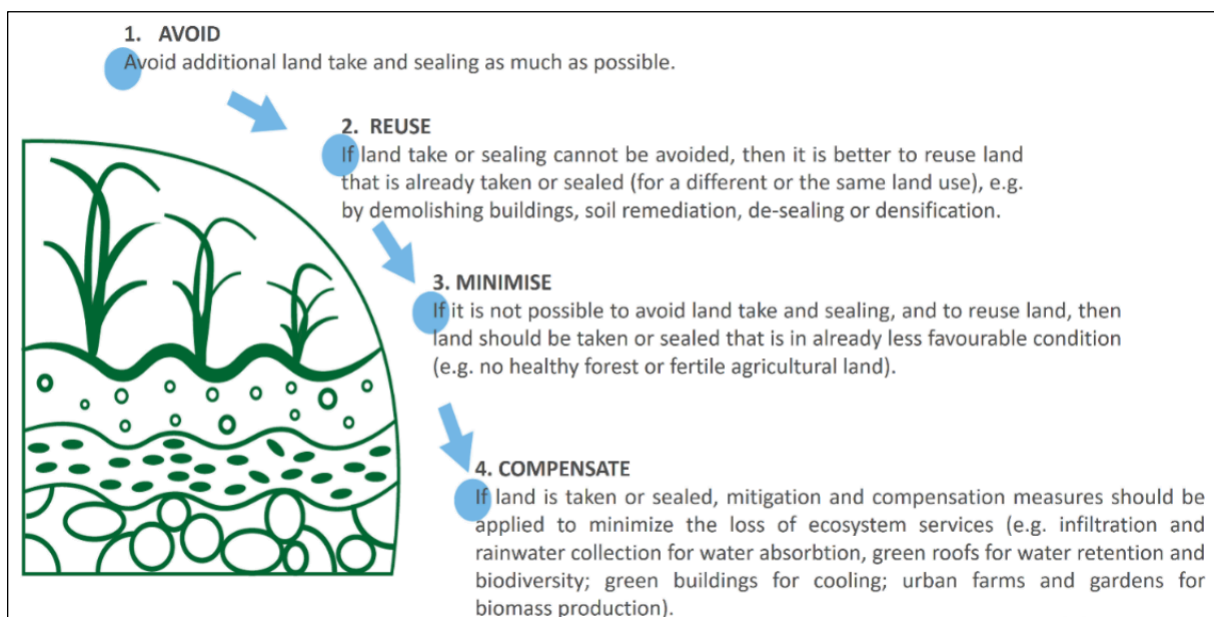
Het concept van 'no net land take' werd geïntroduceerd in 2011. De Europese doelstelling om tegen 2050 'no net land take' te bereiken, is ambitieus en wordt ondersteund door niet-bindende maatregelen, waaronder de *Guidelines on Best Practices to Limit, Mitigate, or Compensate Soil Sealing* (2012). In 2025 werd echter vastgesteld dat de vooruitgang beperkt is door het gebrek aan afdwingbare maatregelen en ondersteunende wetgeving (Frezzi et al., 2025).

In 2021 werd de EU-missie 'A Soil Deal for Europe' gelanceerd. Het akkoord wil de ontwikkeling en grootschalige implementatie van oplossingen voor duurzaam land- en bodembeheer versnellen als onderdeel van een bredere groene transitie van gezonde bodem tegen 2030. De derde doelstelling luidt als volgt: 'stop soil sealing and increase re-use of urban soils'. Met deze doelstelling verzet de EC zich tegen bijkomende verharding en wil ze het hergebruik van de stedelijke bodem doen toenemen (European Commission, 2023).

Het beschermen van de bodem tegen het verder afdichten ervan kan alleen worden bereikt door een geïntegreerde aanpak. Deze vereist onder meer: de inzet van alle beleidsniveaus, het vergroten van het bewustzijn, het bevestigen van contraproductief beleid, het creëren van duidelijke financiële stimulansen, het invoeren van bindende wettelijke vereisten en het inzetten van ruimtelijke beleidsinstrumenten die hun toepassing vinden in planningsprocessen (Frezzi et al., 2025; Prokop et al., 2011). In 2011 publiceerde de Environment Agency Austria een onderzoek waarin ze een driedelige aanpak voorstelde die gebaseerd is op het principe van vermijden (Eng. 'avoid'), beperken (Eng. 'minimise') en compenseren (Eng. 'compensate'). De aanpak is vergelijkbaar met de prioriteiten hiërarchie voor de meest milieuvriendelijke afvalverwerking (de Ladder van Lansink) (Prokop et al., 2011).

De hiërarchie is als volgt:

1. Vermijden van bodemafdichting;
2. Zoveel mogelijk beperken van bodemafdichting;
3. Compenseren van bodemverlies.



Figuur 5: Hiërarchie voor de aanpak van ruimteslag en verharding, beeld van Europese Commissie (European Commission, 2021, p. 9)

Reeds in 2011 werd aan de lidstaten aanbevolen om het jaarlijks ruimtebeslag en de bodemverharding te monitoren, het bewustzijn te vergroten, de nodige financiële stimulansen te bieden voor binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten en de opties die leiden tot meer verharding en verspreid ruimtebeslag af te schaffen. Ook kregen de verschillende regio's binnen éénzelfde lidstaat het advies om een compensatiemechanisme voor bodemverlies uit te werken dat aansluit bij de hiërarchie van voorkomen, beperken en compenseren. Tot slot werd aan de overheden gevraagd om toe te zien op een minimale impact op de bodemfuncties bij het verlenen van omgevingsvergunningen. Daarbij moet de focus liggen op het onderzoeken van alternatieve scenario's in de planningsfase, het beschermen van groene zones aan de rand van nederzettingen, het stimuleren van binnenstedelijke ontwikkeling en het herontwikkelen van brownfields (Prokop et al., 2011).

De hiërarchie werd recent opgenomen in de Soil Monitoring Law die in werking trad in december 2025. De hiërarchie is uitsluitend van toepassing op verharding en niet op ruimtebeslag. De wet helpt bodems te beschermen, te herstellen en zet in op duurzaam hergebruik. Daarbij pakt ze de belangrijkste bedreigingen voor de bodem aan, waaronder verdichting en bodemverharding. Daarnaast verplicht ze de lidstaten om de bodemgezondheid te monitoren en te beoordelen. Het wetgevend kader vormt het resultaat van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 en draagt bij aan de doelstellingen van de Europese Green Deal (European Commission, 2026b). Artikel 12, waarin de hiërarchie is opgenomen, doet geen afbreuk aan de autonomie van de lidstaten ten aanzien van de ruimtelijke ordening, maar eist dat elke lidstaat ervoor zorgt dat de principes in acht worden genomen bij nieuwe bodemverharding en -afgraving in het kader van ruimtebeslag en dat op het juiste ruimtelijke niveau (Soil Monitoring Law, 2025).

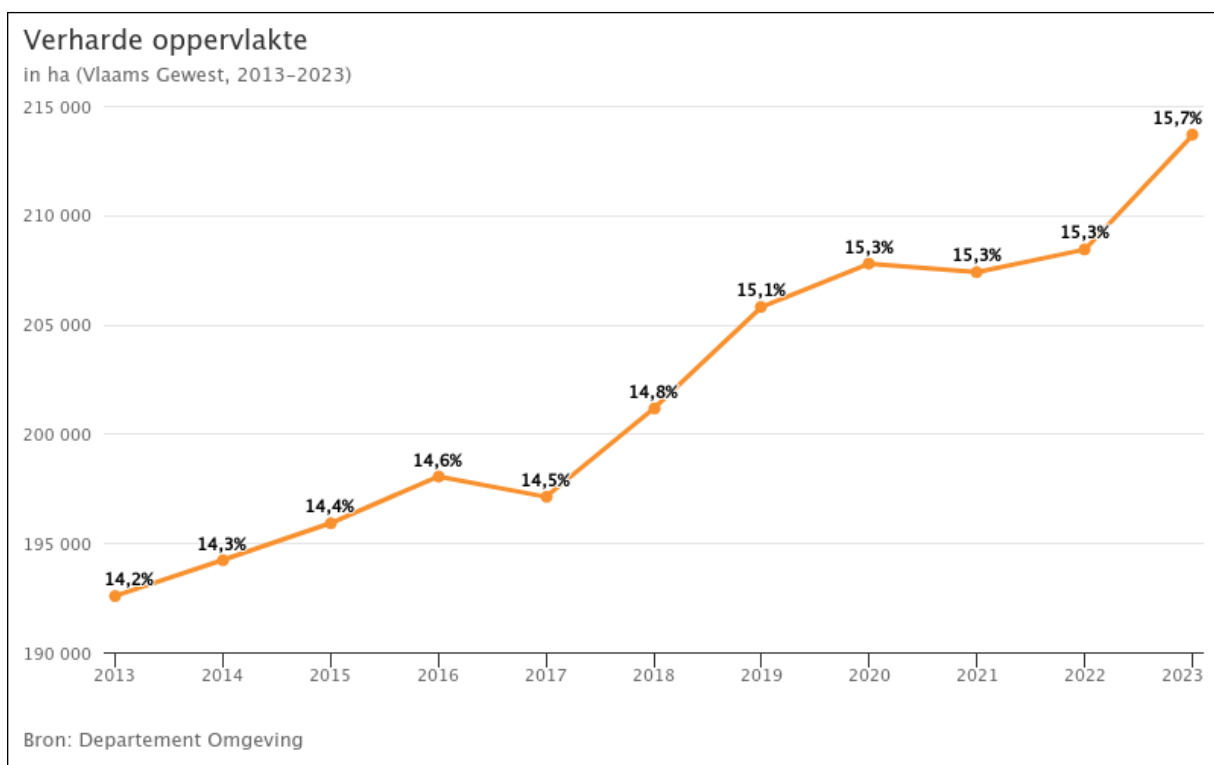
2.4 Verharding in Vlaanderen

2.4.1 Het in kaart brengen van verharding

De verhardingsgraad wordt berekend aan de hand van de fijnmazige bodemafdeckingskaarten (JaarBAK-kaart) van het Departement Omgeving. Het is een combinatie van de verhardingsgegevens van het Grootchalig Referentiebestand (GRB) en de gemodelleerde bodemafdekking op basis van artificiële intelligentie. Voor de gemodelleerde bodemafdekking werd een 'machinelearning model' ingeschakeld dat gebruik maakt van de middenschalige winterluchtopnames van Vlaanderen. De kaart wordt ieder jaar geüpdatet en is publiek raadpleegbaar op Geopunt, zowel op 1 meter als op 5 meter resolutie (Departement Omgeving, z.d.-d). De kaarten hebben een nauwkeurigheidsgraad van 98%. Deze mogen echter niet verward worden met de gewone bodemafdeckingskaarten (BAK-kaart) van Digitaal Vlaanderen, die slechts om de drie jaar gemaakt worden.

2.4.2 De recente cijfers met betrekking tot verharding in Vlaanderen

Het Departement Omgeving documenteert sinds 2013 de verhardingsgraad van Vlaanderen en publiceert de resultaten op haar website. Het meest recente cijfer dateert van 2023 en bedraagt 15,7%. De afgelopen tien jaar nam de verharding netto toe met 21.110 hectare, wat overeenkomt met een verhardingssnelheid van 5,8 ha/dag. Ook de verhardingsvoetafdruk per inwoner stijgt van 302 m² in 2013 naar 315 m² in 2023. Verder wordt ook vastgesteld dat slechts één op de drie bijkomende verhardingen gelegen is op de gewenste locatie. Met deze cijfers wordt Vlaanderen gekenmerkt als één van de meest verharde gebieden van Europa (Departement Omgeving, 2025b).



Figuur 6: Aandeel verharde oppervlakte in Vlaanderen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025b)

Klassiek wordt een opdeling gemaakt in harde en zachte bestemmingen. Onder de harde bestemmingen vallen de gronden die planologische bestemd zijn als gebieden voor wonen, industrie, lijninfrastructuur en recreatie. Onder de zachte bestemmingen vallen de gronden die planologisch bestemd zijn voor landbouw, natuur, bos en overig groen. Onder de 'zachte bestemmingen' bestaat de deelgroep 'openruimtebestemmingen'. Deze deelcategorie heeft enkel betrekking op de landbouw-, natuur- en bosbestemmingen. De bestemmingsgroepen 'overige' en 'overige groen' vallen niet onder de deelcategorie (Lacoere et al., 2025). Deze opdeling in categorieën is van belang voor de meting en monitoring van de verharde oppervlakte in Vlaanderen en de bijhorende onthardingsdoelstellingen tegen 2050.

De evolutie van de verharde oppervlakte wordt opgedeeld in de harde en openruimtebestemmingen. De meest recente cijfers dateren van 2023 en worden vergeleken met 2015, aangezien dit jaar geldt als referentiejaar voor de geformuleerde doelstellingen. Beide nemen jaar na jaar toe, wat ervoor zorgt dat de doelstellingen tegen 2050 steeds verder komen te liggen (Departement Omgeving, 2025c, 2025d).

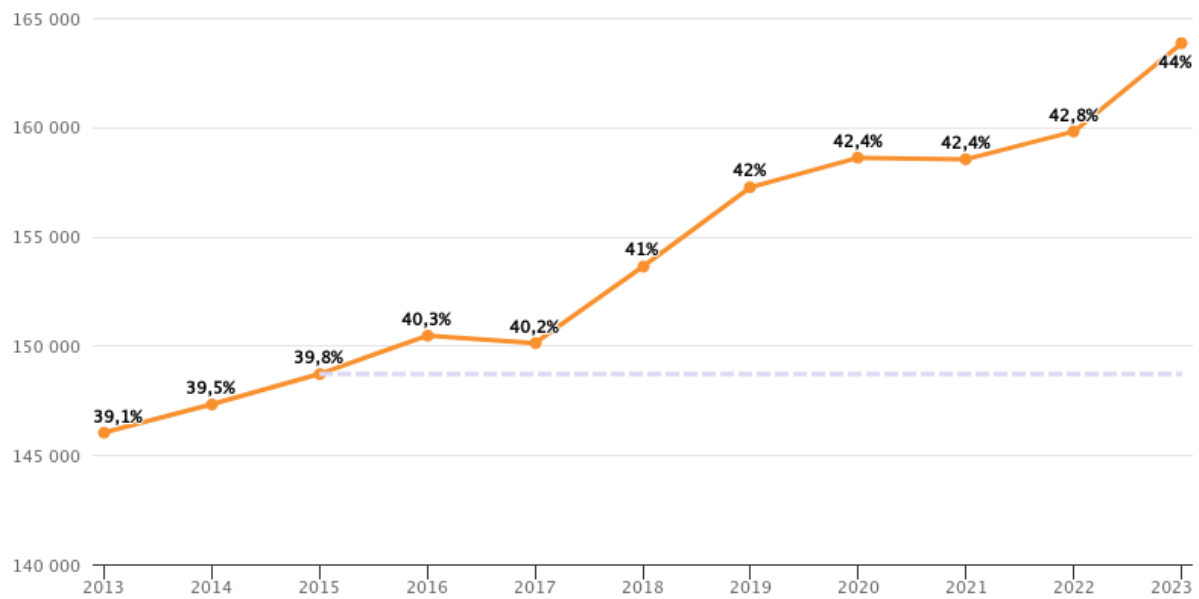
De verharding in de harde bestemmingen bedraagt 163.840 hectare, wat overeenstemt met 44% van de oppervlakte. Dit is een netto-toename van 15.140 hectare ten opzichte van het referentiejaar 2015 of 10,2%. De meerderheid van de netto bijkomende verharding, namelijk 9.500 hectare tussen 2015 en 2023, is gesitueerd in het woongebied. De bestemmingsgroep omvat 61% van de harde bestemmingen (Departement Omgeving, 2025c).

De verharding in de openruimtebestemmingen bedraagt 48.400 hectare wat overeenstemt met 5,1% van de oppervlakte. Dit is een netto-toename van 2.370 hectare ten opzichte van het referentiejaar 2015 of 5,1%. De toename heeft bijna volledig betrekking op de landbouwgebieden, namelijk 2.100 hectare tussen 2015 en 2023. Voor de natuur- en bosbestemmingen blijft de verharde oppervlakte relatief constant. De toename heeft voornamelijk betrekking op de zonevreemde functies binnen het bestemd landbouwgebied en de schaalvergroting van de landbouwsector (Departement Omgeving, 2025d).

De grafieken op de volgende bladzijden geven de evolutie van de beide categorieën weer. De lichtpaarse stippellijnen geven daarbij de doelstellingen aan die tegen 2050 moeten bereikt worden. Voor de harde bestemmingen resulteert dit in een afname tot 148.810 hectare en voor de openruimtebestemmingen een afname tot 36.840 hectare (Departement Omgeving, 2024).

Verharde oppervlakte in harde bestemmingen

in ha (Vlaams Gewest, 2013–2023)

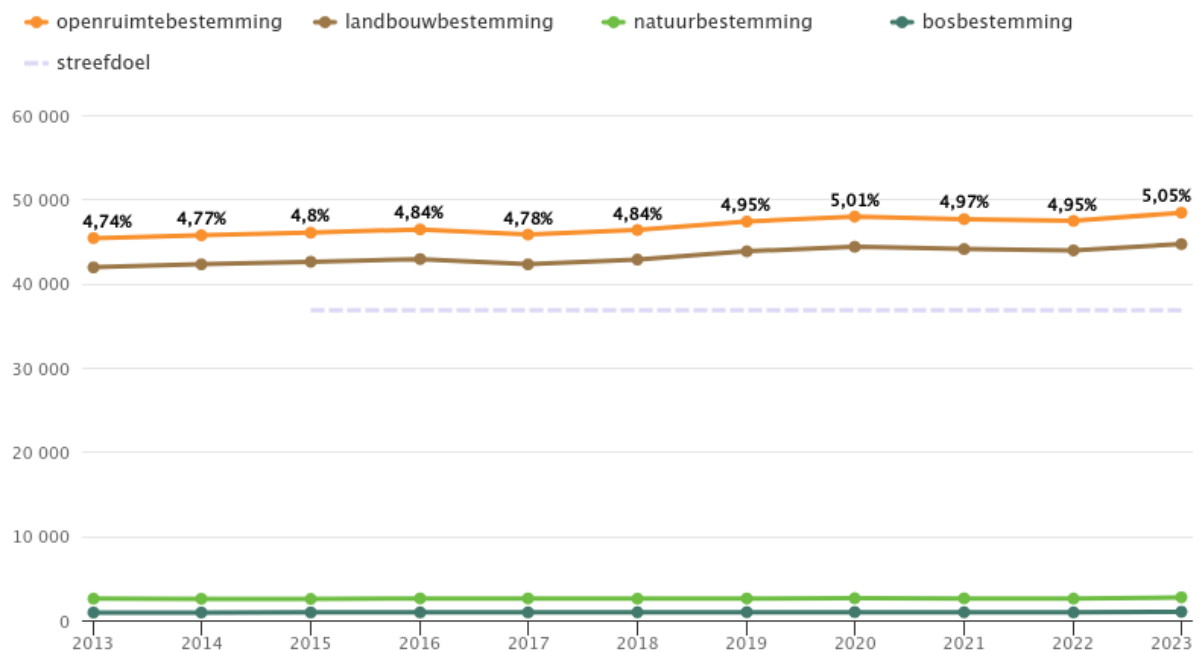


Vanwege een correctie van de Ruimteboekhouding in 2025 zijn de cijfers in deze tijdsreeks licht anders dan eerder gerapporteerd.
Bron: Departement Omgeving

Figuur 7: Aandeel verharde oppervlakte in de harde bestemmingen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025c)

Verharde oppervlakte in openruimtebestemmingen

in ha (Vlaams Gewest, 2013–2023)



Vanwege een correctie van de Ruimteboekhouding in 2025 zijn de cijfers in deze tijdsreeks licht anders dan eerder gerapporteerd.
Bron: Departement Omgeving

Figuur 8: Aandeel verharde oppervlakte in de openruimtebestemmingen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025d)

2.5 Bodembeleid op Vlaams niveau

2.5.1 De omschrijving van de doelstellingen door de Vlaamse Regering

Om de negatieve gevolgen van verharding tegen te gaan, heeft de Vlaamse Regering doelstellingen inzake ontharding opgesteld tegen 2050. Deze volgen de opdeling van de verharde oppervlakte in enerzijds het ruimtebeslag (nl. de harde bestemmingen) en anderzijds de openruimtebestemmingen. De bestemmingsgroepen 'overige' en 'overig groen' behoren tot geen van beide bestemmingscategorieën. Hierdoor heerst onduidelijkheid over de specifieke doelstellingen voor deze restgroepen. Mogelijks werden de bestemmingsgroepen over het hoofd gezien, waardoor ze op heden buiten beschouwing en buiten becijfering worden gelaten (Lacoere et al., 2025).

Op 20 juli 2018 werd de *Strategische Visie van het BRV* goedgekeurd en gepubliceerd. Op dat moment was Zuhail Demir de Vlaamse minister van Omgeving, Justitie, Toerisme en Energie. Deze visie omvatte twee doelstellingen inzake ontharding tegen 2050 en werden als volgt geformuleerd:

- 'De verhardingsgraad binnen de bestemmingen gedomineerd door ruimtebeslag is tegen 2050 **gestabiliseerd** en bij voorkeur teruggedrongen ten opzichte van 2015. De verharding neemt na 2050 niet meer toe.' (Departement Omgeving, 2018, p. 22)
- 'De verhardingsgraad in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is tegen 2050 minstens met 1/5 **teruggedrongen** ten opzichte van 2015.' (Departement Omgeving, 2018, p. 22)

De doelstelling inzake de harde bestemmingen slaat op verhardingsneutraliteit ten opzichte van 2015 en de doelstelling inzake de openruimtebestemmingen slaat op verhardingsreductie ten opzichte van 2015.

Na de verkiezingen van het Vlaams Parlement op 9 juni 2024 werd een nieuwe Vlaamse minister van Omgeving verkozen, namelijk Jo Brouns, tevens ook de Vlaamse minister van Landbouw. Onder zijn verantwoordelijkheid werd op 14 juli 2025 de *Conceptnota van het BRV* goedgekeurd en gepubliceerd. Deze herneemt de doelstelling wat betreft de verharding in de harde bestemmingen tegen 2050. De doelstelling inzake de openruimtebestemmingen daarentegen is gedeeltelijk gewijzigd. De doelstellingen worden tot op heden als volgt geformuleerd:

- 'De verhardingsgraad van het ruimtebeslag is ten laatste tegen 2050 opnieuw op het niveau van 2015.' (Departement Omgeving, 2025a, p. 47)
- 'Binnen het **zonevreemd** ruimtebeslag in de bestemmingen landbouw, natuur en bos is de ambitie om de verharding met minstens 20% terug te dringen ten opzichte van 2015.' (Departement Omgeving, 2025a, p. 47)

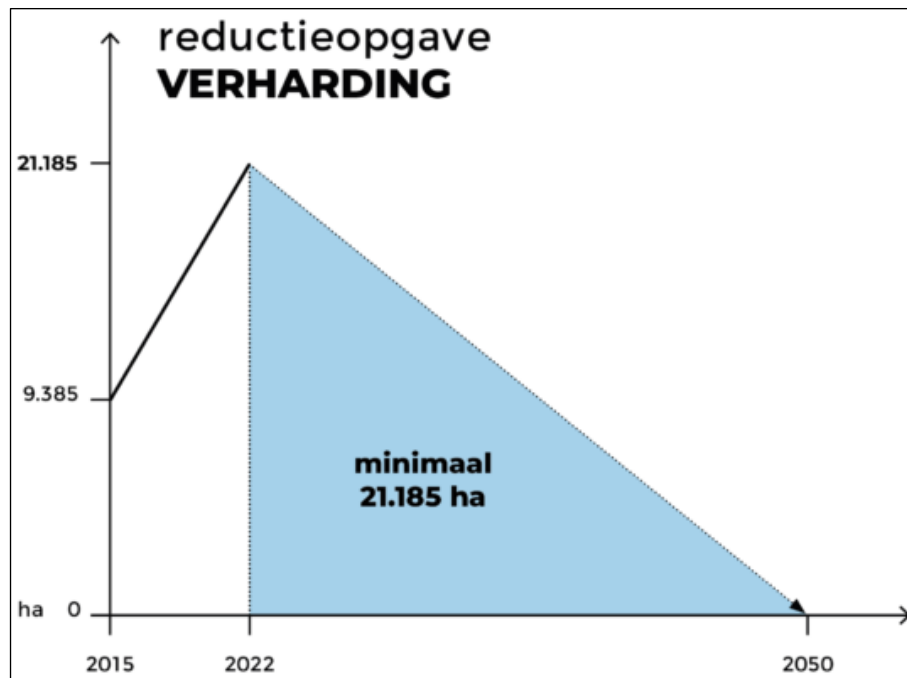
In de *Strategische Visie van het BRV* had de doelstelling betrekking op alle verharding binnen de openruimtebestemmingen, maar de *Conceptnota van het BRV* heeft deze doelstelling verder toegespitst op uitsluitend de zonevreemde verharding. Met andere woorden, de verdere vernauwing van deze doelstelling resulteert in een versoepeling en doet geen uitspraak over de 'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen. Het Departement Omgeving bevestigt dat de nieuwe formulering wegen en landbouw uitsluit, waardoor de doelstelling enkel betrekking heeft op wonen. Er wordt geconcludeerd dat hierdoor de landbouwsector 'gespaard blijft' van een reductie. Men bevestigt bovendien dat voor 'zone-eigen' verharding gestreefd wordt naar verhardingsneutraliteit, analoog aan de doelstelling voor harde bestemmingen (S. Vanacker, persoonlijke communicatie, 18 maart 2026).

De Vlaamse onthardingsdoelstellingen uit de *Conceptnota van het BRV*, vormen het startpunt van deze masterproef.

2.5.2 De cijfermatige vertaling van de doelstellingen door het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM

Volgens de laatste meting, anno 2022, bedraagt de onthardingsopgave in Vlaanderen 21.185 hectare, wat neerkomt op een tempo van 2 ha/dag tussen 2022 en 2050 en overeenstemt met 30 m² ontharding per Vlaming. Het bijkomend saldo voor de periode 2015-2022 in de harde bestemmingen bedraagt 10.825 hectare. Het bijkomend saldo voor de periode 2015-2022 plus een reductie van 20% ten opzichte van 2015 in de openruimtebestemmingen bedraagt 10.360 hectare. Indien de projectie wordt gemaakt naar 2030, 2040 en 2050 en ervan uitgaan dat in de tussentijd geen ontharding plaatsvindt, bedraagt de onthardingsopgave respectievelijk 34.671 ha, 51.528 hectare en 68.385 hectare. Daarnaast zijn de cijfers gecompartmenteerd, wat wil zeggen dat ontharding in de ene groep niet de bijkomende verharding in de andere groep kan verevenen, zodat een correcte naleving van de afzonderlijke doelstellingen mogelijk is (Lacoere et al., 2025).

Opgelet: de cijfers hebben betrekking op de doelstellingen zoals geformuleerd in de *Strategische Visie van het BRV* (2018) en doen uitspraak over alle verharding binnen de openruimtebestemmingen (Lacoere et al., 2025). Een herberekening van de onthardingsopgave voor de openruimtebestemmingen is noodzakelijk, aangezien de doelstelling werd gewijzigd in de *Conceptnota van het BRV* (2025).

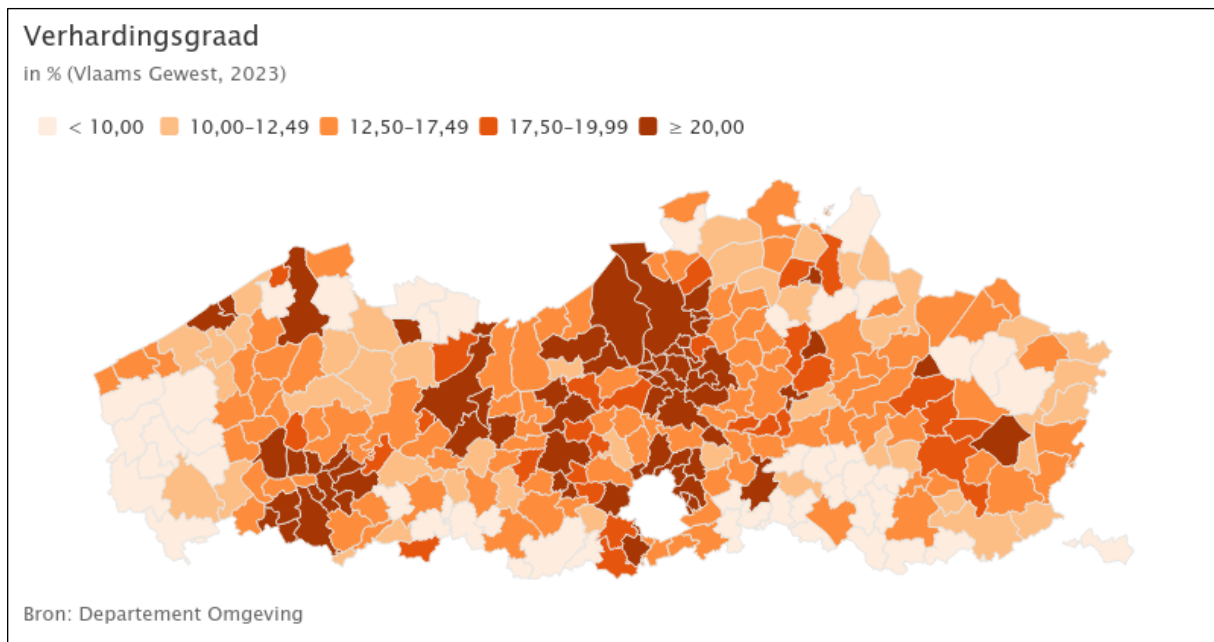


Figuur 9: Minimale reductieopgave verharding, beeld van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (Lacoere et al., 2025, p. 25)

2.6 Geografische verspreiding van de verhardingsgraad en de onthardingsopgave in Vlaanderen

2.6.1 De opdeling volgens de gemeenten

Vlaanderen bestaat uit 285 gemeenten, waarvan 128 gemeenten in 2023 een verhardingsgraad boven het Vlaams gemiddelde van 15,7% hadden. De verhardingsgraad is het hoogst in en rond de grootsteden, namelijk Antwerpen, Brussel en Gent. Daarnaast beschikken ook Kuurne, Oostende, Roeselare en Waregem over een verhardingsgraad van meer dan 35% (Departement Omgeving, 2025b).

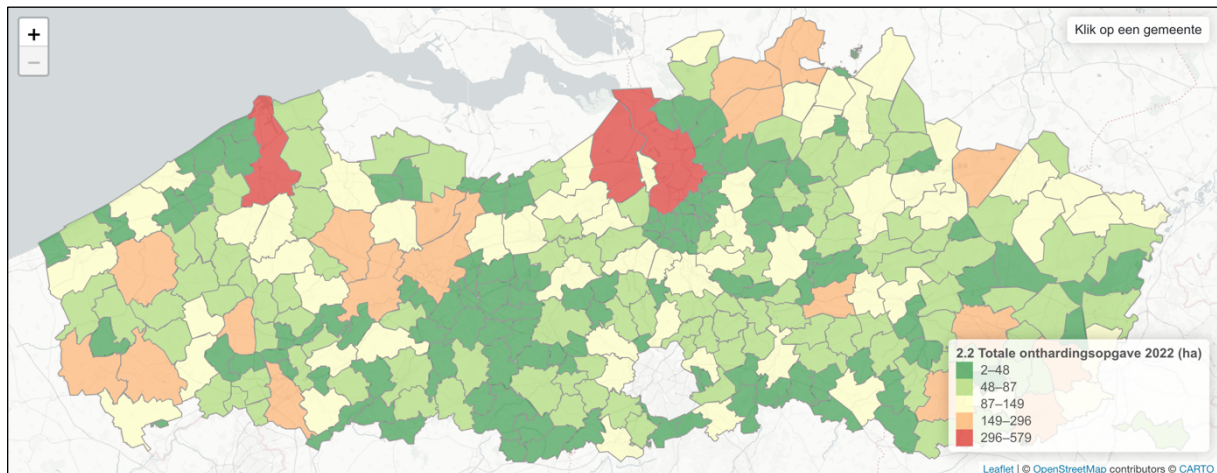


Figuur 10: Verhardingsgraad van de Vlaamse gemeenten, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025b)

Bij de totale onthardingsopgave op Vlaams niveau kunnen de gemeenten met netto ontharding gedeeltelijk de gemeenten met netto verharding verevenen. Om meer zicht te krijgen op het bereiken van de Vlaamse doelstellingen op gemeentelijk niveau, heeft het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM de Betonmeter ontwikkeld. Op basis van een aantal indicatoren wordt de positie van een gemeente ten opzichte van de andere gemeenten weergegeven. De tool geeft inzicht in de grootteorde van de gemeentelijke onthardingsopgave (Lacoere et al., 2025).

In de eerste plaats moeten gemeenten erop toe zien dat hun reductieopgave niet verder toeneemt. In 2022 had geen enkele van de, op dat moment 300 bestaande, gemeenten de totale reductieopgave van ontharding bereikt (Lacoere et al., 2025). De Betonmeter toont aan dat de grootste onthardingsopgaven gelegen zijn in de nabijheid van havengebieden, zoals Antwerpen (579 ha), Beveren (563 ha) en Brugge (296 ha). De volgende gemeenten vervulldigen de top tien: Hoogstraten (271 ha), Lommel (240 ha), Sint-Truiden (222 ha), Roeselare (215 ha), Deinze (208 ha), Hasselt (194 ha) en Evergem (192 ha). De vijf gemeenten met de laagste onthardingsopgave zijn: Denderleeuw (4,8 ha), As (3,8 ha), Bever (2,8 ha), Mese (2,7 ha) en Herstappe (2,3 ha) (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM, 2024; Lacoere et al., 2025). Er zijn grote verschillen op vlak van onthardingsopgave per gemeente, maar gemiddeld heeft elke gemeente een onthardingsopgave van 71 hectare (Lacoere et al., 2025).

Onderstaande kaart geeft een overzicht van de totale onthardingsopgave per gemeente in 2022, uitgedrukt in hectare. Deze is te vinden op de website van de Betonmeter en kan ook geraadpleegd worden per categorie, volgens de opdeling in harde en openruimtebestemmingen (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM, 2024).



Figuur 11: Totale onthardingsopgave per gemeente voor 2022 uitgedrukt in hectare, webtool Betonmeter van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM, 2024)

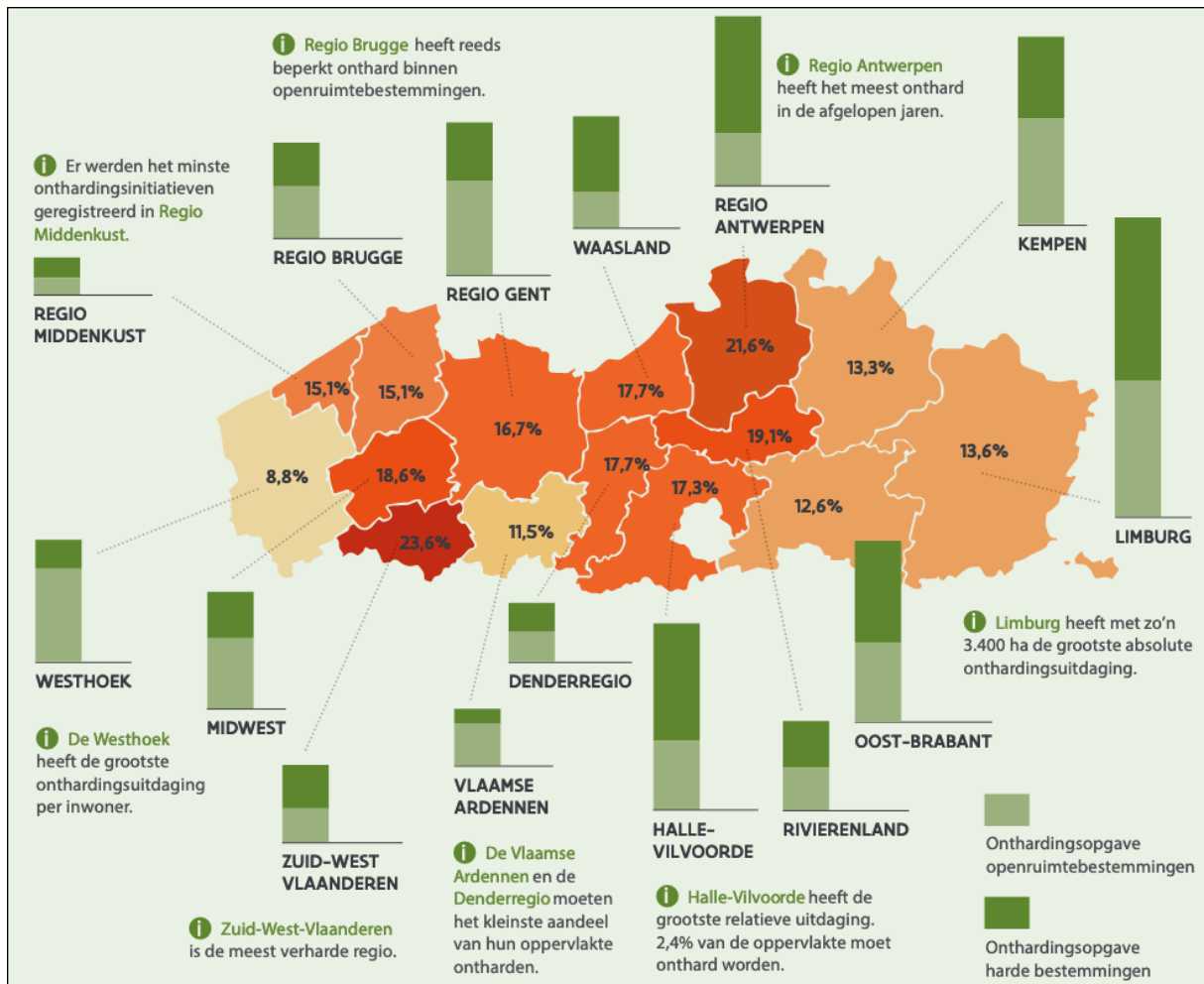
2.6.2 De opdeling volgens de referentieregio's

De Vlaamse Regering heeft referentieregio's bepaald die de ruimtelijke differentiatie van verharding in kaart brengen. De figuur op de volgende bladzijde toont het aandeel verharding en de onthardingsopgave per referentieregio (Departement Omgeving, 2024).

De oranje kleurschakering geeft het aandeel verharding aan en loopt gelijk met de kleurschakering in figuur 10. De grootsteden van de Vlaamse Ruit (Antwerpen, Brussel en Gent), maar ook Zuid-West-Vlaanderen en Regio Brugge behoren tot de meest verharde regio's (Departement Omgeving, 2024).

De groene kleurschakering geeft de onthardingsopgave aan, onderverdeeld in de harde en openruimtebestemmingen. De Vlaamse onthardingsdoelstellingen werden lineair doorgerekend naar de referentieregio's op basis van hun relatieve oppervlakte aan harde en openruimtebestemmingen. Er is vaak geen rechtstreeks verband tussen de verhardingsgraad en de onthardingsopgave. Het oosten van Vlaanderen (Kempen, Limburg, Oost-Brabant) kent een lage verhardingsgraad, maar staat tegelijk voor een grote onthardingsopgave. Zo heeft Limburg de grootste absolute onthardingsuitdaging van Vlaanderen. Naast Limburg hebben de Kempen, Halle-Vilvoorde, Oost-Brabant en Regio Antwerpen de grootste onthardingsopgave (Departement Omgeving, 2024).

Het is belangrijk om inzicht te verwerven in de meest geschikte locaties voor ontharding. Gespecialiseerde studies, waaronder de *Onthardingswinst: afwegingskader en kansenkaart* en de *Adaptatiepotentieelkaarten* van de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM), tonen aan dat er hoofdzakelijk in de regio Limburg potentieel is om te ontharden. Ook Regio Gent, Denderregio en Regio Middenkust hebben voldoende potentieel, in tegenstelling tot de Westhoek en de Midwest. De cijfers zijn verschillend per regio, maar over het algemeen is er overal voldoende onthardingspotentieel. De kwaliteit van de ontharding is daarbij belangrijker dan de kwantiteit (Departement Omgeving, 2024).



Figuur 12: Vlaamse onthardingsgraad en -uitdagingen volgens de referentieregio's, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2024, p. 8)

2.7 Conclusie van het beleid en de beleidsdoelstellingen

De cijfers voor Europa en Vlaanderen tonen aan dat de stijgende verhardingsgraad dringend moet omkeren naar een trend van netto-ontharding. Zonder bijkomende maatregelen zal de verharding blijven toenemen, waardoor de beleidsdoelstellingen steeds verder komen te liggen (Lacoere et al., 2025).

Om lokale besturen te ondersteunen, bieden het overzicht van de verhardingsgraad per gemeente en per referentieregio een helder beeld van de lokale opgave. De prioriteit ligt hierbij op het vermijden van nieuwe verharding of minstens het beperken ervan. Daarnaast is actieve ontharding noodzakelijk om de Vlaamse doelstellingen te halen. Steden en gemeenten kunnen veel van elkaar leren door goede praktijken uit te wisselen (Departement Omgeving, 2024). Indien toch bijkomende verharding wordt toegestaan, moet voortaan elke bijkomende vierkante meter verharding gecompenseerd worden door ontharding elders (Lacoere et al., 2025).

Om de Vlaamse onthardingsdoelstellingen tegen 2050 te behalen, zijn instrumenten nodig om bijkomende verharding te vermijden, beperken en compenseren. Deze masterproef focust op de laatste stap van die hiërarchie namelijk het compenseren van bodemverlies bij bijkomende verharding.

3 INSTRUMENTEN EN INITIATIEVEN

3.1 Bestaande instrumenten en initiatieven

De verschillende bestuursniveaus en stakeholders zetten beleidsmatig in op het beperken van bijkomende verharding en het opzetten van onthardingsinitiatieven. Beiden zijn van uiterst belang bij het realiseren van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen. Hun effectieve bijdrage is moeilijk te becijferen, maar ze zullen zeker voor ontharding gezorgd hebben (Departement Omgeving, 2024).

Om een overzicht te geven van de voornaamste instrumenten en initiatieven, wordt gebruik gemaakt van de volgende bronnen. *Briefing 3 van de Omgevingsrapportage* van het Departement Omgeving betreffende de uitdaging in Vlaanderen en zijn referentieregio's bevat een overzicht van het Vlaams onthardingsbeleid (Departement Omgeving, 2024). Het *Overzicht en evaluatie van de inzet van bestaand instrumentarium inzake ontharding* van Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten heeft een brede inventaris opgemaakt van projecten en initiatieven die hebben geleid tot 'onthardingsrealisaties' in Vlaanderen. Op basis van een documentanalyse, bilaterale gesprekken en een digitale workshop werden meer dan 100 initiatieven in kaart gebracht (De Wilde et al., 2023).

Het onderstaande overzicht van bestaande instrumenten en initiatieven in Vlaanderen is niet-limitatief en geeft de voornaamste elementen weer. Voor een verdere verdieping wordt verwezen naar de hierboven vermelde bronnen.

3.1.1 Indirecte ontharding door koppelkansen

Er zijn tal van plannen die inzetten op ontharden als strategie om negatieve milieu-effecten te beperken. Bijvoorbeeld: klimaatplannen, hemelwaterplannen en stroom- en bekkenbeheersplannen. Ze proberen een oplossing te bieden bij hittestress, wateroverlast en droogte, door bodemafdichting te verminderen en door meer ruimte te creëren voor groen. Daarnaast is indirecte ontharding ook vervat in structureel en operationeel overleg. Bijvoorbeeld: de burgemeesterconvenant, CIW, Blue Deal, Lokaal Energie- en Klimaatpact (LEKP), het Vlaams adaptatieplan (VAP) en de waterbeleidsnota (De Wilde et al., 2023; Departement Omgeving, 2024). Vanuit het LEKP zijn bijna alle Vlaamse gemeenten, namelijk 294 van de op dat moment 300 bestaande gemeenten, het engagement aangegaan om vanaf 2021 tegen eind 2030 minimaal 1 m² per inwoner te ontharden. Dit zou resulteren in 6,6 miljoen m² aan ontharde oppervlakte, of anders gesteld 660 hectare in ongeveer tien jaar (Christiaens & Mollen, 2024; De Wilde et al., 2023). De Blue Deal en het LEKP hebben ook middelen ter beschikking voor subsidies voor de realisatie van natuur of groenblauwe netwerken, waarbij ontharding vaak wordt ingeschakeld als maatregel (De Wilde et al., 2023). Deze voorbeelden van indirecte ontharding door koppelkansen brengen positieve effecten op de klimaatverandering met zich mee, alsook voor het ontharden van de bodem. Met andere woorden, éénzelfde investeringsbedrag heeft een dubbel doel en wordt op die manier twee keer zo goed benut.

3.1.2 Juridische instrumenten en handhaving

I. Decretale regeling betreffende verharding en ontharding

Er is weinig regelgeving die ontharding mogelijk maakt, behalve artikel 13.1 t.e.m. 13.3 van het Vrijstellingenbesluit. Tot voor kort was de vrijstelling tot het slopen van vrijstaande bouwwerken of constructies beperkt tot een grondoppervlakte van 100 m² (De Wilde et al., 2023). Sinds 1 januari 2023 is er nieuwe regelgeving van kracht die nieuwe maximumregels heeft bepaald (Departement Omgeving, 2023b). De vrijstelling tot de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies is van toepassing voor een maximum van 1.000 m³ voor niet-residentiële gebouwen en voor een maximum van 5.000 m³ voor alle in hoofdzaak residentiële gebouwen, met uitzondering van eengezinswoningen. Het slopen van een eengezinswoning is aldus vrijgesteld van de vergunningsplicht. Ook de volledige of gedeeltelijke afbraak van verhardingen, ongeacht de oppervlakte, is vrijgesteld (Departement Omgeving, 2023b). De vernieuwde regelgeving maakt onthardingsinitiatieven eenvoudiger faciliteerbaar (Christiaens & Mollen, 2024; Departement Omgeving, 2024).

Toch moet worden gewezen op het bestaan van decretale vrijstellingen die bijkomende verharding mogelijk maken, waaronder artikel 2.1, van het Vrijstellingenbesluit. Dit artikel voorziet in een vrijstelling voor maximaal 80 m² niet-overdekte constructies in de zij- en achtertuin van woningen. Met andere woorden: naast de grondoppervlakte van het hoofdgebouw met woonfunctie mag tot 80 m² extra verhard worden in de zij- en achtertuin (Vrijstellingenbesluit, z.d.). Deze bepaling laat een aanzienlijke mate van bijkomende verharding toe. Een studie van onder meer het Departement Omgeving, in samenwerking met Breekijzer vzw en Trage Wegen vzw, stelt dat 40 m² verharding volstaat om de basisinfrastructuur (nl. terras, oprit en pad naar de voordeur) te voorzien (Departement Omgeving et al., 2025). In het kader van een strategisch beleid omtrent verharding en ontharding, wordt deze vrijstelling idealiter geschrapt.

II. Verordeningen en RUP's

De gewestelijke hemelwaterverordening legt voorwaarden op in verband met infiltratie en hemelwaterputten, wat ook te linken valt aan het beperken van bijkomende verharding. Gemeenten kunnen strenger optreden dan de algemene regelgeving via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen die de hoeveelheid verharding bij nieuwe projecten minimaliseren of ontharding verplichten. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in een afzonderlijk onderdeel van deze masterproef (zie '4.6.2. De thematische analyse van praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten'). Ook door het koppelen van voorwaarden aan omgevingsvergunningen of RUP's, die uitspraak doen over maximale bebouwbare oppervlakten of minimale groennormen per perceel, kan strenger opgetreden worden (De Wilde et al., 2023; Departement Omgeving, 2024).

RUP's kunnen ingezet worden om grote gebieden te herbestemmen. Zo werden via een gewestelijk RUP een woonreservegebied in Munsterbilzen en een industriegebied langs het Albertkanaal in Zutendaal geschrapt. Op lokaal niveau heeft de gemeente Kluisbergen een gemeentelijk RUP opgemaakt om drie woonreservegebieden te herbestemmen naar landbouw- en natuurgebieden. Ook in Nazareth voorziet het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan in de herbestemming van 130 hectare woonuitbreidingsgebied. Intussen werd reeds 21 hectare herbestemd via een gemeentelijk RUP. De gemeenten Evergem, Deinze, Merelbeke, Gavere, Lochristi en Lievegem werken met soortgelijke 'open ruimte RUP's' (Christiaens & Mollen, 2024).

III. Handhaving

Handhaving vormt het sluitstuk van het takenpakket van de vergunningverlenende overheid (De Wilde et al., 2023). De Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving behandelt klachten in verband met ruimtelijke ordening aan de hand van de gewestelijke handhavingsprioriteiten. Een schending tegen de goede ruimtelijke ordening in agrarisch gebied (bv. verharding) wordt als prioritair beschouwd. Ook in het woongebied wordt een schending die betrekking heeft op het verwijderen van groenelementen als prioritair beschouwd. Voorbeelden hiervan zijn onder andere het illegaal kappen en rooien van bomen en het verdwijnen van groenstroken (Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving, 2022).

Niet reglementair gewijzigde of aangelegde verharding verjaart na vijf jaar. Het is daarom belangrijk dat, naast de gewestelijke prioriteiten, ook lokale besturen actief inzetten op de handhaving van hun beleid (Departement Omgeving et al., 2025). Ze kunnen daartoe een eigen handhavingsplan uiteenzetten waarin zij eigen prioriteiten bepalen (Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving, 2022). Sommige steden gaan actief op zoek naar illegaal verharde gebieden, waaronder Herentals, Edegem, Brasschaat en Kontich. Anderen maken gebruik van sleutelmomenten, zoals het identificeren van overmatig verharde voortuinen bij wegenwerken, waaronder wederom Herentals. Ook worden de voorwaarden bij recente omgevingsvergunningen gecontroleerd door handhavingsambtenaren in Sint-Martens-Latem en Kontich (De Wilde et al., 2023).

3.1.3 Publieke initiatieven

I. Initiatieven op het publiek domein

De meerderheid van de onthardingsinitiatieven vinden plaats op het openbaar domein (De Wilde et al., 2023). Bij het aanbesteden van nieuwe projecten of grote (renovatie)werken van openbare gebouwen en infrastructuur zal de Vlaamse overheid inzetten op maximale ontharding (Departement Omgeving, 2024). Ook gaan lokale besturen aan slag met het ontharden van het openbaar domein, namelijk bij een geplande heraanleg van wegenis, het heropenen van stedelijke waterlopen (bv. in Leuven), het heraanleggen van pleinen (bv. in Sint-Niklaas) en het heraanleggen van straten tot een tuinstraat (bv. in Antwerpen). Daartoe stellen lokale besturen onthardingsdoelstellingen en -ambities voorop in hun projectomschrijving en is het belangrijk om in te zetten op buurtparticipatie (De Wilde et al., 2023).

In de openruimtebestemmingen blijven de onthardingsinitiatieven beperkt. Voornamelijk op initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij worden grote inrichtingsprojecten gerealiseerd, waarbij een straat of plein wordt onthard, een constructie of gebouw wordt weggenomen of een hoeve wordt afgebroken. Vanuit het Programmatische Aanpak Stikstof-beleid (PAS-beleid) en de uitdoving van landbouwbedrijven, koopt de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) vrijgekomen landbouwsites om onthardingsprojecten in de open ruimte te realiseren (De Wilde et al., 2023). Ook het Agentschap Natuur en Bos (ANB) realiseert gelijkaardige onthardingsprojecten, waaronder het voormalige vliegveld in Malle waar grote stukken van de start- en landingsbaan worden uitgebroken over een totale oppervlakte van 80.000 m² (Christiaens & Mollen, 2024).

II. Onthardingsdoelstellingen in lokale en gebiedsgerichte plannen

In Bonheide werd deze legislatuur voor het eerst een schepen van ontharding aangesteld. Bij de opmaak van het bestuursakkoord werd uitdrukkelijk aangedrongen op 'ontharding' als een volwaardig beleidsdomein. De schepen wil dat elk ruimtelijk project vertrekt vanuit een visie waarin ontharding bij aanvang wordt meegenomen in het vergunningsproces. Daarbij voorziet ze in een verhardingscompensatie binnen lopende infrastructuurdossiers en wordt in functie van twee geplande heraanlegprojecten actief gezocht naar mogelijkheden om elders ontharding te realiseren. De schepen ziet ontharding als een hefboom voor het aanpakken van meerdere uitdagingen, waaronder sociale cohesie, sluipverkeer, zachte verbindingen, groenblauwe netwerken en energievoorziening (Breekijzer vzw, 2025).

Een gemeente kan in een lokaal beleidsplan ook onthardingsdoelstellingen opnemen. Bijvoorbeeld: het beleidskader 'groenblauwe dooradering' van Herentals en 'rewilding' van Maasmechelen. Echter wordt de opmaak van een beleidsplan voor lokale overheden vandaag als te vrijblijvend beschouwd. Het verplichten ervan, kan daarin verandering brengen. Leuven werkt haar onthardingsfilosofie uit in een 'masterplan openbaar domein' dat een integrale visie en aanknopingspunten via ontwerptools en diverse type-oplossingen vervat voor de (her)inrichting van het openbaar domein. Ook sector overschrijdende doelstellingen, waar gestreefd wordt naar een netto-balans van -15% verharding over alle projecten van de stad op het publiek domein (bv. in Gent), kunnen vervat worden in een beleid. In Gent is het de ambitie om deze doelstelling in de toekomst door te trekken naar het privaat domein (De Wilde et al., 2023).

Ontharding wordt vaak geïntegreerd in gebiedsgerichte planning. Bij het uitwerken van strategische plannen voor het aanpakken van grootschalige problematieken worden partners ingeschakeld. In de regio rond de Kleine Nete werd een gebiedsgericht proces opgezet dat aan de hand van een concreet actieplan aan de slag gaat met de onderzoeksresultaten van Labo Ruimte, een samenwerkingsverband tussen het Team Vlaams Bouwmeester en het Departement Omgeving. Ook in de regio van de Dendervallei en de IJzerbekken vormt een strategisch plan het resultaat van een gebiedsgericht proces (Departement Omgeving, 2024).

De regionale onthardingsstrategie voor Zuid-West-Vlaanderen door intercommunale Leidal, in samenwerking met lokale besturen en het middenveld, is ook een voorbeeld van een strategisch plan. Deze strategie werd uitgewerkt met het oog op een klimaatneutrale regio tegen 2050. Ingerepen, zoals het streefdoel om 18 m² per inwoner te ontharden tegen 2040, dragen bij aan het reduceren van de hoge verhardingsgraad (De Wilde et al., 2023; Leidal, 2021). In 2015 beschikte de regio over 301 m² verharding per inwoner, terwijl het Vlaamse gemiddelde op dat moment lag op 284 m² verharding per inwoner en het Europees gemiddelde 200 m² bedroeg in 2006 (Leidal, 2021; Prokop et al., 2011). Om onder het Vlaams gemiddelde te komen, werd besloten om op regionale schaal 550 hectare verharding uit te breken, of anders gesteld 18 m² per inwoner. Daartoe werden zes typegebieden bepaald met bijhorende onthardingsstrategieën, waarmee lokale besturen aan de slag kunnen (De Wilde et al., 2023; Leidal, 2021). Enkele concrete strategieën zijn: voor- en achtertuinen ontharden en vergroenen, wegen tot minimaal noodzakelijke verharding beperken, landbouwbedrijfspercelen ontharden en landbouwbodems herstellen, strikte regels bij (nieuwe) zonevreemde functies en publieke sites inzetten als voorbeeldprojecten (Leidal, 2021).

III. Projectfinanciering en subsidies

Op Europees, Vlaams en lokaal niveau worden financiële middelen vrijgemaakt om ontharding te stimuleren en pilootprojecten te subsidiëren. Een Europees voorbeeld is het LIFE-project 'Green4Gray' dat heeft geleid tot realisaties in de Wijers en de Vlaamse Rand, met financiering vanuit Interreg (De Wilde et al., 2023). Ook in Leuven werd met financiering vanuit het LIFE-programma de wegenis in de Spaanse Kroonwijk opnieuw aangelegd met de focus op vergroening en verkeersveiligheid. Het resulteerde in een schoolvoorbeeld waar ontharding niet werd opgelegd, maar werkt als hefboom voor een groene woon- en leefomgeving (Pierlet, 2024). Een Vlaams voorbeeld is het programma 'Vlaanderen breekt uit', dat helpt de onthardingsgolf te realiseren (De Wilde et al., 2023; Departement Omgeving, 2024). Het initiatief faciliteert, ondersteunt en begeleidt onthardingsprojecten. Intussen werden, met behulp van drie projectoproepen 75 projecten in Vlaanderen gerealiseerd, waaronder heel wat centrumpleinen, schoolspeelplaatsen en doelgerichte ontharding in vallei- en natuurgebieden (Departement Omgeving, z.d.-j).



Figuur 13: Spaanse Kroonwijk in Leuven voor de heraanleg, foto van Stad Leuven (Pierlet, 2024)



Figuur 14: Spaanse Kroonwijk in Leuven na de heraanleg, foto van Stad Leuven (Pierlet, 2024)

Ook overheidsbedrijven kunnen onthardingsprojecten meefinancieren. Aquafin financierde in samenwerking met het Departement Omgeving elf onthardingsprojecten onder de titel 'Operatie Perforatie', waarvan zeven schoolspeelplaatsen. Ook het ANB heeft middelen ter beschikking voor verschillende vergroenings- en onthardingsprojecten (De Wilde et al., 2023). Tot slot zijn er ook voorbeelden van lokale besturen die subsidies en premies geven, waaronder de onthardingssubsidie in Lochristi (min. 5 m² ontharden = subsidie van 5 tot 15 euro/m² tot max. 500 euro/m²) en de premie voor ontharden en vergroenen van particuliere voortuinen in Bilzen (zelf aan te vragen) (De Wilde et al., 2023).

De overheid voert daarnaast sensibiliseringscampagnes die de vorm aannemen van een wedstrijd, waaronder het Vlaams Kampioenschap Tegelwippen in samenwerking met Breekijzer vzw en Velt vzw. Ook lokale initiatieven zoals 'Hier dringt het door' in Leuven en een wedstrijd voor het ontharden van tuinen in Hasselt zijn campagnes waarbij inwoners een voorstel kunnen insturen en de beste ontwerpen worden geselecteerd. De uitvoering wordt vaak financieel ondersteund door de lokale overheid (De Wilde et al., 2023; Departement Omgeving, 2024).

IV. Kennisdeling en faciliteren van ontharding

De overheid verleent inhoudelijke expertise en de bijkomende faciliteiten aan concrete initiatiefnemers (Departement Omgeving, 2024). De projectoproep 'Leefbuurten' van het Team Vlaams Bouwmeester begeleidt lokale besturen bij de herinrichting van straten en wijken, met als doel ontharding en vergroening (De Wilde et al., 2023). Er worden via verschillende platformen geleerde lessen en gerealiseerde projecten gebundeld en gedeeld. Op die manier wordt aan kennisdeling gedaan en vergroot het draagvlak voor ontharding (De Wilde et al., 2023; Departement Omgeving, 2024). Zo verspreidt 'Vlaanderen breekt uit' kennis en leerlessen in verband met ontharding via haar website (Departement Omgeving, z.d.-j). Op lokaal niveau deelt Stad Gent gratis puinzakken uit aan Gentenaars (inwoners, bedrijven, scholen en verenigingen) die minstens 4 m² verharding uitbreken op privaat terrein (Stad Gent, z.d.-b).

V. Verhardingsbelasting voor bijkomende verharding

Dilbeek is op heden de enige Vlaamse gemeente die alle bijkomende verharding op privaat domein belast, waaronder ook het aanleggen van niet-vrijgestelde verharding. De belasting bedraagt 200 euro per 20 m² verharding in de voor-, zij- en achtertuin van één- en meergezinswoningen (Gemeente Dilbeek, 2021).

Stad Gent overwoog, naar het voorbeeld van Dilbeek, om vanaf 2023 een verhardingstaks op te leggen voor private eigenaars die bijkomende verharding aanleggen. Bij de voorbereiding werden verschillende methodes onderzocht om verharding vast te stellen. Omgevingsvergunningen bleken onbetrouwbaar. Uit een steekproef bleek dat 75% van de aanvragen foutieve gegevens bevatte over verharde oppervlakten. Hierdoor zou er nood zijn aan handmatige controles (bv. werkelijke verhardingsgraad en effectieve vergunde toestand), die een extra werklast voor de omgevingsambtenaren inhouden. Bovendien zou met deze methode enkel bijkomende verharding belast worden, zonder ontharding te stimuleren. Ook de Bodembedekkingskaart (BAK-kaart), die om de drie jaar wordt opgemaakt door de Vlaamse overheid, bleek onvoldoende nauwkeurig op perceelsniveau. Daarom werd verder onderzoek aanbevolen naar een methode, eventueel met artificiële intelligentie, die jaarlijks de werkelijke verhardingsgraad per perceel kan bepalen. Op die manier wordt alle verharding mee in rekening genomen, ook de niet-vergunningsplichtige verharding om zowel de bijkomende als overmatige verharding te belasten. Bovendien zou deze methode ook aansporen tot ontharden (Stad Gent, 2022).

Er werden drie mogelijkheden uiteengezet: het belasten van bijkomende verharding via de omgevingsvergunning of melding, het belasten van alle bijkomende verharding (ook degene die onder het Vrijstellingsbesluit vallen) en het jaarlijks belasten van overmatige verharding tot ontharding plaatsvindt. De voorkeur van de Dienst Stedenbouw en Ruimtelijke Planning was op dat moment de laatste mogelijkheid. Uiteindelijk werd besloten om geen verhardingstaks in te voeren, maar een toekomstige invoering is niet uitgesloten (Stad Gent, 2022). Tijdens de expertentafel (zie '5.3 Expertentafel ter toetsing van de conceptverordening') kwam de verhardingstaks van Gent ter sprake, waarbij één van de experts van het Departement Omgeving aanvulde dat de stad gebruik kan maken van de JaarBAK-kaarten, die jaarlijks worden opgemaakt en vandaag worden gebruikt om de verhardingsgraad in Vlaanderen vast te stellen. Daarbij werd aangevuld dat de mogelijkheid kan gegeven worden aan de eigenaars om foutieve gegevens te betwisten en het tegendeel te bewijzen wanneer volgens hen de vastgestelde verhardingsgraad foutief zou zijn.

3.1.4 Private initiatieven

I. Breekijzer vzw als organisatie voor ontharding

Breekijzer vzw is een private organisatie die bestaat uit verschillende verenigingen (Breekijzer vzw, z.d.-a). Ze bouwt op een creatieve, actieve en wervende manier aan een onthardingscultuur in Vlaanderen (Breekijzer vzw, z.d.-b). Daarvoor voert ze campagne (o.a. het VK Tegelwippen en het Betonrapport 2024) en verspreidt ze kennis (o.a. via de website van het VK Tegelwippen en het organiseren van masterclasses i.s.m. de Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning). Daarnaast doet ze onderzoek en werkt ze complementair samen met andere kennis- en expertisecentra, waaronder het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM en haar eigen aangesloten verenigingen (Breekijzer vzw, z.d.-c, z.d.-d). Ze voerde baanbrekend onderzoek naar welke wegen zouden kunnen verdwijnen, wat resulteerde in 18.000 kilometer (Apache, 2025; Breekijzer vzw, z.d.-d). Ook Atelier Romain voerde een studie naar overtollige wegen in opdracht van de Afdeling Vlaams Planbureau voor Omgeving van het Departement Omgeving. Deze resulteerde in een totaal van 19.665 kilometer aan wegenis die geen gebouwen ontsluit, noch een bovenlokale verbindende functie heeft (Vandekerckhove et al., 2021). Bij een gemiddelde wegbreedte van 5 meter resulteert dit in een onthardingspotentieel van 9.833 hectare. Deze vele, kleinschalige ontharding liggen verspreid over heel Vlaanderen en kunnen samen een groot verschil maken (Taskforce Bouwshift, 2021). Daarnaast zette Breekijzer de Re-Move methodiek uit die lokale besturen helpt bij het opmaken van een onthardingsstrategie voor overtollige en overmaatse lokale wegen (Breekijzer vzw, z.d.-d).

Ook helpt Breekijzer lokale overheden bij het opstarten van beleidstrajecten en realiseren van een transitie van een verhardingscultuur naar een onthardingscultuur (Breekijzer vzw, z.d.-c). Bijvoorbeeld: het project 'Rewild the City' om met behulp van wetenschappelijk onderzoek en pilootprojecten in drie Gentse wijken tot een langetermijnstrategie te komen waarmee steden in heel Europa aan de slag kunnen (Breekijzer vzw, z.d.-d). In totaal worden negen bijkomende groene publieke ruimten voorzien en vinden twintig private onthardingsprojecten plaats (Stad Gent, z.d.-c).

Tot slot heeft Breekijzer in samenwerking met Trage Wegen vzw recent de 'onthardingsscanner' ontwikkeld in opdracht van het Departement Omgeving op basis van de JaarBAK-kaarten. De tool toont aan waar sprake is van overmatige verharding en waar ontharding de grootste impact heeft. Lokale besturen kunnen de tool gebruiken om locaties te identificeren waar ontharding kan bijdragen aan een kwalitatieve groenblauwe dooradering in hun kernen (Breekijzer vzw, z.d.-d; Departement Omgeving, z.d.-a). De onthardingsscanner maakt een onderscheid tussen zes types verharding, waarvan vier betrekking hebben op het publiek domein en twee op het privaat domein. De leidraad van de onthardingsscanner omschrijft het type verharding, wat als 'overmaats' wordt beschouwd per type en doet aanbevelingen in functie van onthardingskansen (Departement Omgeving et al., 2025).

II. Initiatieven op het privaat domein

Burgerinitiatieven worden opgezet door inwoners en krijgen financiële ondersteuning van de overheid. Om die reden balanceren ze op de grens tussen private en publieke initiatieven. Hoewel het initiatief voortkomt uit een particulier idee, wordt de opstart gefaciliteerd door financiële overheidssteun. Bijvoorbeeld: het initiatief 'Klimaan' dat in samenwerking met Klimaat Neutraal Mechelen het project 'Geveltuinen' heeft opgezet. De Geveltuinbrigade in Gent en Common Labs in Antwerpen zijn ook voorbeelden van burgerinitiatieven. Geveltuinen zijn een kleinschalige vorm van ontharding die in veel grootsteden wordt toegepast als onthardingsmaatregel. In Gent zijn meer dan 1.500 geveltuinen gerealiseerd, goed voor zo'n 135 m². In Antwerpen is er sprake van 9.000 m² aan geveltuinen (De Wilde et al., 2023).

Net zoals de VLM als publieke actor vrijgekomen landbouwsites koopt om onthardingsprojecten in de open ruimte te realiseren, koopt Natuurpunt vzw als private natuurbehoudsorganisatie gronden en gebouwen om natuur- en moerasgebieden ecologisch te herstellen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de Vallei in de Bosbeek en langsheen de Kleine en de Grote Nete (Christiaens & Mollen, 2024).

III. Het potentieel van ontharding op privaat terrein

Er zijn plichtsbewuste burgers en bedrijven die actie ondernemen voor het ontharden van hun private percelen, maar het blijft de minderheid van de initiatieven. Burgers en bedrijven worden op alle mogelijke manieren gestimuleerd om aan de private kant een bijdrage te leveren voor het behalen van de onthardingsdoelstellingen. Echter blijkt ontharding geen prioriteit te zijn bij vergunningsaanvragen. Er zijn nochtans grote onthardingswinsten te halen op private percelen, indien daartoe sterker wordt ingezet (De Wilde et al., 2023).

Ongeveer 12,5% van de oppervlakte van Vlaanderen wordt ingenomen door voor- en achtertuinen, waarvan gemiddeld 27% is verhard (Departement Omgeving, 2025b; Departement Omgeving et al., 2025). Er wordt vastgesteld dat tuinoppervlakken over het potentieel beschikken om via ontharding de bodem te herstellen en meer ecosysteemdiensten te leveren (De Wilde et al., 2023).

Bedrijven- en industrieterreinen worden gekenmerkt door grote gebouwen met bijhorende parkeergelegenheid en laad- en loszones. De terreinen zijn gefocust op functionaliteit (Departement Omgeving et al., 2025). Gemiddeld is zo'n 70% van de oppervlakte van de bedrijven- en industrieterreinen verhard (De Wilde et al., 2023). De terreinen hebben het potentieel om water vast te houden, te infiltreren en te hergebruiken. Er zijn succesvolle voorbeelden van het ontharden van voormalige industriezones, waaronder het wijkpark De Porre in Gentbrugge en de schakels 'Zenneweide' binnen het landschapspark Zenne in Halle (De Wilde et al., 2023).

De verhardingsgraad van landbouwsites bedraagt ongeveer 70%, voornamelijk bestaande uit functionele verharding met beperkte onthardingsmogelijkheden. Er wordt ingeschat dat er weinig open ruimte 'gewonnen' kan worden door compacter te gaan bouwen in de landbouwsector. Er is een theoretisch onthardingspotentieel van de vrijkomende agrarische sites voor de komende 10 jaar vastgesteld op 2.667 ha, maar vaak blijft een landbouwer na zijn pensioen de gebouwen benutten. Om te ontharden in de open ruimte, moet ook gekeken worden naar de niet-agrarische functies. Ongeveer 70% van de verharding in landbouwgebied is niet landbouwgerelateerd. Er ligt een groot onthardingspotentieel binnen de zonevreemde verhardingen in de open ruimte (De Wilde et al., 2023). Kortom, de verhardingspercentages van private eigendommen, waaronder de tuinen en bedrijven- en industrieterreinen zijn enorm hoog en leggen de noodzaak voor een actiegerichte ingreep op privaat domein bloot.

3.2 Aanbevelingen die de doelstellingen vooropstellen

Verskillende rapporten formuleren op basis van onderzoek aanbevelingen om aan ontharding te doen en op die manier de Vlaamse onthardingsdoelstellingen te bereiken. Hieronder volgt een overzicht van de elementen die verspreid staan over de volgende rapporten: het *Betonrapport 2024* door Natuurpunt vzw en Breekijzer vzw (Christiaens & Mollen, 2024), de *Taskforce Bouwshift-rapport 2021* (Taskforce Bouwshift, 2021) en het *Overzicht en evaluatie van de inzet van bestaand instrumentarium inzake ontharding* door Antea Group, Vito Nexus en GSJ Advocaten (De Wilde et al., 2023). Specifiek in de laatstgenoemde studie werden vier casestudies besproken in een co-creatietraject. Er werd dat een mix van ruimtelijke instrumenten een sleutelrol kan opnemen in een doortastend en doelgericht onthardingsbeleid (De Wilde et al., 2023). Ook in het *Voorstel van resolutie over de structurele ontharding van de bodem in Vlaanderen* door de partijleden van Groen staan aanbevelingen, die gebaseerd zijn op de Taskforce Bouwshift (2021). Het voorstel verviel echter in juni 2024.

De niet-limitatieve lijst hieronder geeft een overzicht van de meest relevante aanknopingspunten voor de verdere uitbouw van deze masterproef. Voor een verdere verdieping wordt verwezen naar de hierboven vermelde bronnen.

3.2.1 Informatie- en sensibilisatiecampagnes, inclusief financiële steun

De initiatieven op publiek domein hebben impact gehad op de ‘mentale switch’ van het bijkomend verharderen naar ontharden. Er wordt vastgesteld dat er geen tekort bestaat aan informatie- en sensibiliseringsacties en pilootprojecten (Christiaens & Mollen, 2024). Daarnaast wordt gepleit voor het verderzetten van deze acties en worden lokale overheden aangespoord om op een creatieve manier in te zetten op bijkomende campagnes (Christiaens & Mollen, 2024; De Wilde et al., 2023). Deze kunnen gekoppeld worden aan drempelverlagende maatregelen, advies op maat en financiële stimuli om burgers en verenigingen te ondersteunen. Zo kunnen subsidies en bijkomende middelen van de overheid projectgericht ingezet worden. Gemeenten kunnen meer draagvlak creëren bij hun inwoners door zelf het goede voorbeeld te geven, zodat ook bedrijven en burgers hun handen uit de mouwen steken en aan de slag gaan met het ontharden van hun privaat eigendom. Op die manier kan een situatie bekomen worden waarbij minder verharderen en meer ontharden een evidentie blijft (Christiaens & Mollen, 2024; De Wilde et al., 2023).

3.2.2 Expertencentrum voor ontharding

De partijleden van Groen stelden zich de vraag of de nobele onthardingsinitiatieven van lokale besturen bijdragen tot de noodzakelijke structurele ontharding in Vlaanderen (Schauvliege et al., 2024). De voormalige Vlaamse minister van Omgeving, Zuhair Demir, gaf in juni 2022 aan dat ze niet weet hoeveel er onthard wordt, omdat ontharding niet expliciet gemeten wordt. Het resultaat van de maatregelen kan niet systematisch gemonitord worden, omdat niet alle verhardings- en onthardingsprojecten vergunningsplichtig zijn. Ze voegt toe dat er onderzoek lopende is om met artificiële intelligentie (ook wel 'machine learning' genoemd) verharding en ontharding beter te meten. Er wordt in het Ruimterapport wél een driejaarlijkse monitoring van de verhardingsgraad gepubliceerd (Schauvliege et al., 2024; Vlaams Parlement, 2022). De JaarBAK-kaarten geven intussen jaarlijks inzicht in de verhardingsgraad in Vlaanderen door het gebruik van artificiële intelligentie. Er wordt vastgesteld dat de individuele onthardingsprojecten nood hebben aan een samenhangend beleid vanuit het Vlaams Gewest. Het voorstel van resolutie beoogde de Vlaamse Regering aan te zetten tot het voeren van een gewestelijk beleid dat gericht op de structurele ontharding van de bodem (Schauvliege et al., 2024).

Een van de voorstellen betreft het oprichten van een Vlaams expertisecentrum voor ontharding door het Departement Omgeving. In samenwerking met het middenveld en experts kan zij de drie bestuursniveaus bijstaan in hun onthardingsambities. Het centrum staat in voor een praktische training rond ontharding en werkt aan tools, werkmethodes en masterclasses over ontharding. Om te voorkomen dat iedere gemeente eigen instrumenten uitwerkt, kan het centrum direct bruikbare instrumenten in de vorm van verordeningen voorstellen. De Vlaamse overheid stimuleert de gemeenten tot het ontharden van de overtoollige wegen, waarbij de 'Re-Move' methodiek kan helpen bij het opmaken van een onthardingsstrategie (Schauvliege et al., 2024).

De onthardingskost is één van de drempels, waarover meer kennisdeling vereist is. De studie van onder andere Antea Group (2023) stelde een gemiddelde onthardingskost van 60 euro/m² vast die de sloopkost dekt. Het is echter niet duidelijk of deze ook de bijkomende kosten dekt, waaronder het werkmateriaal, de werktijden, de afvoer van materiaal en het afvalbeheer (De Wilde et al., 2023). Het expertisecentrum moet de kostprijs van verharding en ontharding in kaart brengen om in de toekomst doordachte keuzes te kunnen maken (Schauvliege et al., 2024).

Daarnaast is het ook de verantwoordelijkheid van de regionale planningsniveaus (de provincies en intercommunales) om de lokale besturen te informeren, te ondersteunen en te ontzorgen. De lokale besturen kunnen op hun beurt de burgers helpen bij het realiseren van onthardingsprojecten. Instrumenten en maatregelen tot ontzorging zijn onder meer: technische ondersteuning (bv. aanreiken van modelverordening), projectbegeleiding en -coaching en kennisdeling via platformen (De Wilde et al., 2023).

We kunnen concluderen dat een expertisecentrum momenteel niet bestaat, maar er hebben de afgelopen jaren een opmerkelijk aantal samenwerkingen plaatsgevonden tussen de Vlaamse overheid en private experts. Een voorbeeld, dat eerder al werd aangehaald, is de recente onthardingsscanner door Breekijzer vzw en Trage Wegen vzw, in opdracht van het Departement Omgeving (Departement Omgeving, z.d.-a). Ook lokale overheden schakelen externe expertenbureaus in voor de verwezenlijking van tal van pilootprojecten. Een voorbeeld, dat reeds eerder werd besproken, is het 'Rewild the City' project, waarbij Stad Gent zich laat bijstaan door onder andere Breekijzer vzw, het Gents Milieufrent en experts uit onderzoeksgroepen van hoger onderwijsinstellingen (Stad Gent, z.d.-c). Ook voor de opmaak van beleidsplannen en de bijhorende instrumenten doen de lokale besturen beroep op experts. Kortom, de Vlaamse overheid en lokale besturen laten zich omringen door onderzoeksgroepen en verenigingen die werken op het actueel thema van 'ontharden'.

3.2.3 Vergunningsplicht voor verhardingsprojecten

Er wordt vastgesteld dat de regelgeving verharding blijft faciliteren, waardoor een herevaluatie wenselijk is om de elementen die leiden tot bijkomende verharding in te perken. Bijvoorbeeld: de zonevreemde basisrechten, de woonuitbreidingsmogelijkheden, de mogelijkheid tot functiewijzingen, de breedte van wegen en algemene regels rond parkeernormen. Daarnaast maken het Vrijstellingenbesluit en de meldingsplicht het mogelijk om bijkomend te verharderen zonder vergunning (De Wilde et al., 2023).

De *Taskforce Bouwshift* (2021) en het *Betonrapport 2024* vragen om voor alle verhardingsprojecten een vergunningsplicht op te leggen (Christiaens & Mollen, 2024; Taskforce Bouwshift, 2021). De *Taskforce Bouwshift* (2021) heeft het daarbij specifiek over de bijkomende zonevreemde uitbreidingen in de zachte bestemmingen (Taskforce Bouwshift, 2021). Daarbij is het vanzelfsprekend dat de bestaande vrijstellingen beperkt worden, om de haalbaarheid van deze maatregel te verzekeren. Er wordt aangevuld dat onwettige verharding moet gecompenseerd worden met een ruimtelijke herstelmaatregel, in plaats van het innen van een boete (Christiaens & Mollen, 2024).

Elke wijziging van een niet-verharde ondergrond brengt negatieve gevolgen met zich mee. Men stelt vast dat de huidige omgevingsvergunning te veel gefocust is op het gebouw. Door het aspect van verharding mee te nemen in de omgevingsvergunning, wordt gegarandeerd dat de verharding tot een minimum beperkt wordt (Schauvliege et al., 2024).

3.2.4 Specifieke aanpak voor zonevreemde activiteiten en verharding in de zachte bestemmingen

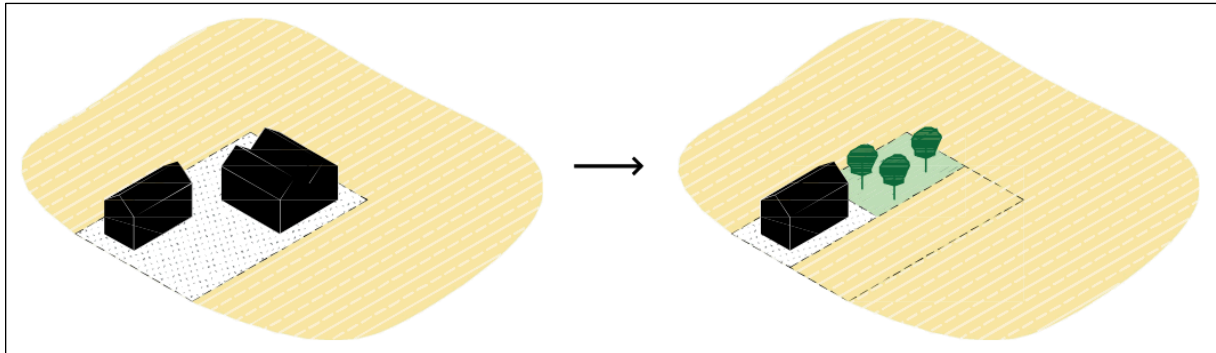
Er wordt vastgesteld dat meer dan de helft van het netto bijkomend ruimtebeslag voor de periode 2013-2019 in de landbouwgebieden ligt. Het merendeel van deze innames betreffen bijkomend zonevreemd ruimtebeslag. Bijkomend ruimtebeslag gaat gepaard met bijkomende verharding, wat resulteert in het verder aansnijden van de open ruimte. De vele kleine innames vormen samen een aanzienlijk ruimtebeslag ten koste van landbouw en natuur. Er is een integrale aanpak vereist over alle bestemmingen en sectoren heen om het bijkomend ruimtebeslag terug te brengen en bijkomende verharding te vermijden (Taskforce Bouwshift, 2021).

Zonevreemde functiewijzigingen en uitbreidingen worden gemakkelijk toegelaten door de decretale ‘achterpoortjes’. Hierdoor stijgt de marktwaarde van landbouwsites en is de kans groter dat een niet-landbouwer de site overkoopt. De onthardingskansen in de open ruimte liggen hoofdzakelijk in het verstrengen van de huidige regelgeving en het sluiten van de zogenaamde ‘achterpoortjes’ om op die manier minder te verharderen, meer te ontharden en meer grond ‘terug te geven’ aan de landbouwsector. Het niet-agrarisch gebruik van landbouwsites wordt immers mede mogelijk gemaakt door zonevreemde basisrechten en zonevreemde functiewijzigingen (De Wilde et al., 2023). Ook het aantal mogelijke vrijgestelde en meldingsplichtige werkzaamheden moet teruggedrongen worden om bijkomend ruimtebeslag en verharding in zachte bestemmingen te vermijden. Daarbij wordt alle ruimtebeslag in landbouw- en natuurbestemmingen vergunningsplichtig en worden grote bijkomende innames verboden (Schauvliege et al., 2024).

Specifiek voor het voeren van een terughoudend vergunningenbeleid voor de zachte bestemmingen, kunnen de aanbevelingen van de *Taskforce Bouwshift* (2021) opgevolgd worden om zo de zonevreemde activiteiten en verharding in zachte bestemmingen aan te pakken. Daarbij worden het weigeren van zonevreemde functiewijzigingen in zachte bestemmingen en verhardingsprojecten in watergevoelige gebieden vooropgesteld. Op die manier kunnen toekomstige en bestaande zonevreemde functie(wijzigingen) in het landbouwgebied voorkomen en teruggeschoefd worden. In 2024 werd echter vastgesteld dat, ondanks de aanbevelingen van de *Taskforce Bouwshift* in 2021, de lijst van uitzonderingen met toegelaten niet-landbouwactiviteiten en -bebouwing in landbouwgebied niet zijn teruggeschoefd (Christiaens & Mollen, 2024).

Concreet formuleert de *Taskforce Bouwshift* (2021) een getrapt afwegingskader voor vrijkomend agrarisch vastgoed:

1. Het agrarisch hergebruik van de site in functie van het betaalbaar houden voor opvolgende landbouwers;
2. De aankoop en sloop van de site door de overheid;
3. De beperking van het zonevreemd hergebruik tot de landbouwwoning onder voorwaarde van krimp en landschapsherstel van de rest van de site.



Figuur 15: Het basisprincipe van nieuw zonevreemd gebruik met ruimtelijke krimp en ontharding als stedenbouwkundige last, beeld van *Taskforce Bouwshift 2021* (Taskforce Bouwshift, 2021, p. 62)

Het laatste scenario is enkel mogelijk in combinatie met een stedenbouwkundige onthardingslast, zoals reeds in Nederland bestaat (Taskforce Bouwshift, 2021). Alle nieuwe eigenaars die een zonevreemde invulling aan een hoeve willen geven, worden verplicht de helft van de verhardings- en constructieoppervlakte te slopen. Indien dit niet in natura kan gerealiseerd worden, wordt een compenserende financiële last overwogen. Hiermee kunnen de Vlaamse overheid en haar agentschappen (o.a. VLM) andere ontharding in zachte bestemmingen uitvoeren. Een verdere uitwerking voor een eenduidig systeem, dat algemeen toepasbaar is in alle Vlaamse gemeenten, is wenselijk. De compenserende en proportionele onthardingslast op nieuw zonevreemd gebruik kan in de vorm van een decreetbepaling ingevoerd worden (Schauvliege et al., 2024).

Nieuw zonevreemd gebruik mag enkel worden toegestaan als het bijdraagt tot de bouwshift en de Vlaamse onthardingsdoelstellingen. De omzetting en bodemwijziging van de aanliggende landbouwgronden worden idealiter vergunningsplichtig om oneigenlijk gebruik te beperken. Op die manier wordt ook het verlies aan landbouw- of natuurruimte tegengegaan. Indien geen agrarisch hergebruik mogelijk is, kunnen aankoopprogramma's (bv. PAS van de VLM) helpen bij het realiseren van de Vlaamse onthardingsdoelstelling (Taskforce Bouwshift, 2021).

Een actief aankoop- en sloopbeleid is van essentieel belang om prioritair de gevoeligste gebieden te ontharden. Daartoe moet een analyse gemaakt worden van de water- en natuurgevoelige delen door het ANB en de VMM (Schauvliege et al., 2024; Taskforce Bouwshift, 2021). De volgende drie categorieën krijgen daarbij extra aandacht: vrijkomende en storende zonevreemde constructies in de kwetsbare gebieden, vrijkomend agrarisch vastgoed voor zover er geen agrarisch hergebruik kan komen en onderbenutte, kleine wegen en verharding (Taskforce Bouwshift, 2021).

Het reduceren van de afwijkingsmogelijkheden kan ook bijdragen aan het inperken van bijkomende verharding, waaronder het beperken van zonevreemde functiewijzigingen én het uitsluiten van herbouw en uitbreiding. Daartoe kan in de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening (VCRO) een regeling opgenomen worden die de vorm aanneemt van stedenbouwkundige voorwaarden of lasten bij zonevreemde functiewijzigingen, zodat zonevreemde constructies die niet meer aansluiten bij de nieuwe functie of elders worden afgebroken (Taskforce Bouwshift, 2021).

3.2.5 Het ruimtelijk principe: 1m² verharden = 1 à 2 m² ontharden

De Vlaamse overheid kan voor haar eigen projecten, die verharding met zich meebrengen, minstens dezelfde oppervlakte elders compenseren. Zo geeft ze het goede voorbeeld aan de provinciale en lokale besturen. Idealiter wordt het principe van verhardingsneutraliteit opgenomen in het ruimtelijk beleid van Vlaanderen (Schauvliege et al., 2024).

Het Betonrapport 2024 gaat hierin verder. Zowel aan de Vlaamse Regering als aan lokale overheden wordt gevraagd om het ruimtelijk principe '1 m² verharden = 2 m² ontharden' te introduceren en toe te passen in alle toekomstige beleidsdocumenten, regelgeving en projecten. Het principe is gebaseerd op het Europees beginsel van 'avoid-reuse-minimalise-compensate'. Door het principe op te nemen in het beleid op Vlaams en lokaal niveau, worden duidelijke en afdwingbare richtlijnen gegeven aan lokale besturen, bedrijven en burgers. Specifiek aan de lokale besturen wordt geadviseerd om concrete onthardingsdoelstellingen voor eigen projecten op openbaar domein voorop te stellen, zoals het geval is in Gent (zie 'II. Onthardingsdoelstellingen in lokale en gebiedsgerichte plannen'). Het principe staat in voor het afremmen van overbodige bijkomende verharding en stimuleert onthardingsprojecten (Christiaens & Mollen, 2024).

In het Betonrapport 2024 wordt niet gemotiveerd waarom de voorkeur uitgaat naar een één-op-twee-verhouding. Een mogelijke reden kan zijn dat een één-op-één-verhouding enkel verhardingsneutraliteit oplevert, terwijl de Vlaamse onthardingsdoelstellingen een netto afbouw van verharding vereisen. Een één-op-twee-verhouding creëert een hefboomeffect waarbij meer verharding wordt uitgebroken dan aangelegd, wat nodig is om de historische overmaat aan verharding weg te werken. Daarnaast staat de verhouding in voor het compenseren van bodemverlies dat verloren gaat door het verharden van een terrein en het jarenlange herstel van de ontharde bodem, totdat deze haar ecosysteefunctie opnieuw kan vervullen. De kwaliteit van de ontharde bodem is bij aanvang lager dan de kwaliteit die verloren gaat door de nieuwe verharding. De verhouding wordt daarom voorgesteld als een eenvoudige en concrete vuistregel die de noodzakelijke netto afbouw van de verhardingsgraad in Vlaanderen garandeert om de vooropgestelde onthardingsdoelstellingen te bereiken, zonder dat de praktische haalbaarheid ervan werd onderzocht. Zo kan een dergelijke verhouding minder verantwoord zijn in stedelijke gebieden, waar verdichting gewenst is, dan in de open ruimte.

3.2.6 Een compensatiesysteem met financiële last ten behoeve van een fonds

De vergunningverlening werd bij meerdere casestudies in de studie van onder andere Antea Group (2023) naar voor geschoven als een sleutelmoment dat kan dienen als hefboom om meer ontharding te realiseren. Een onthardingsreflex moet structureel worden ingebouwd in de omgevingsvergunningverlening, zodat het minimaliseren en compenseren van verharding bij elk project een standaardpraktijk wordt. Daarbij is er sprake van het instrument van de stedenbouwkundige last en wordt de meerwaarde van een onthardingsfonds benoemd. Het koppelen van een compensatie aan het realiseren van bijkomende verharding is geen algemene trend in Vlaanderen (De Wilde et al., 2023).

Op basis van het ruimtelijk principe kan een verhardingscompensatiesysteem op Vlaams niveau worden georganiseerd dat doorwerkt tot op het lokale vergunningsniveau. Naar analogie van het boscompensatiefonds, zou dit systeem gekoppeld worden aan het BRV-fonds. Op die manier wordt een structurele financiering opgebouwd voor onthardingsprojecten in Vlaanderen (Christiaens & Mollen, 2024).

Verder wordt ook aan de lokale besturen gevraagd om het ruimtelijk principe op te nemen in hun beleidsplannen en vervolgens te vertalen naar een verordening. Indien zelfrealisatie niet mogelijk is, wordt een financiële last opgelegd. Vervolgens kan de lokale overheid onthardingsprojecten realiseren, binnen hun administratieve grenzen, met de gelden die via de stedenbouwkundige lasten worden geïnd en bewaard in een 'gemeentelijk onthardings- of landschapsfonds' (Christiaens & Mollen, 2024).

Een dergelijke verhardingsbijdrage en onthardingsfonds kunnen door de Vlaamse overheid uitgewerkt worden (Schauvliege et al., 2024). Een Vlaamse verordening omtrent ontharding kan meer richting geven aan lokale overheden wat minimale eisen zijn (De Wilde et al., 2023). Het motiveert lokale besturen en private eigenaars om tot ontharding over te gaan om op die manier een onthardingsreflex en een minimale verhardingsreflex te creëren (De Wilde et al., 2023; Schauvliege et al., 2024).

Voor het nastreven van een netto-verhardingsgraad kunnen stedenbouwkundige lasten opgelegd worden volgens het principe ‘verharden in ruil voor ontharden’, de basis van een ‘voor wat, hoort wat’-beleid. Wanneer bijkomend verhard wordt en ontharden niet mogelijk zou zijn, kan een financiële tegemoetkoming gevraagd worden. Deze middelen kunnen een Vlaams onthardingsfonds voeden, dat op zijn beurt kan ingezet worden voor onthardingsprojecten op cruciale locaties in Vlaanderen (De Wilde et al., 2023; Schauvliege et al., 2024).

Deze redenering steunt op het ‘polluter pays’-principe (PPP-principe), een basisconcept uit de milieu-theorie waarbij degene die vervuiling veroorzaakt de kosten moet dragen om de schade aan mens (bv. gezondheidsrisico’s) en milieu (bv. ecosysteemverlies) te voorkomen, te beheersen en te herstellen. Het rechtvaardigt de transitie naar een gezonde leefomgeving door een last op te leggen aan de vervuiler in plaats van de samenleving. Het principe vormt de basis van het milieubeleid in Europa, vindt zijn grondslag in regelgeving met betrekking tot vervuiling van land, lucht en water en wordt wereldwijd toegepast om richting te geven aan duurzame ontwikkelingen (European Commission, 2026a; Grantham Research Institute on climate change and the environment & The London School of Economics and Political Science, 2022).

Er ontstaat een gesloten systeem dat onthardingsprojecten mogelijk maakt door projecten met bijkomende verharding te belasten. Zo zijn onthardingsprojecten niet langer afhankelijk van subsidies. Ook kan ervoor gekozen worden om de middelen aan te wenden voor andere doelstellingen, waaronder het opzetten van onthardingscampagnes en sensibilisatieacties of subsidies voor het ontharden van brownfields. De keuze voor een gewestelijke verordening en onthardingsfonds zorgt ervoor dat de onthardingsreflex structureler wordt ingebouwd. De inzet van het fonds staat uitsluitend ten dienste van ontharden (De Wilde et al., 2023).

3.3 Europese context van maatregelen tegen bijkomend ruimtebeslag en verharding

In verschillende Europese landen staan ruimtebeslag en verharding hoog op de beleidsagenda en worden maatregelen genomen om verdere toename te voorkomen. Zo hebben Duitsland en Oostenrijk reductiedoelstellingen bepaald van respectievelijk maximaal 30 en 25 hectare per dag aan bijkomend ruimtebeslag (Prokop et al., 2011; Tobias et al., 2018). Ook kunnen ruimtelijke beleidsinstrumenten, die hun toepassing vinden in planningsprocessen, ingeschakeld worden om de doelstelling op een rechtvaardige manier te bereiken (Frezzi et al., 2025).

De meerderheid van de maatregelen om bijkomende verharding te vermijden betreffen compensatiesystemen en behoren tot de laatste stap in de hiërarchie (nl. artikel 12 van de Soil Monitoring Law). Daarbij kunnen er twee principes van compensatie onderscheiden worden: compensatieheffingen voor de omzetting van landbouwgrond naar bouwgrond waarbij de inkomsten worden verzameld in een milieufonds (bv. in Tsjechië en Slowakije) en de compensatiemaatregelen waarbij het verlies van de bodemfuncties wordt gecompenseerd door het herstel van bodemfuncties elders (bv. ecosysteem accounting in Duitsland) (Prokop et al., 2011; Tobias et al., 2018).

De moeilijkheid aan het uitzetten van doeltreffende instrumenten is de balans tussen de publieke en private belangen. De combinatie van compensatie- en stimulerinstrumenten zou daarbij kunnen helpen. Zo bieden Oostenrijk en Duitsland financiële stimulansen voor het hergebruik van braakliggende terreinen en saneringsmaatregelen. Ook in België bestaan financiële voordelen voor sloop- en herbouwprojecten om stedelijke vernieuwing te stimuleren (Frezzi et al., 2025).

Daarnaast worden in Vlaanderen sinds augustus 2007 overeenkomsten gesloten tussen de overheid en de ontwikkelaar om bijkomend ruimtebeslag op greenfields te vermijden en de herontwikkeling van brownfields te stimuleren. In een brownfieldconvenant worden afspraken tussen beide partijen neergeschreven met het oog op de realisatie van het project (Prokop et al., 2011).

Een studie uit 2025 analyseert de tekortkomingen in de aanpak van ruimtebeslag en verharding en identificeert daarbij diverse kennis- en toepassingskloven. De belangrijkste kloof wordt als volgt geformuleerd: 'nieuwe beleidsbenaderingen en instrumenten om bijkomende verharding te verminderen'. Er is een aanzienlijk kennistekort met betrekking tot een verhardingsbeleid dat bijdraagt aan het verminderen van de negatieve effecten van verharding. Daarnaast is het onduidelijk welke beleidsinstrumenten effectief zijn bij het bereiken van de doelstellingen en welke innovatieve instrumenten en beleidscombinaties kunnen ontwikkeld worden om de doelstellingen te bereiken. Mits een ruimtelijk beleid wordt uiteengezet in combinatie met financiële instrumenten, kunnen de uitdagingen worden aangepakt om de doelstellingen te bereiken (Frezzi et al., 2025).

3.4 Conclusie van de instrumenten en initiatieven

Ontharding is een thema dat iedereen aanbelangt en er lijkt een onthardingsbeweging in gang gezet, maar er is nog ruimte voor verbetering. De Vlaamse overheid heeft daarbij een belangrijke voorbeeldfunctie. Informatie- en sensibilisatiecampagnes, grootschalige onthardingsprojecten en tal van andere publieke initiatieven, eventueel in samenwerking met private partners, hebben hun bijdrage voor het ontharden van de bodem aangetoond. De ontharding wordt echter overtroffen met bijkomende verharding en de verhardingsgraad blijft jaar na jaar toenemen. Met andere woorden, de ontharding wordt steeds gecompenseerd door een groter aandeel nieuwe verharding, dus komt er netto steeds verharding bij en blijft de verhardingscultuur domineren. De effectiviteit van de verschillende initiatieven blijft onduidelijk en de huidige eigen en gesubsidieerde onthardingsinitiatieven van de overheid zijn onvoldoende. Het behalen van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen verloopt moeizaam. Daarnaast kan de overheid de verantwoordelijkheid niet alleen op zich nemen en is een aanzienlijke bijdrage aan de private zijde vereist. In de aanbevelingen worden belangrijke zaadjes gepland voor de introductie van een stedenbouwkundige verhardingscompensatie die bijkomende verharding compenseert en ontharding elders financiert. Ook in de Europese context wordt aangehaald dat een ruimtelijk beleid, in combinatie met financiële instrumenten, noodzakelijk is om de uitdagingen aan te gaan en de doelstellingen te bereiken. Een degelijke verhardingscompensatie kan een belangrijke sleutelrol spelen om de aanhoudende verhardingsgraad te doen stagneren en idealiter te doen afnemen.

4 STEDENBOUWKUNDIGE LAST ALS INSTRUMENT

4.1 Winstafoming als internationale ratio van lasten

Steden en gemeenten staan voor een reeks milieu-uitdagingen: ze moeten klimaatneutraal worden, hun ecologische voetafdruk verkleinen en de onvermijdelijke opwarming van de aarde beperken. Daartoe moeten tal van publieke investeringen gedaan worden, waaronder duurzaam openbaar vervoer, hernieuwbare energie en groene openbare ruimte. Deze publieke investeringen kunnen de private grondwaarde doen toenemen. Ook de grote vraag naar woningen doet de grondwaarden en de vastgoedprijzen in veel Europese stedelijke gebieden stijgen. Het capteren van deze grondwaardestijgingen kan bijdragen aan het aanpakken van de publieke behoeften, milieu-uitdagingen en sociale, economische en stedenbouwkundige doelstellingen van lokale besturen (Halleux et al., 2022; OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

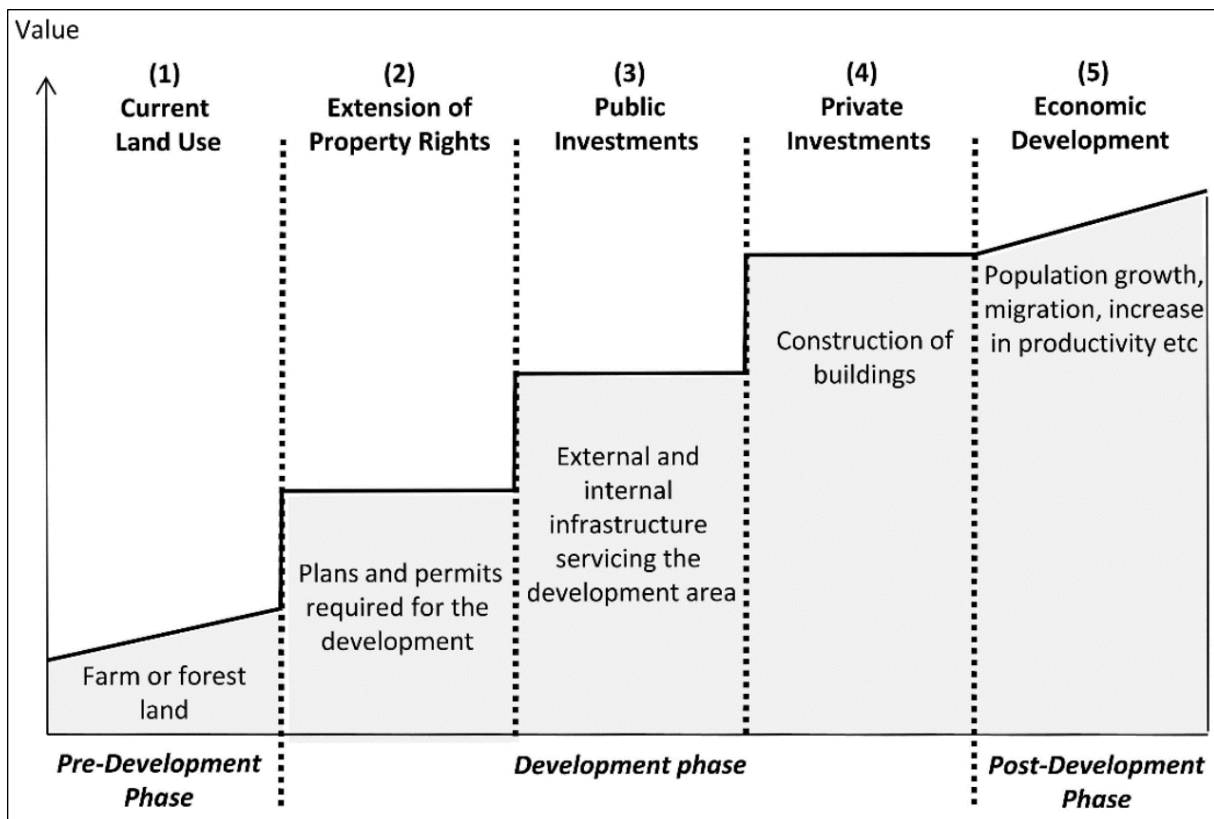
“The generic term public value capture includes all instruments that capture all possible increases of the value of land and buildings, whether they are considered taxes or not.” (Halleux et al., 2022, p. 19)

Publieke waardevermeerdering (Eng. ‘public value capture’ of ‘land value capture’) omvat een reeks beleidsinstrumenten waarmee overheden grondwaardestijgingen als gevolg van publieke interventies kunnen capteren. Voorbeelden van de publieke interventies zijn: investeringen in infrastructuur of administratieve maatregelen (bv. omzetting van landbouwgrond naar een woon- of commerciële functie). Deze vormen een kost voor de overheid, maar brengen private economische voordelen met zich mee, waaronder hogere grondprijzen (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022). Met andere woorden, grondeigenaars verkrijgen onverdiende winsten die voortvloeien uit inspanningen van anderen (Halleux et al., 2022; Hendricks et al., 2021; OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

Wereldwijd worden instrumenten ingezet waarmee overheden een deel van de grondwaardestijging kunnen recupereren voor publieke investeringen. De opbrengsten van waardestijgingen als gevolg van publieke interventies kunnen vervolgens geïnvesteerd worden in nieuwe publieke projecten, waardoor steden leefbaarder en duurzamer worden (Hendricks et al., 2021; OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

Het systeem bestaat uit de volgende drie stappen:

1. De waardecreatie: de actie op of in de nabijheid van een privaat perceel door de overheid resulteert in een waardestijging van de grond. De actie betreft een investering of een wijziging van administratieve of regelgevende bepalingen die het gebruik van de grond reguleren;
2. Het waardeherstel: de volledige of gedeeltelijke waardestijging wordt door de overheid teruggevorderd;
3. De waardeverdeling: de teruggewonnen grondwaarde wordt opnieuw geïnvesteerd in publieke voordelen (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).



Figuur 16: Waardestappen van vastgoedontwikkeling, beeld van Andreas Hendricks (Halleux et al., 2022, p. 20)

De oorzaken van waardevermeerdering zijn onder te verdelen in vijf categorieën. Bij aanvang (Eng. 'pre-development phase') is de waarde van het onroerend goed gebaseerd op het huidige grondgebruik. De ontwikkelingsfase (Eng. 'development phase') wordt opgedeeld in drie deelfases, waarbij (1) een wijziging van het grondgebruik de toestemming van de autoriteiten vereist met een uitbreiding van de rechten van de eigenaar tot gevolg, (2) openbare infrastructuur wordt toegevoegd aan de ontwikkeling (bv. wegenis, riolering, parken en scholen) en (3) de ontwikkelaar met eigen investeringen gebouwen en voorzieningen ontwikkelt. In de fase na ontwikkeling (Eng. 'post-development phase') wordt de waardevermeerdering bepaald door socio-economische omstandigheden. In de praktijk kunnen de fases in een andere volgorde plaatsvinden of elkaar overlappen (Halleux et al., 2022).

De beleidsinstrumenten kunnen voor verschillende doeleinden worden ingezet. Voorbeelden van de instrumenten zijn: infrastructuurheffingen (Eng. 'infrastructure levy'), verplichtingen van de ontwikkelaar (Eng. 'developer obligations'), heffingen van ontwikkelingsrechten (Eng. 'charges for development rights'), grondhervreiding (Eng. 'land readjustment') en strategisch grondbeheer (Eng. 'strategic land management') (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022). De verplichtingen van de ontwikkelaar kunnen opgedeeld worden in 'negotiable developer obligations' (NDO's) en 'non-negotiable developer obligations' (NNDO's). Het is belangrijk om het evenwicht te bewaren tussen het doel van de last en de noodzaak om flexibel te blijven, om in te spelen op wijzigende behoeften en noden van het bevoegde bestuur (Hendricks et al., 2021).

Een PVC-beleid wordt wereldwijd toegepast, maar de instrumenten, de methoden en het succes van de toepassing verschillen sterk per land. In veel gevallen wordt het potentieel van de grondwaardestijging niet volledig benut, mede omdat lokale besturen moeilijkheden ondervinden bij het inschatten van de waardestijgingen, zeker als zij over onvoldoende administratieve capaciteit en expertise beschikken. De implementatie van PVC-instrumenten is afhankelijk van het wettelijk kader (bv. grondwet) en administratief systeem (bv. kadastraal register) van het land. In de meeste landen zijn de lokale overheden belast met de implementatie van de infrastructuurheffing, verplichtingen van ontwikkelaars en heffingen voor ontwikkelingsrechten. De uitvoering van de landherverdeling en het strategisch landbeheer is vaak een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de nationale overheid en andere publieke entiteiten (bv. staatsbedrijven). De meest voorkomende hindernissen bij de implementatie van een PVC-beleid zijn de weerstand van grondeigenaren (in alle landen) en het gebrek aan administratieve capaciteit (voornamelijk in midden- en lage-inkomenslanden). De mogelijkheid tot een dialoog tussen de getroffen eigenaars en de overheid is belangrijk om transparant informatie te delen, een succesvolle implementatie van de PVC-instrumenten te garanderen en publieke steun te verwerven (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

Verschillende studies analyseren de wereldwijde toepassing van het PVC-beleid, waaronder de studie van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en Lincoln Institute of Land Policy die een overzicht geeft van zestig landen. De meest gebruikte instrumenten zijn de verplichtingen van ontwikkelaars en het strategisch landbeheer, terwijl de heffingen voor ontwikkelingsrechten het minst voorkomen. Daarnaast stelt de studie vast dat in de meeste landen de lokale overheid de grootste verantwoordelijkheid draagt in een PVC-beleid. Ze zijn daarbij verantwoordelijk voor het bepalen welke grondeigenaren door grondwaardevermeerdering worden getroffen, het vaststellen van de heffingen, het onderhandelen met grondeigenaren en ontwikkelaars. In veel gevallen beschikken de lokale overheden echter niet over de capaciteit om deze taken uit te voeren. Daartoe kan het helpen dat de nationale overheid de lokale overheden voorziet van adequate administratieve ondersteuning, beleidsrichtlijnen en accurate kadastrale en grondtransactiegegevens voor de implementatie van PVC-instrumenten, wat vooral in de lage-inkomenslanden als een noodzaak wordt beschouwd (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

4.2 Compensatie als Belgische ratio van lasten

In België verschoof in de jaren tachtig de bevoegdheid voor ruimtelijke planning van het nationaal naar het regionaal niveau, waardoor de regionale en gemeentelijke overheid samen instaan voor het uitvoeren van de wet- en regelgevingskaders die door de regionale overheid zijn opgemaakt (Halleux et al., 2022). Met andere woorden, de gemeenten ontvangen hun bevoegdheden in het kader van grondgebruik en ruimtelijke ordening door de gewesten en leggen de meeste PVC-instrumenten op. Er wordt in België gebruik gemaakt van vier van de vijf PVC-instrumenten. Het enige instrument dat in België nooit wordt ingezet is de grondherverdeling (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

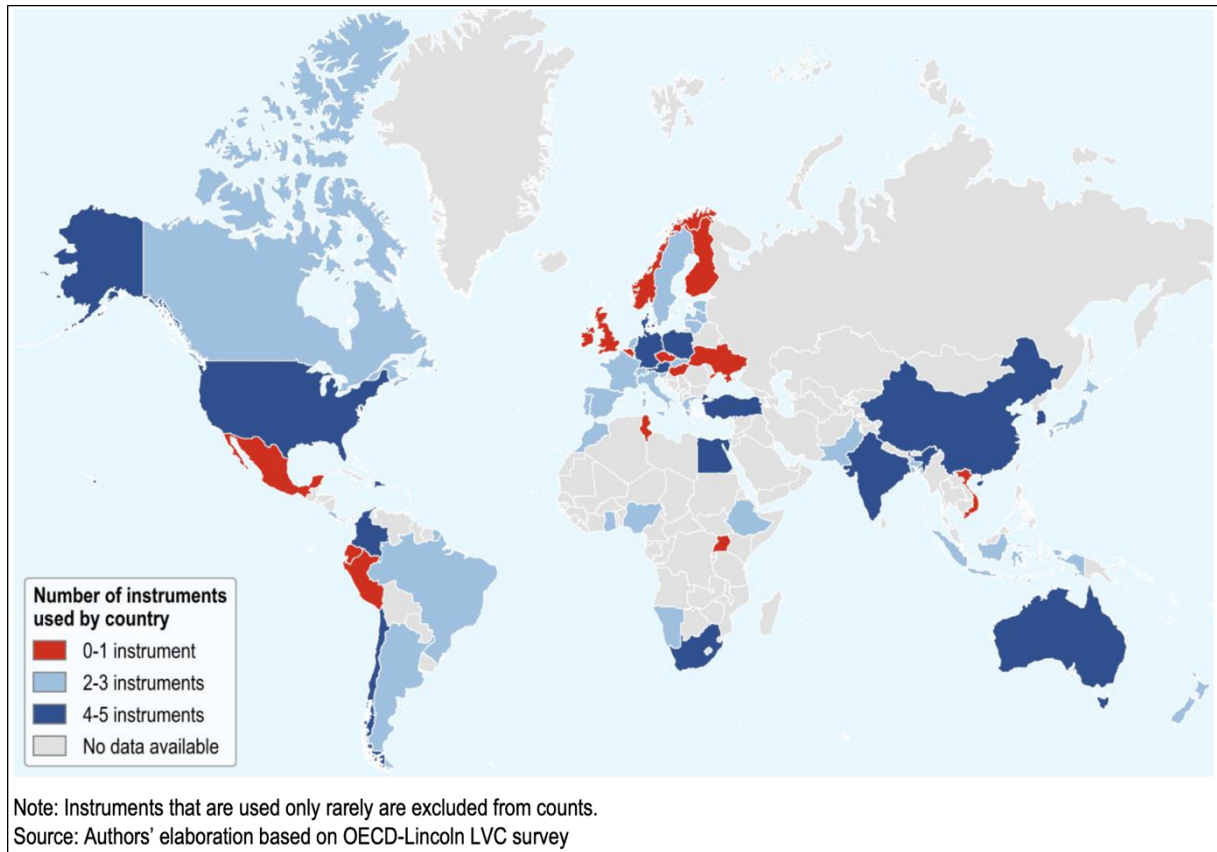
De PVC-instrumenten kunnen opgedeeld worden in terugkerende en niet-terugkerende vormen. De terugkerende vormen hebben betrekking op jaarlijkse betalingen (bv. onroerende voorheffing, belasting op huurinkomsten en leegstaande gebouwen of onbebouwde bouwgrond) en betalingen bij verkoop/aankoop (bv. registratierechten). De niet-terugkerende vormen hebben betrekking op instrumenten die zich richten op één factor van waardevermeerdering (bv. infrastructuurheffingen en heffingen op ontwikkelingsrechten) en instrumenten die zich richten op meer dan één factor (bv. verplichtingen van de ontwikkelaar) (Halleux et al., 2022). De PVC-instrumenten in Vlaanderen voor constructie (nl. 'pre-development phase') zijn veelal onderbenut (bv. planbatenheffing), beperkt toepasbaar (bv. verhaalbelasting) of worden beperkt ingezet (bv. stedenbouwkundige lasten) (Lacoere, 2023).

Aangezien het onderwerp van deze masterproef kadert binnen de verplichtingen van de ontwikkelaar, wordt uitsluitend verder ingegaan op dit instrument. Voor de verklaring en toepassing van de overige instrumenten wordt verwezen naar de studie van de OECD en de Lincoln Institute of Land Policy (2022).

De verplichtingen van de ontwikkelaar, namelijk de stedenbouwkundige voorwaarden en lasten, worden door de lokale besturen opgelegd als voorwaarden voor het verkrijgen van de omgevingsvergunning (Halleux et al., 2022; OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022). Voorwaarden zijn noodzakelijk om het aangevraagde verenigbaar te maken met de goede ruimtelijke ordening. Ze maken deel uit van het voorwerp van de vergunning en staan in voor de vergunbaarheid van het project. Lasten worden opgelegd ter compensatie van de impact die het project op de gemeenschap heeft en de bijkomende taken van de overheid die voortvloeien uit het vergunnen van de aanvraag. Ze staan los van het voorwerp van de vergunning (Halleux et al., 2022; Vandekerckhove et al., 2019). Daarbij is een compensatie in natura of een geldsom verschuldigd om de publieke kosten voor openbare infrastructuur of diensten, die worden geleverd ten gevolge van de private ontwikkeling, te dekken. Uit internationaal onderzoek blijkt dat het instrument vaak weerstand ondervindt van projectontwikkelaars en bouwbedrijven. Ze stellen dat de verplichtingen economisch niet haalbaar zijn en dat eisen voor betaalbare woningen de financiële levensvatbaarheid van de projecten ondermijnen (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).

In België gebeurt het opleggen van verplichtingen aan de ontwikkelaar voornamelijk vanuit een kostenperspectief in tegenstelling tot het sociaal correctieperspectief in andere landen, waarbij de aanpak zich hoofdzakelijk richt op de kosten voor de overheid en minder op het afkomen van de grondwinsten voor de ontwikkelaar. De versnippering van Vlaanderen in 285 gemeenten vormt een obstakel voor de implementatie van het instrument. Op lokaal niveau is onvoldoende expertise en marktkennis op het gebied van onderhandelen en het opmaken van waardebepalingen om lasten op schaal van het individuele project te bepalen. Voornamelijk de kleinere gemeenten hebben te weinig personeel en te weinig ervaring. Zonder concrete richtlijnen of een verordening worden de onderhandelingen ad hoc gevoerd en in veel gevallen beperkt tot minimale technische vereisten. Om die reden opteren de gemeenten veelal voor vaste financiële lasten die bedoeld zijn om publieke investeringen in de nabijheid van het project te dekken (Hendricks et al., 2021).

Uit internationaal onderzoek blijkt dat België een van de landen is dat weinig gebruik maakt van PVC-instrumenten, mits uitsluitel van de instrumenten die slechts zelden worden gebruikt. Het enige instrument dat veelvoorkomend is of altijd ingezet wordt, zijn de verplichtingen van de ontwikkelaar, wat het instrument is dat op mondiale schaal het vaakst wordt ingezet, namelijk in 43 van de 60 landen (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022).



Figuur 17: Aantal PVC-instrumenten dat landen op regelmatige basis gebruiken, kaart van OECD en Lincoln Institute of Land Policy (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022, p. 28)

4.3 Internationale basiscriteria van een stedenbouwkundige last toegepast op de Belgische context

Er zijn drie criteria waaraan een stedenbouwkundige last moet voldoen alvorens deze opgelegd mag worden. Deze parameters vormen in verschillende Europese landen een belangrijke basis voor het opleggen van lasten, maar de toepassing ervan is verschillend (Hendricks et al., 2021). Hieronder worden de criteria en de toepassing ervan in de Belgische regelgeving toegelicht.

Er moet een feitelijk verband zijn tussen de last en het project. Deze omvat de causaliteit of het oorzakelijk verband tussen beide, waarbij de afgifte van de vergunning bijkomende taken voor de overheid met zich meebrengt en het opleggen van de lasten doet ontstaan (Hendricks et al., 2021).

De lasten balanceren tussen de publieke en private belangen (Hendricks et al., 2021). Het proportionaliteitsbeginsel slaat op de vereiste dat de last redelijk moet zijn in verhouding tot het project. Daartoe moet rekening worden gehouden met het basisprincipe van de dubbele evenredigheid en de omvang van de last (Departement Omgeving, z.d.-c, 2023a). De proportionaliteit of de evenredigheid tussen de last voor de vergunningsaanvrager en de bijkomende taken voor de overheid sluit de willekeurige en ongelijke behandeling van burgers door de bevoegde overheid uit. De proportionaliteit is de kost die aan de ontwikkeling is verbonden of de inkomsten die de ontwikkeling mogelijk maakt. Deze kan gecontroleerd worden aan de hand van de volgende criteria: de totale investering, het rendement (Eng. 'yield') en de grondwaardestijging (Hendricks et al., 2021). Wanneer niet vastgesteld kan worden in welke mate de uitvoering van de vergunning bijkomende taken oplegt aan de vergunningverlenende overheid, wordt een last als onredelijk beschouwd (Departement Omgeving, z.d.-c).

De nabijheidsvereiste heeft betrekking op de ruimtelijke grenzen van de relatie tussen de last en het project (Hendricks et al., 2021). De verwezenlijking van de last in natura moet zich bevinden in de nabijheid van het project dat de lasten doet ontstaan. Deze term is bewust voor interpretatie vatbaar, zodat het de nodige flexibiliteit kan bieden. Op dit moment is het echter onduidelijk wat de nabijheidsvereiste inhoudt in het geval van ex situ lasten in natura. Het is niet duidelijk of de nabijheidsvereiste betrekking kan hebben op dezelfde buurt, binnen hetzelfde stedelijk gebied of buiten de gemeentegrenzen. Bij de boscompensatieregeling moet de compensatie plaatsvinden op hetzelfde gemeentelijke grondgebied. De Waalse regelgeving (Code du Développement Territorial) biedt meer mogelijkheden voor het opleggen van ex situ lasten in natura (Hendricks et al., 2021). Sinds het Instrumentendecreet in 2024 aanpassingen heeft aangebracht aan het Omgevingsvergunningendecreet (OVD) is de nabijheidsvereiste in het geval van een financiële last niet meer van toepassing (Departement Omgeving, z.d.-c, 2023a).

4.4 Verklaring van de keuze voor een stedenbouwkundige last als instrument

De omgevingsvergunning is het momentum waar de eigenaar van het perceel bijkomende verharding aanvraagt. Bijvoorbeeld: het bouwen van een nieuwbouwproject, aanleggen van een zwembad of oprit, bouwen van een carport. Al deze constructies zorgen ervoor dat de verhardingsgraad van het desbetreffende perceel toeneemt. Om deze bijkomende verharding tot een minimum te beperken, kan de vergunningverlenende overheid een stedenbouwkundige last opleggen die de eigenaar van het perceel verplicht om te ontharden of ontharding elders financieel te compenseren.

Tot op heden bestaat een dergelijke stedenbouwkundige last niet, maar er zijn reeds meldingen dat het invoeren ervan wenselijk is (zie '3.2.6 Een compensatiesysteem met financiële last ten behoeve van een fonds'). Ook de leidraad van de onthardingsscanner heeft het over het invoeren van een lokaal of provinciaal compensatiemechanisme voor bijkomende verharding om verhardingsneutraliteit na te streven. Ook vermeldt het een verhardingslast, waarmee ontharding elders gerealiseerd of gefinancierd wordt door de financiële lasten onder te brengen in een onthardingsfonds. Tot slot wordt er melding gemaakt dat het invoeren van een verhardingslast als stedenbouwkundige last idealiter op Vlaams niveau wordt opgelegd, maar op korte termijn ook resultaat kan opleveren indien deze op lokaal niveau wordt opgelegd (Departement Omgeving et al., 2025).

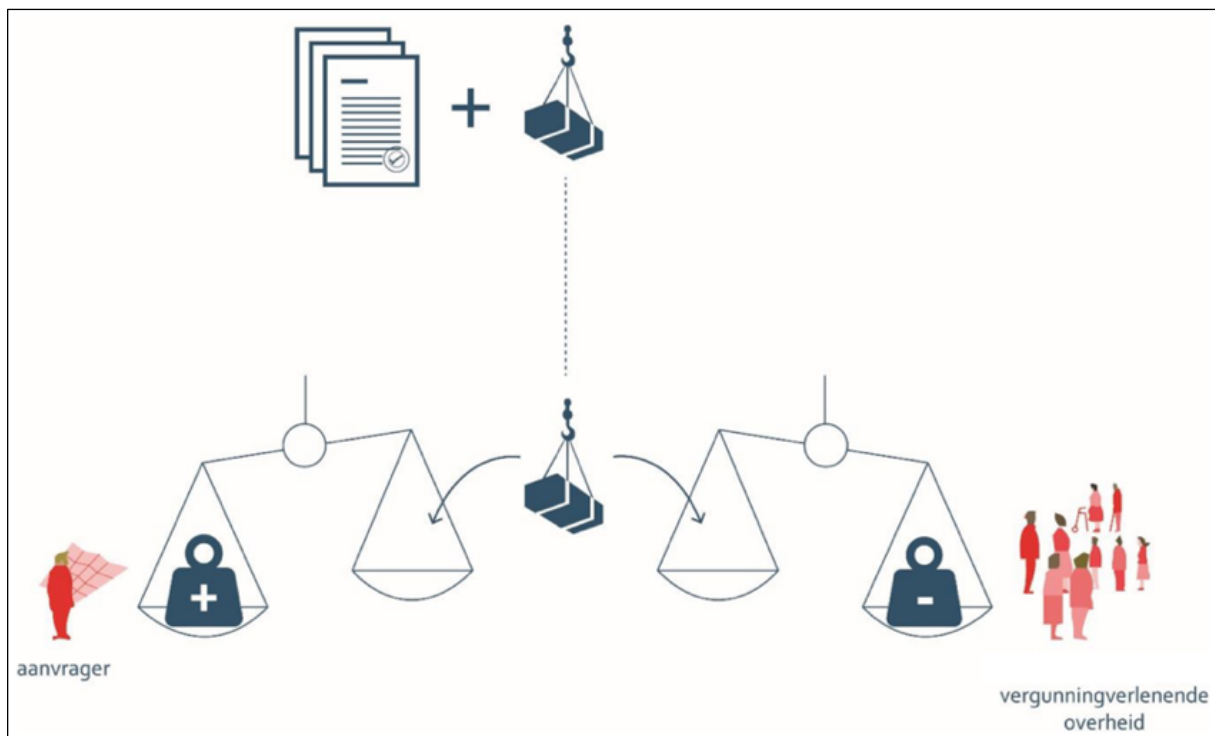
Voor de invoering van een stedenbouwkundige verhardingscompensatie, die als voorwaarde aan een omgevingsvergunning wordt gekoppeld en zo ontharding op eigen terrein verplicht of ontharding elders financieel compenseert, wordt een verordening opgesteld. Vooraleer een verhardingscompensatie uitgewerkt wordt, is het noodzakelijk inzicht te verwerven in het instrument van de stedenbouwkundige last. Het OVD voorziet in de mogelijkheid om lasten te koppelen aan de afgifte van een omgevingsvergunning. Dit biedt inzicht in de kernelementen van een stedenbouwkundige last, die relevant zijn voor de uitwerking van een verordening inzake een verhardingscompensatie.

4.5 Analyse van het instrument van de stedenbouwkundige lasten

Hieronder wordt een overzicht gegeven van het instrument van de stedenbouwkundige last en hoe het vorm heeft gekregen in Vlaanderen. De handleiding van het Departement Omgeving, genaamd *Hefboom voor een duurzame en robuuste leefomgeving*, is een basisdocument dat de eerste inzichten verwerft (Departement Omgeving, 2023a). Om een zo volledig mogelijke analyse te maken, werden de inzichten verder aangevuld met de *Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen*, een studie van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019). Het academisch artikel *Limits of Negotiable Developer Obligations* werd gebruikt om enkele basiselementen aan te vullen (Hendricks et al., 2021).

4.5.1 Het basisprincipe en de basiscriteria van een stedenbouwkundige last

Een stedenbouwkundige last is gebaseerd op het principe van de dubbele evenredigheid, namelijk het voordeel dat de begunstigde uit de vergunning haalt (criterium 1) en de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich moet nemen, aldus het nadeel voor de vergunningverlenende overheid genoemd (criterium 2). Stedenbouwkundige lasten worden opgelegd aan de aanvaardbare aanvraag als bijkomende verplichting, terwijl de aanvraag ook zonder kan worden vergund. Het opleggen van een last is geen verplichting, maar een mogelijkheid (Departement Omgeving, z.d.-c; Vandekerckhove et al., 2019). Anders gesteld, zijn de lasten het bijhorend prijskaartje voor het bekomen van de vergunning, die de 'maatschappelijke compensatie' inhouden voor de meerwaarde die de aanvrager verkrijgt door de vergunning (Defoort & Vandermeersch, 2018).



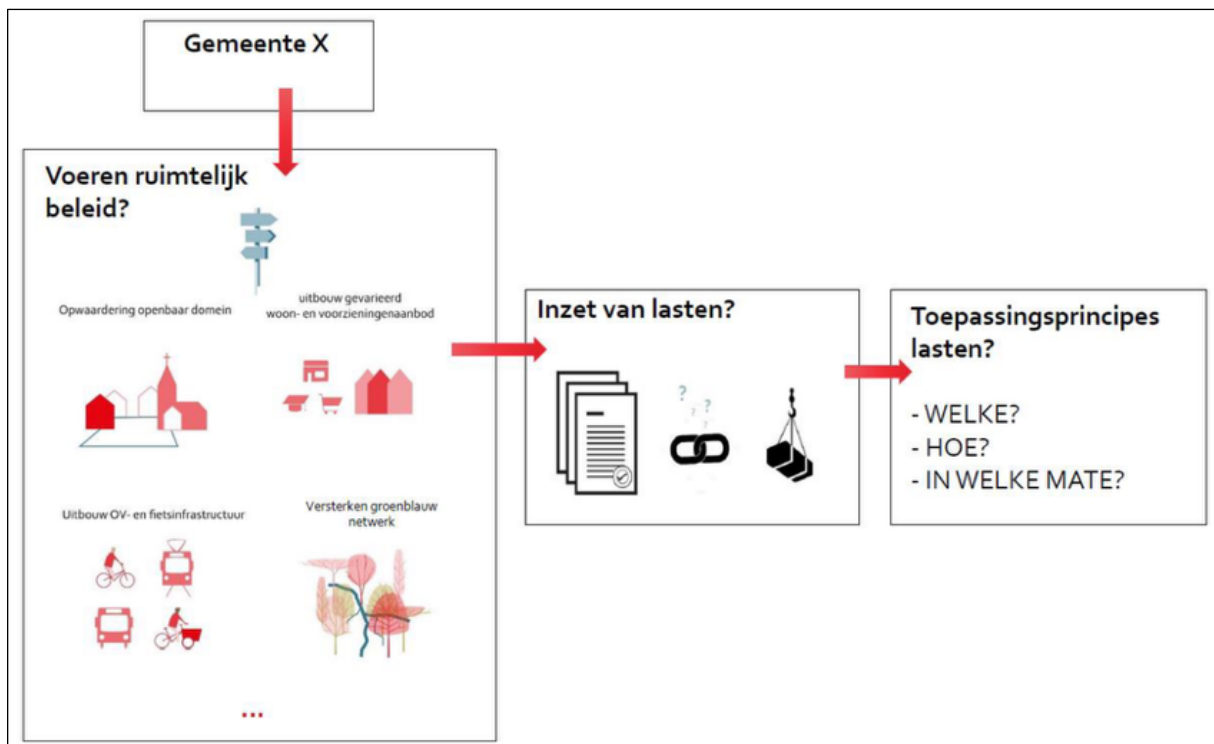
Figuur 18: Dubbele evenredigheid van de stedenbouwkundige last, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 9)

De causaliteit, proportionaliteit en nabijheid vormen drie belangrijke basiscriteria van een stedenbouwkundige last (zie '4.3 Internationale basiscriteria van een stedenbouwkundige last toegepast op de Belgische context'). De verwezenlijking van de last door het toedoen van de aanvrager vormt een vierde criteria. Er kunnen geen lasten opgelegd worden die het voorwerp vormen van een bijkomende omgevingsvergunning en een beoordeling van de overheid vereisen (Defoort & Vandermeersch, 2018; Departement Omgeving, z.d.-c).

4.5.2 De toepassingsprincipes bij het inzetten van stedenbouwkundige lasten

Stedenbouwkundige lasten staan in verband met het ruimtelijk beleid dat het lokaal bestuur wenst te voeren. De doelstellingen van het beleid kunnen uiteenlopend zijn, namelijk de opwaardering van het openbaar domein, de uitbouw van een gevarieerd woon- en voorzieningenaanbod, de uitbouw van openbaar vervoer en fietsinfrastructuur en het versterken van een groenblauw netwerk. De vergunningverlenende overheid dient te overwegen of lasten een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van het beleid. De volgende drie kernvragen spelen een belangrijke rol bij de succesvolle toepassing van het instrument (Vandekerckhove et al., 2019).

- I. Hoe: op welke wijze kunnen lasten worden toegepast in het kader van vergunningverlening?
- II. Welke: welke soorten lasten zijn geschikt voor het specifieke beleid dat de overheid wil voeren?
- III. In welke mate: hoe kan de evenredigheid van de last worden bepaald?



Figuur 19: Overzichtsschema toepassingsprincipes bij het inzetten van stedenbouwkundige lasten, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 34)

I. Het inzetten van stedenbouwkundige lasten

Tot het inzetten van stedenbouwkundige lasten kan een algemeen kader uitgewerkt worden, namelijk een stedenbouwkundige verordening of intern richtkader, waarbij een intern richtkader meer mogelijkheden biedt voor een gebieds- en case-specifieke aanpak dan een stedenbouwkundige verordening. Het algemeen kader bepaalt daarbij de NNDO's. Lasten kunnen ook opgelegd worden op het niveau van de individuele vergunningverlening, zonder algemeen kader. In dat geval wordt gesproken over de NDO's en is voorafgaand overleg met de aanvrager wenselijk. Op die manier wordt de aanvraag bij het begin gestuurd in de richting van het gewenste beleid, wordt de betrokkenheid tussen de vergunningverlenende overheid en de aanvrager verhoogd en neemt de kans op een goede uitvoering van de last toe. Het uitwerken van een algemeen kader is aldus volledig optioneel. Gemeenten stellen echter vast dat projectontwikkelaars een algemeen kader verkiezen (Vandekerckhove et al., 2019).

De tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende mogelijkheden en de respectievelijke voor- en nadelen (Vandekerckhove et al., 2019).

	STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING	INTERN RICHTKADER	AD HOC OP HET NIVEAU VAN DE INDIVIDUELE PROJECTEN
VOORDELEN	• 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	• Weinig tot geen vormvereisten (geen openbaar onderzoek en geen adviezen) • Flexibiliteit (gemotiveerde afwijkingen)	• Flexibiliteit • Inzage in businesscase biedt mogelijkheid om last op maat van project te onderhandelen
NADELEN	• Verlies flexibiliteit (opvangen in verordening: facultatieve lasten, uitzonderingsbepaling)	• Niet verbindend (deputatie) • Minder transparantie en duidelijkheid • Minder uniformiteit (beleidsvoering) • Juridische onzekerheid bij afwijkingen	• Niet transparant en duidelijk voor aanvrager en bevolking • Geen uniformiteit (beleidsvoering) • Niet verbindend (deputatie)

Tabel 2: Overzicht van de verschillende mogelijkheden tot het inzetten van stedenbouwkundige lasten, tabel van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 35)

Het doel van deze masterpoef betreft de opmaak van een verordening inzake een stedenbouwkundige verhardingscompensatie, aldus een NNDO. De voor- en nadelen van een stedenbouwkundige verordening, zoals hierboven opgesomd, hebben betrekking op een gemeentelijke verordening (Vandekerckhove et al., 2019). Sinds het Instrumentendecreet wijzigingen aanbracht aan het OVD, kunnen provinciale en gewestelijke verordeningen ook lasten opleggen (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet').

De beslissing tot het opleggen van een last, het type last en de omvang ervan moet gemotiveerd worden in de omgevingsvergunning (Departement Omgeving, z.d.-c; Vandekerckhove et al., 2019). Indien het lokaal bestuur een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening heeft uitgewerkt, kan in de motivatie verwezen worden naar de bepalingen in de verordening (Vandekerckhove et al., 2019).

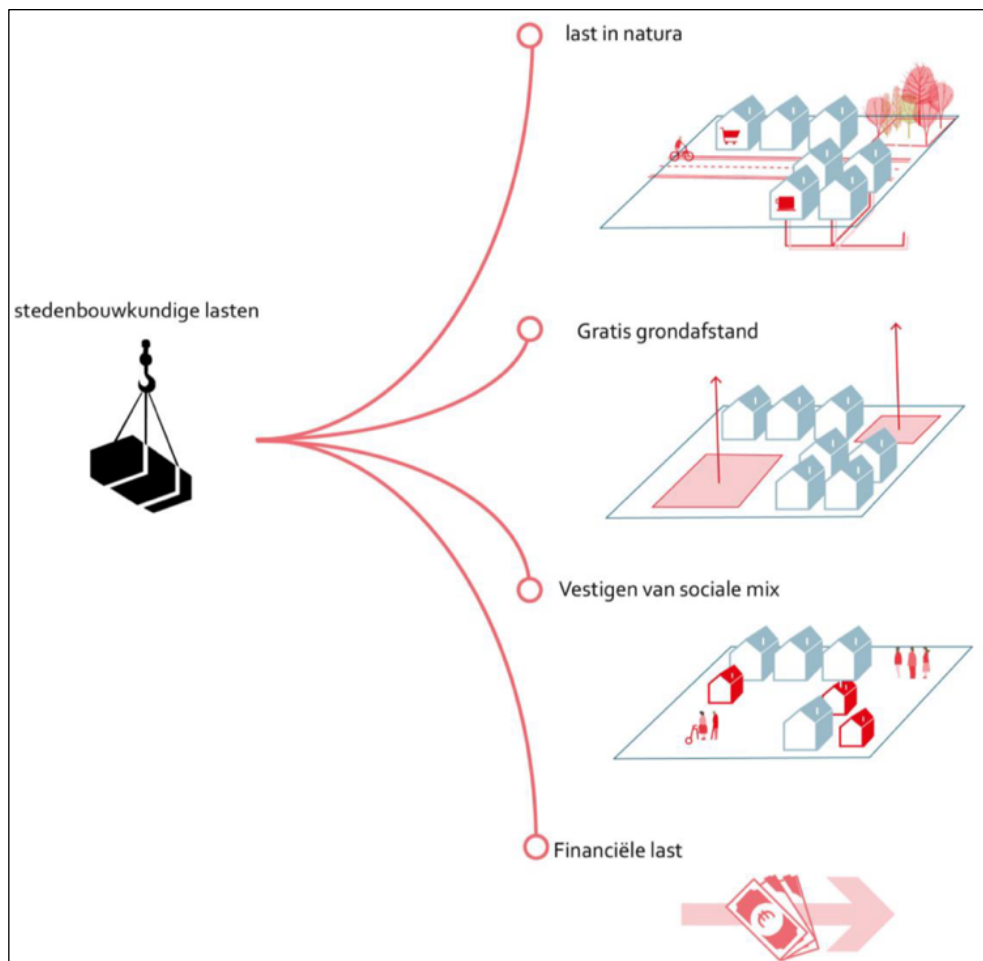
II. De soorten stedenbouwkundige lasten

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een last binnen het project (in situ) en een last buiten het project (ex situ). Beide moeten rechtstreeks verband houden met de vergunde werken. De aanleg van wegenis of openbare ruimte is een in situ last. Het verband tussen de last en het vergunde project is des te belangrijker in het geval van een ex situ last. Ter illustratie: wanneer het voorzien van parkeerplaatsen als een last wordt opgelegd en de realisatie ervan binnen het project niet mogelijk is, maar er **een** maximale afstand van de projectsite bepaald wordt waarbinnen de realisatie alsnog kan plaatsvinden (bv. 100 of 200 meter), dan is dat een goed voorbeeld van een ex situ last. Wanneer **geen** maximale afstand wordt bepaald die voldoende verband houdt met het vergunde project, betreft het een slecht voorbeeld van een ex situ last (Vandekerckhove et al., 2019).

Een algemeen kader kan een aantal zaken verder preciseren, waaronder de nabijheidsvereiste. Zo wordt verduidelijkt op welke locaties de stedenbouwkundige lasten gerealiseerd kunnen worden. Daarnaast kan er een voorrangsregeling uitgewerkt worden, met een voorkeur voor lasten in natura. Op die manier moet altijd eerst een last in natura overwogen worden. Indien de uitvoering van de werkzaamheden niet mogelijk is door de aanvrager of niet wenselijk wordt geacht, wordt er een financiële last ter compensatie opgelegd (Vandekerckhove et al., 2019).

In Vlaanderen zijn de vier types lasten limitatief bepaald in artikel 75, paragraaf 3, van het OVD, namelijk de last in natura, de gratis grondafstand, de vestiging van een sociale mix en de financiële last. De last in natura heeft betrekking op de verwezenlijking of de renovatie van onder andere groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen en infrastructuur om de mobiliteit, nutsvoorzieningen of woningen op kosten van de vergunninghouder te verbeteren. In de vergunningsaanvraag worden de elementen benoemd waarvan gratis, vrij en onbelast afstand wordt gedaan door de aanvrager van de omgevingsvergunning. Deze elementen kunnen betrekking hebben op openbare wegen, groene of verharde ruimte, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of de gronden waarop deze (zullen) worden aangelegd. De vestiging van een sociale mix betreft de bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen. Het innen van een geldwaarde is enkel mogelijk indien dit wordt geregeld in een stedenbouwkundige verordening. Deze gelden worden bestemd voor het realiseren van het ruimtelijke beleid van de vergunningverlenende overheid (Defoort & Vandermeersch, 2018; Departement Omgeving, z.d.-c).

De eerste drie types hebben betrekking op de lasten in natura. Enkel het laatste type houdt een financiële last in (Departement Omgeving, z.d.-c). In Vlaanderen en Brussel is zowel de uitvoering in natura als de betaling van een geldsom mogelijk, in tegenstelling tot Wallonië waar een financiële last onmogelijk is (Hendricks et al., 2021).



Figuur 20: Verschillende types stedenbouwkundige lasten, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 44)

Een last in natura is een retributie. Ze vormt een directe compensatie voor de nadelen die de vergunde werken meebrengen voor de vergunningverlenende overheid, waarbij de vergunninghouder deze verplichting nakomt door de realisatie van de last. Ook een financiële last is een retributie, waarbij de tegenprestatie bestaat uit het bekostigen van de werken die de overheid zal uitvoeren (Defoort & Vandermeersch, 2018; Vandekerckhove et al., 2019).

Bij een financiële last wordt in de vergunning omschreven welke handelingen en werken met de last gefinancierd worden (Departement Omgeving, 2023a). De vergunningverlenende overheid gaat na of de financiële last in verhouding staat tot de werkelijke kost. De betalingsmodaliteiten worden gepreciseerd in de vergunning (Vandekerckhove et al., 2019).

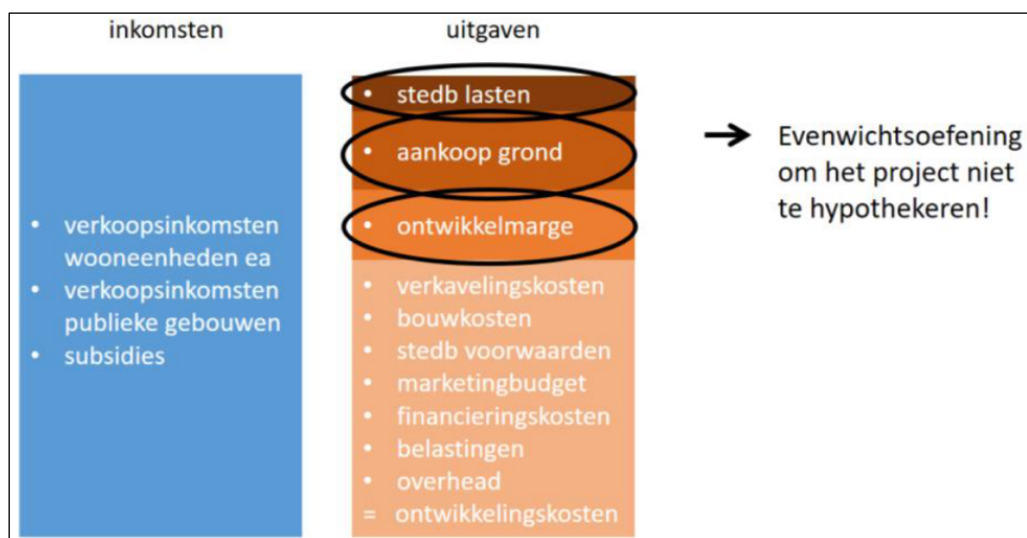
De vergunningverlenende overheid kan een financiële last opleggen voor reeds uitgevoerde werkzaamheden. Daarbij wordt aangetoond dat deze werkzaamheden nodig waren voor het nieuw vergunde project (Vandekerckhove et al., 2019). In Malle is een voorbeeld bekend waar er via een vergunningsvoorwaarde een bijdrage werd gevraagd voor de reeds uitgevoerde rioleringswerken. De Raad van State oordeelde in 2011, in het kader van dit dossier, dat de gemeente een financiële last mag opleggen voor reeds uitgevoerde werken (Beleyn, 2015; Defoort & Vandermeersch, 2018). Daarbij wordt de vraag gesteld of de financiële last nog aanzien wordt als een retributie. Indien de overheid of een andere ontwikkelaar de wegen- of rioleringswerken reeds uitvoerde, vanuit het oogpunt om de site bouwrijp te maken voor een latere ontwikkeling, kunnen de uitgaven gerecupereerd worden door het opleggen van een stedenbouwkundige last in een latere vergunning, zoals ook het geval was in Malle (Defoort & Vandermeersch, 2018).

III. De omvang van de stedenbouwkundige last

De omvang van de stedenbouwkundige last wordt bepaald aan de hand van het basisprincipe van de dubbele evenredigheid (Vandekerckhove et al., 2019).

Het voordeel van de aanvrager heeft betrekking op de ontwikkelmarge. Een marktconforme ontwikkelmarge houdt rekening met interne en externe parameters van het specifieke project, na het voldoen van de stedenbouwkundige lasten. Indien de marge te laag wordt beschouwd, zal de ontwikkelaar niet overgaan tot de ontwikkeling van het project (Vandekerckhove et al., 2019).

De business case omvat de inkomsten en ontwikkelingskosten van het project. Beide kasstromen (Eng. 'cash flows') zijn, mits kennis en ervaring, relatief goed in te schatten voorafgaand aan de realisatie van het project. De winst- of ontwikkelmarge is evenredig met de investering, staat in verhouding tot het risico en wordt gerekend boven op de ontwikkelingskosten. Na het ramen van de inkomsten en uitgaven, blijft een saldowaarde over. Dit is het bedrag dat de ontwikkelaar kan besteden aan de aankoop van de grond. Als de vergunningverlenende overheid stedenbouwkundige lasten oplegt, moet de ontwikkelaar op zoek naar een balans tussen de winstmarge, aankoopprijs en stedenbouwkundige lasten (Vandekerckhove et al., 2019).



Figuur 21: Bepalen van de ontwikkelmarge, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 50)

De vergunningverlenende overheid kan inzicht verwerven in de business case voor het bepalen van een 'optimale' stedenbouwkundige last. Om te voorkomen dat een ontwikkelaar een te hoge grondprijs betaalt, moet de overheid transparant zijn over de lasten waaraan een ontwikkelaar zich kan verwachten. Een business case is gebaseerd op benaderende waarden, waardoor een verschil in de inschatting van de reële kosten of opbrengsten ten opzichte van de geraamde waarden een impact kan hebben op het beschikbare budget voor stedenbouwkundige lasten (bv. onvoorziene kosten of tegenvallende verkoopinkomsten). De doorlooptijd van het project bepaalt de financieringskosten en wordt beïnvloed door bezwaren en een tegenvallende verkoopsnelheid. Daarnaast is een businesscase onderhevig aan specifieke parameters van de site, de ligging, de schaal en de risico's die verbonden zijn aan de ontwikkeling. De schaal van de ontwikkeling bepaalt de vorm van de stedenbouwkundige lasten, zo is bij grootschalige projecten meer ruimte voor stedenbouwkundige lasten en zijn lasten in natura haalbaarder (Vandekerckhove et al., 2019).

Het bepalen van vaste stedenbouwkundige lasten per ontwikkelde vierkante meter garandeert lagere administratieve kosten dan case-specifiek te werken. Daarbij kan gewerkt worden met een ondergrens, maar bestaat de kans op lagere stedenbouwkundige lasten. Het is aanvaardbaar om te werken met een absolute stedenbouwkundige last per ontwikkelde vierkante meter voor minder omvangrijke projecten. Een case-specifieke onderhandeling laat echter toe om stedenbouwkundige lasten te optimaliseren, nadat de overheid inzicht heeft gekregen in de budgettaire ruimte van het project. Bij omvangrijke projecten wordt idealiter case-specifiek gewerkt, aangezien dit een professionalisering van de overheid met zich meebrengt (Vandekerckhove et al., 2019).

Vanuit de businesscase kunnen de voordelen voor de aanvrager benoemd worden. Daarnaast kunnen in een algemeen kader drempels, vrijstellingen, verminderingen of gedifferentieerde bedragen voor de financiële lasten worden gehanteerd, op basis van de oppervlakte of functie van het project, dan wel in verhouding tot de kosten die de aanvrager moet dragen. Zo kunnen lagere financiële lasten worden gevraagd bij het renoveren van een verkrotte woning of de reconversie van een zware vervuilde site. Tot slot mogen de voordelen van de aanvrager slechts éénmaal gecompenseerd worden (Vandekerckhove et al., 2019).

De nadelen voor de overheid slaan op de nadelige financiële gevolgen van het project. Daarbij worden alle financiële gevolgen op marktconforme manier geraamd en volledig doorgerekend aan de aanvrager. De moeilijkheidsgraad voor het bepalen van de bijkomende taken voor de overheid neemt toe naargelang het project kleiner wordt. Ook vanuit het standpunt van de overheid kunnen in een algemeen kader drempels, vrijstellingen, verminderingen of gedifferentieerde bedragen gehanteerd worden op basis van de bestemming volgens het gewestplan of de oppervlakte van het project. Grotere projecten brengen voor de vergunningverlenende overheid een grotere last met zich mee. Daarnaast moeten de investeringen van de aanvrager, die de bijkomende taken voor de overheid verkleinen, mee in overweging genomen worden. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de aanvrager zelf de groene ruimte in zijn aanvraag voorziet, waardoor de gemeente zelf niet meer verantwoordelijk is voor de aanleg ervan. Tot slot mogen de nadelen voor de vergunningverlenende overheid ook slechts éénmaal gecompenseerd worden (Vandekerckhove et al., 2019).

4.5.3 Het Instrumentendecreet

De studie naar de inzet van lasten bij omgevingsvergunningen van onder andere Atelier Romain (2019) legt de knelpunten van het instrument van de stedenbouwkundige last bloot en doet aanbevelingen om deze tekortkomingen te verbeteren. De suggesties brengen in sommige gevallen een wijziging van de decretale regelgeving met zich mee (Vandekerckhove et al., 2019). Het decreet van 26 mei 2023 betreffende het realisatiegerichte instrumentarium (Instrumentendecreet) wil ruimtelijke realisaties op het terrein verbeteren. Daartoe heeft het wijzigingen aangebracht aan een aantal instrumenten uit verschillende decreten, onder andere aan het OVD van 25 april 2014 dat het instrument van de stedenbouwkundige lasten regelt. De wijzigingen worden omschreven in hoofdstuk 10 van het Instrumentendecreet en vinden hun toepassing in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 8 van het OVD. De wijzigingen houden een aantal optimalisaties in waardoor het instrument gemakkelijker en breder kan worden ingezet. De nieuwe regelgeving is van kracht sinds 1 januari 2024 (Departement Omgeving, z.d.-b).

I. Het bestuursniveau

De bevoegdheid om door middel van een verordening op algemene wijze technische en financiële lasten op te leggen, lag onder het oude artikel 2.3.2., §2., van de VCRO uitsluitende bij de lokale besturen. Het artikel bepaalde uitdrukkelijk dat stedenbouwkundige lasten enkel via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen op algemene wijze opgelegd kunnen worden (Vandekerckhove et al., 2019). Het Verzameldecreet breidde deze bevoegdheid uit naar de drie bestuursniveaus (zie artikel 2.3.1., §1., van de VCRO) (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, z.d.).

II. De nabijheidsvereiste

De mogelijkheid tot het inzetten van de stedenbouwkundige last in het kader van een ruimer ruimtelijk beleid dat de context van het specifiek project overstijgt, werd in het initiële decreet beperkt door de impliciete nabijheidsvereiste en het basisprincipe van de dubbele evenredigheid. Indien de aanvrager niet de mogelijkheid heeft om de gevraagde groenzone aan te leggen binnen het project, dient de vergunningverlenende overheid de groenzone elders te realiseren. De vraag rijst of aan de aanvrager een financiële last kan worden opgelegd voor het aanleggen van een groenzone die geen enkel fysisch of functioneel verband houdt met het vergunde project. De studie van onder andere Atelier Romain (2019) benoemde een verruiming van de ruimtelijke werking van het instrument als wenselijk. Het valt te betwijfelen of een financiële last nog wel als een retributie kan worden gekwalificeerd, indien aan het instrument een ruimere compensatoire werking wordt gegeven. Naar het voorbeeld van de boscompensatiebijdrage, kan in dat geval gesproken worden over een *sui generis* compensatoire financiële vergoeding (Vandekerckhove et al., 2019).

Met de invoering van het Instrumentendecreet werd de nabijheidsvereiste expliciet opgenomen in artikel 75, paragraaf 4, van het OVD voor de lasten in natura. Daarnaast werd afstand gedaan van de nabijheidsvereiste bij financiële lasten. Op die manier kunnen de middelen worden ingeschakeld in een ruimere ruimtelijke context. Bovendien bepaalt het Instrumentendecreet dat de verworven middelen van de financiële lasten moeten gebruikt worden voor het ruimtelijke beleid (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a). De financiële lasten worden toegewezen aan de algemene begroting met ruimtelijke doelstellingen en van daaruit worden ze toegewezen aan een specifieke rekening of aan een fonds, telkens voor een specifiek ruimtelijk doel. Bijvoorbeeld een groenfonds dat zich focust op ontharding en vergroening (Departement Omgeving, 2023a). De overheid kan opbrengsten uit verschillende financiële lasten bundelen om gelijke handelingen en werken te financieren, wanneer een afzonderlijke bijdrage daarvoor onvoldoende is (Departement Omgeving, 2023a).

III. De financiële lasten

De initiële decreetale oplijsting van de soorten lasten vermeldde de financiële lasten niet uitdrukkelijk. Er was ook geen vereiste rechtsgrond waarop de financiële lasten gebaseerd konden worden. De studie van onder andere Atelier Romain (2019) deed dan ook de aanbeveling om een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien voor financiële lasten (Vandekerckhove et al., 2019).

Het Instrumentendecreet vermeldt expliciet dat lasten de vorm kunnen aannemen van een storting van een geldwaarde, mits dit in een verordening geregeld is (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a). De stedenbouwkundige verordening kan van gewestelijke, provinciale of gemeentelijke orde zijn, afhankelijk van het bestuursniveau dat de financiële last oplegt. Deze verordening volgt daarbij de regelgeving zoals vermeld in artikel 2.3.1 en 2.3.2 van de VCRO. De vergunningverlener is vrij om geen verordening op te maken en enkel lasten in natura op te leggen (Departement Omgeving, z.d.-c).

IV. De verplichte lasten

Het Instrumentendecreet legt bijkomend een aantal verplichte lasten op die moeten opgenomen worden bij de vergunningverlening (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a). Deze hebben onder andere betrekking op de gemeentewegen, het bescheiden woonaanbod, de woonreservegebieden en de afwijkingsregels (Departement Omgeving, z.d.-c, 2023a). Er wordt expliciet aan de vergunningverlenende overheid gevraagd om lasten op te leggen voor afwijkingsmogelijkheden die in tegenspraak zijn met de beleidsdoelstellingen. Er moeten verplicht financiële lasten opgelegd worden aan een omgevingsvergunning die wordt verleend met de toepassing van de afwerkingsregel, zonevreemde basisrechten en zonevreemde functiewijzigingen (Departement Omgeving, 2023a).

V. De vervaltermijn en de financiële waarborg

Initieel werd geen termijn bepaald waarbinnen de lasten uitgevoerd moeten worden, indien de stedenbouwkundige verordening of vergunning hierover geen uitspraak deed. De niet-uitvoering bracht geen stedenbouwkundig misdrijf of stedenbouwkundige inbreuk met zich mee, waardoor de sanctiemogelijkheden beperkt bleven (Defoort & Vandermeersch, 2018; Vandekerckhove et al., 2019). De studie van onder andere Atelier Romain (2019) beval aan om decretaal een uitdrukkelijke termijn te bepalen waarbinnen een stedenbouwkundige last moet worden uitgevoerd. Deze termijn kan de teruggave van een eventuele financiële waarborg blokkeren of overgaan tot bestuursdwang op kosten van de aanvrager. De financiële waarborg werd daarbij omschreven als een stok achter de deur die de afdwingbaarheid van de stedenbouwkundige last verhoogt. Aangezien de waarborg een zware bijkomende last is voor de aanvrager, kan bij verkavelingen of grote projecten een gefaseerde vrijgave van de financiële waarborg voorzien worden. De vergunningverlenende overheid werd aangespoord om de gevallen en modaliteiten van een financiële waarborg te regelen in een algemeen kader, om zo de afdwingbaarheid van de last veilig te stellen. Tot slot werd de suggestie gedaan om bij de niet- of laattijdige uitvoering van de stedenbouwkundige lasten het verval van de vergunning in te roepen. Deze maatregel zou de naleving van de opgelegde lasten in de praktijk moeten bevorderen (Vandekerckhove et al., 2019). Daarnaast werd de uitvoering van lasten weinig opgevolgd en gehandhaafd. Het initiële OVD voorzag enkel het instrument van de bestuursdwang, dat bovendien weinig in de praktijk werd toegepast (Departement Omgeving, 2023a).

Sinds het Instrumentendecreet wordt een verplichte financiële waarborg gekoppeld aan een last in natura (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a). De waarborg was al een mogelijkheid onder het initiële OVD, maar wordt nu als een verplichting opgelegd (Defoort & Vandermeersch, 2018). De waarborg moet de volledig geraamde kostprijs van de werken dekken. Bij meerdere lasten wordt één waarborg voorzien voor de totaliteit van de lasten. Ook wordt decretaal geregeld wanneer de waarborg vrijgemaakt kan worden en wat er moet gebeuren bij de overdracht van de vergunning (Departement Omgeving, z.d.-c, 2023a). Een last onder dwangsom kan voorkomen dat de vergunningverlenende overheid de last moet uitvoeren en het financieel risico moet dragen, in tegenstelling tot een last onder bestuursdwang (Vandekerckhove et al., 2019). Ook doet het Instrumentendecreet uitspraak over de gevolgen bij de niet-uitvoering van de last, namelijk het verval van de omgevingsvergunning (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a). De omgevingsvergunning vervalt van rechtswege indien de lasten niet zijn uitgevoerd binnen een termijn van 5, 10 en 15 jaar voor respectievelijk een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden zonder nieuwe wegenis en het verkavelen van gronden met nieuwe wegenis (Departement Omgeving, z.d.-c, 2023a). Door de verplichte financiële waarborg bij een last in natura en de koppeling van de niet-uitvoering aan het verval van de omgevingsvergunning, wordt de afdwingbaarheid van de lasten verhoogd (Departement Omgeving, z.d.-c, z.d.-g, 2023a).

VI. De verwezenlijking van de last door het toedoen van de aanvrager

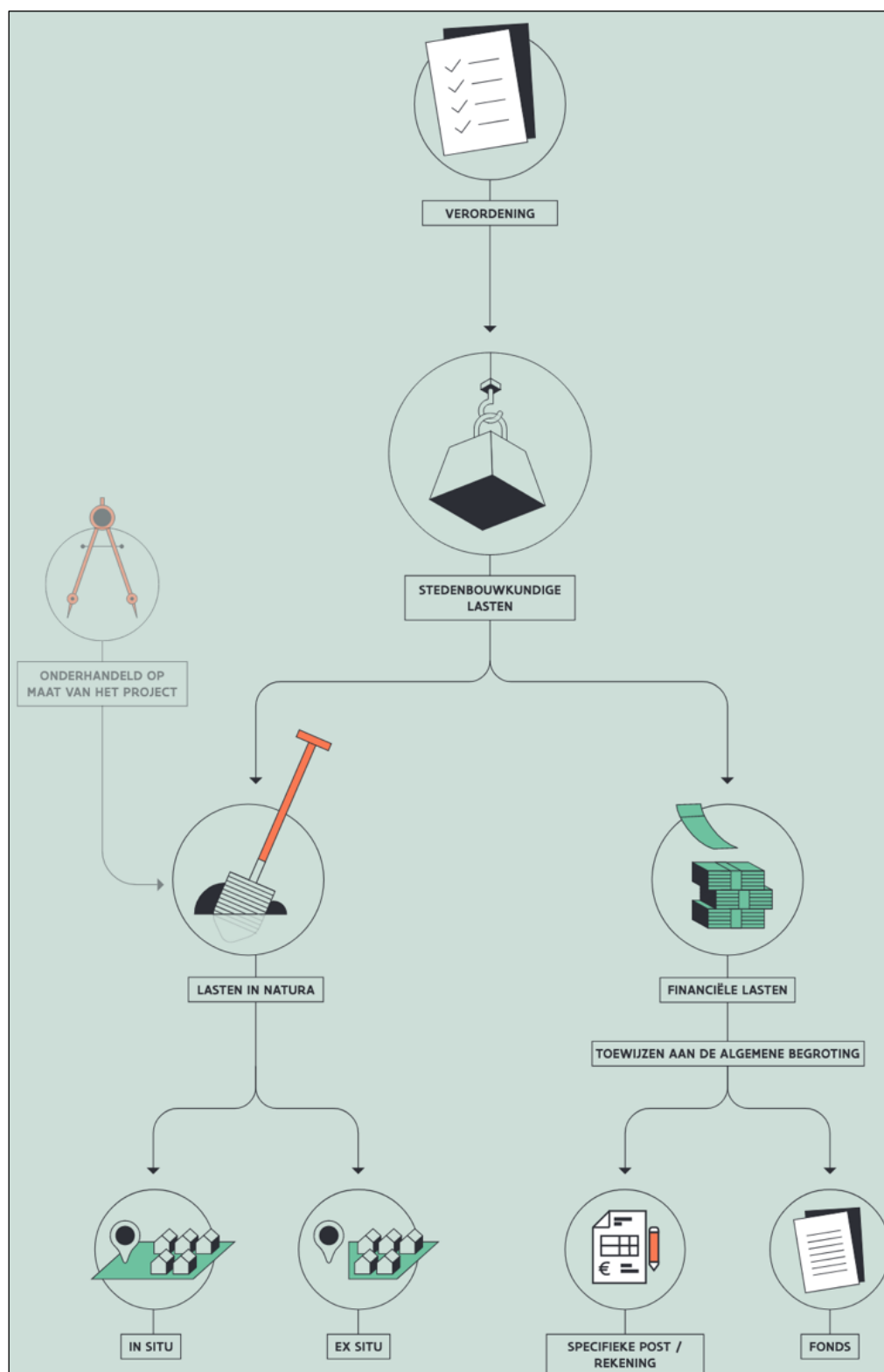
De meerderheid van de knelpunten die in de studie van onder andere Atelier Romain (2019) werden benoemd, zijn intussen verholpen met de intrede van het Instrumentendecreet dat wijzigingen aanbracht aan het OVD. Er is echter één element blijvend van kracht dat de studie benoemde als een knelpunt, namelijk het feit dat de last moet verwezenlijkt worden door het toedoen van de aanvrager. De studie concludeerde dat dit de oplegging van een ex situ last in natura verhindert. In de praktijk wordt dit opgelost door een financiële last op te leggen, zodat de vergunningverlenende overheid de last in natura buiten het projectperceel kan realiseren. Een schrapping van de vereiste dat de last moet worden verwezenlijkt door de aanvrager, kan de vergunningsplichtige lasten in natura buiten het projectperceel mogelijk maken (Vandekerckhove et al., 2019). Dit element is niet gewijzigd onder het Instrumentendecreet en staat volgens de studie de goede uitbouw van het instrument van de stedenbouwkundige last blijvend in de weg. Er kan aangenomen worden dat de flexibele formulering van de nabijheidsvereiste hieraan tegemoetkomt.

VII. De modelverordeningen ter activatie van het gebruik van lasten

Sommige lokale besturen weten niet hoe ze een evenredige financiële last kunnen bepalen. Met het oog op het activeren van de gemeenten voor het opleggen van financiële lasten, reikte de studie van onder andere Atelier Romain in 2019 reeds een modelverordening aan. De modelverordening tracht de drempelvrees voor het heffen van financiële lasten bij lokale besturen te verlagen (Vandekerckhove et al., 2019). Ook in 2023 werd vastgesteld dat bij gemeenten vaak onduidelijkheid en onzekerheid heerst over het opleggen van financiële lasten, omwille van een beperkte expertise. Om die reden voorziet het Instrumentendecreet ook in een modelverordening inzake lasten met betrekking tot de verplichte lasten (Departement Omgeving, z.d.-g, z.d.-c). De modelverordening is tot stand gekomen vanuit de thematische pilootgroep 'stedenbouwkundige lasten' en werd juridisch uitgewerkt door het Departement Omgeving. De gemeenten beschikken over de vrijheid om deze modelverordening al dan niet te volgen (Departement Omgeving, z.d.-i).

VIII. Het overzichtsschema van de huidige werking van het instrument van de stedenbouwkundige lasten

Het overzichtsschema hieronder visualiseert de huidige werking van het instrument van de stedenbouwkundige lasten, zoals het van kracht is sinds 1 januari 2024.



Figuur 22: Overzichtsschema stedenbouwkundige lasten - vanaf 1 januari 2024, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2023a, p. 7)

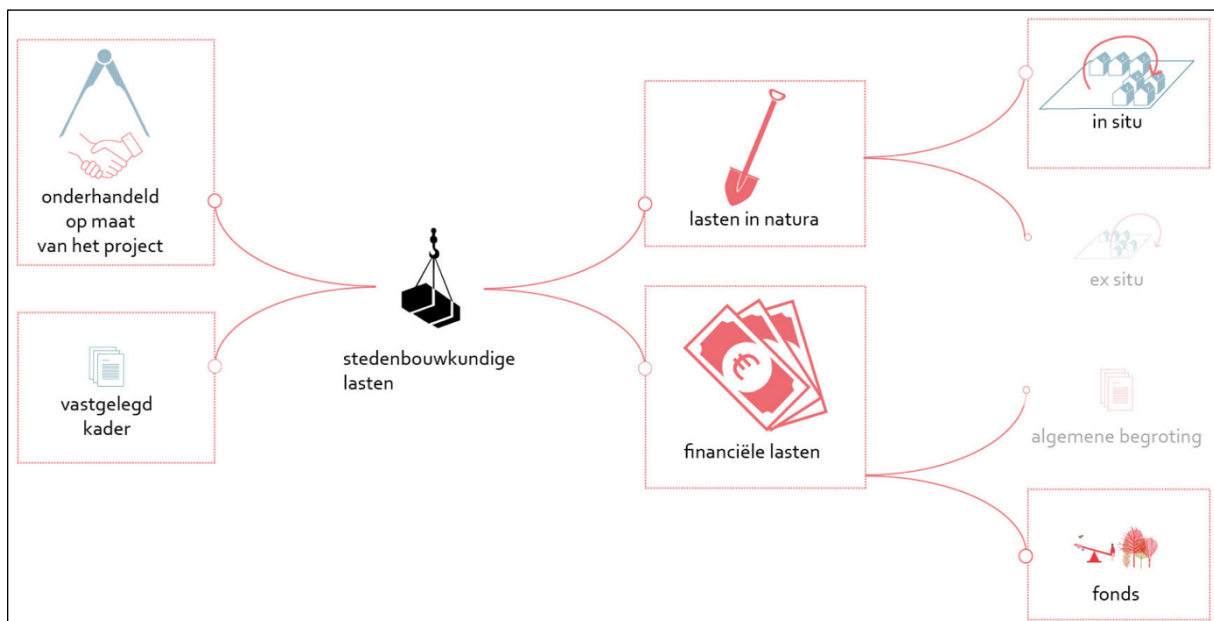
4.6 Praktijkvoorbeelden betreffende het inzetten van stedenbouwkundige lasten

4.6.1 Een algemene analyse van praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten

I. Voorbeelden op schaal van het individueel project

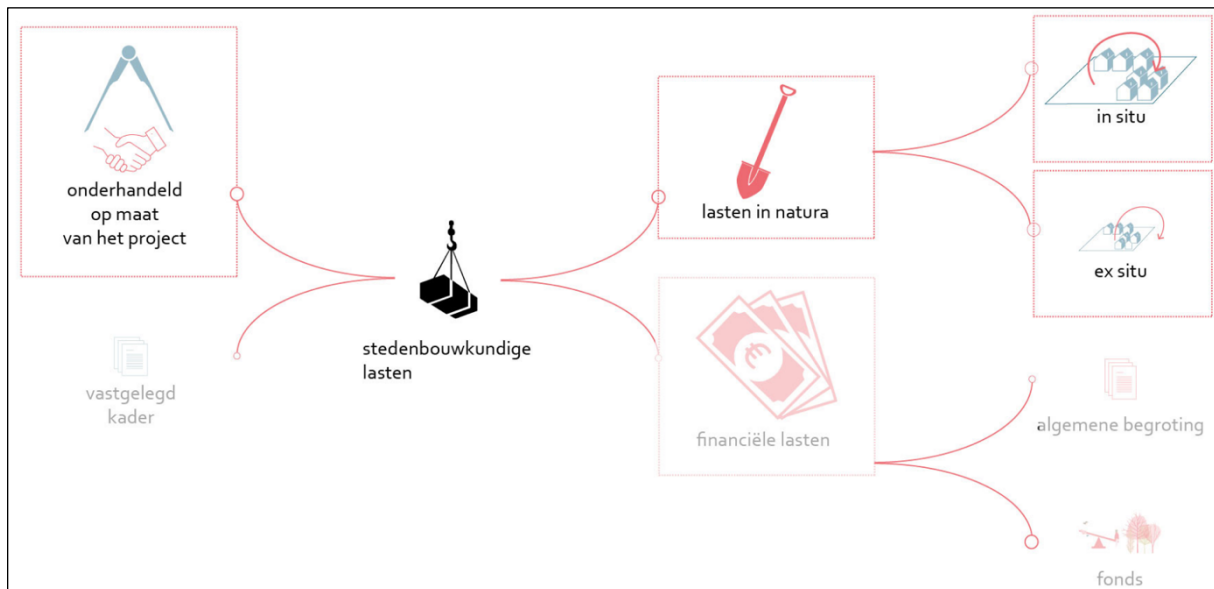
Er zijn tal van voorbeelden in de praktijk waar het instrument van de stedenbouwkundige lasten succesvol heeft bijgedragen aan de uitbouw van een kwalitatief project.

In Hemiksem wordt een projectgebied gekenmerkt door een waardevolle landschapscorridor, die bovendien is opgenomen in het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan als openruimteverbinding. Daarnaast past deze corridor in de gemeentelijke visie voor groenblauwe dooradering (Departement Omgeving, 2023a; Vandekerckhove et al., 2019). In een voorafgaandelijke bespreking met de ontwikkelaar werd een akkoord bekomen over de last in natura. De gemeente beschikt over een gemeentelijk reglement wonen dat dient als algemeen kader van waaruit lasten opgelegd kunnen worden en waarin ook de spelregels van de financiële lasten zijn vastgelegd. In dit voorbeeld werden de lasten als voorwaarde opgenomen in de verkavelingsvergunning (Vandekerckhove et al., 2019). De zone wordt opgewaardeerd tot een groenzone door de ontwikkelaar, waarna ze kosteloos wordt overgedragen aan de gemeente. De gemeente heeft een reglement en specifiek fonds opgezet voor een aantal doelstellingen van haar lokaal woonbeleid, waartoe de financiële lasten van dit project kunnen worden ingezet (Departement Omgeving, 2023a; Vandekerckhove et al., 2019).



Figuur 23: Schematische weergave inzet van lasten in Hemiksem, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 14)

In Boechout zijn er plannen voor een grootschalige herontwikkeling. De historiek, omvang (ca. 5 hectare) en centrale ligging van de site leiden tot het oordeel dat de herontwikkeling een unieke kans is voor kernversterking (Departement Omgeving, 2023a; Vandekerckhove et al., 2019). De gemeente beschikt op het moment van de vergunningsaanvraag niet over een algemeen kader en onderhandelt op maat van het project. De lasten worden opgenomen in een overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar en worden vervolgens vertaald naar de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden en de verschillende omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen (Vandekerckhove et al., 2019). De site wordt op kosten van de ontwikkelaar gesaneerd. Er worden lasten in natura opgelegd voor het oplossen van een aantal knelpunten in de gemeente, zoals de nood aan kwalitatieve en openbare groene ruimte, een gevarieerd woonaanbod en sterke gemeenschapsvoorzieningen. De volgende voorzieningen worden gerealiseerd op vraag van de gemeente: een politiekantoor, twee kinderdagverblijven en negentien sociale woningen. Ook staat de ontwikkelaar in voor het aanleggen van de nutsvoorzieningen en de openbare wegen en groenzones, die na realisatie kosteloos worden overgedragen aan de gemeente. De ex situ lasten in natura hebben onder meer betrekking op studiewerk en mobiliteitsmaatregelen in de ruimere omgeving van Boechout (Departement Omgeving, 2023a; Vandekerckhove et al., 2019).

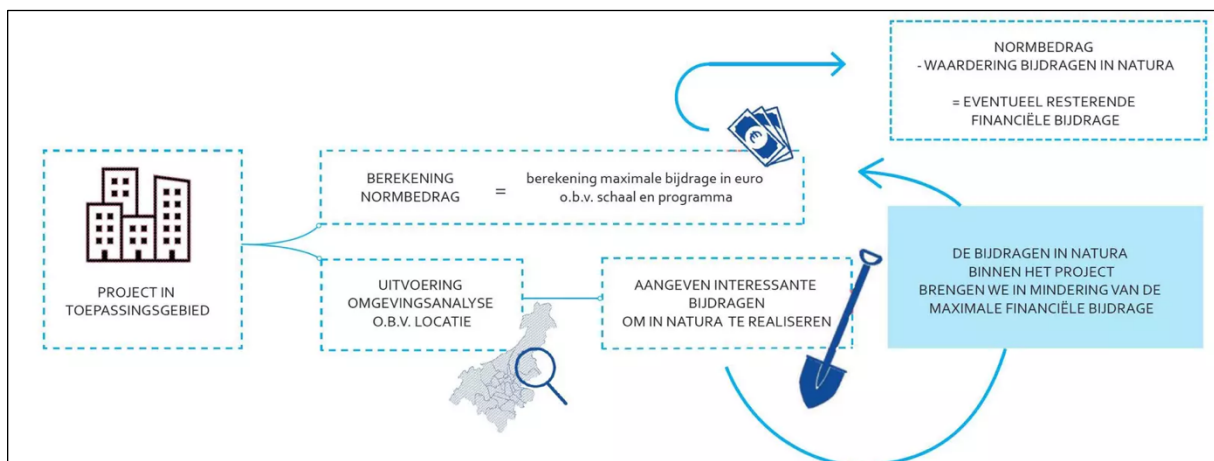


Figuur 24: Schematische weergave inzet van lasten in Boechout, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 19)

II. Voorbeelden op schaal van de gemeente

In Antwerpen werd de gekende stedelijke ontwikkelingskost (SOK), naar aanleiding van een nieuwe bouwcode, vervat in een verordening inzake stedenbouwkundige lasten. De bestaande regels werden daarbij uitgebreid (Schoups advocaten, 2024). De nieuwe regels zijn van toepassing op projecten die betrekking hebben op bouwen, verbouwen, uitbreiden, herbouwen of wijzigen van een functie. Voor iedere functie geldt een andere drempelwaarde (Stad Antwerpen, 2024b). Voordien was een last van 50 euro/m² van toepassing bij een woonontwikkeling met een **bruto** vloeroppervlakte van minimaal 5.000 m² (Hendricks et al., 2021). Op heden geldt deze last vanaf 4.000 m² **netto** vloeroppervlakte en is de hoogte van de last afhankelijk van de zone waarin het project gelegen is, namelijk 60 tot 75 euro/m². Bovendien is de last ook onder de drempelwaarde van toepassing, hetzij aan een lager tarief van 45 tot 60 euro/m² voor woonontwikkelingen (Stad Antwerpen, 2024b). Het is een vooruitstrevend voorbeeld in Vlaanderen van 'Public Value Capture' (zie '4.1 Winstafoming als internationale ratio van lasten') waarbij een deel van de winst voor de ontwikkelaar wordt afgeroomd en door Stad Antwerpen wordt ingezet voor het realiseren van allerlei voorzieningen, waaronder fietsinfrastructuur, parken en speeltuinen (Hendricks et al., 2021).

In Gent wordt een lastensysteem uitgewerkt onder de titel 'een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken'. De stad wil dat nieuwe ontwikkelings- en bouwprojecten van een zekere omvang op een evenredige en gelijkwaardige wijze bijdragen aan de bijkomende taken voor de overheid en de leefbaarheid en groei van de stad. De stad spreekt van een stedenbouwkundige bijdrage en heeft een voorkeur voor in situ lasten in natura. De stad wenst daarnaast gebruik te maken van een financiële compensatie, waartoe een bijdrageverordening werd opgemaakt. Op maat van het project wordt een pakket van compensaties samengesteld en rekening gehouden met een getrappt lastensysteem, gebaseerd op de grootte van het project. De stad liet zich bijstaan door externe partners voor het uitwerken van het lastensysteem. De eerste ideeën werden afgetoetst met de vastgoedsector en andere vakorganisaties. In samenspraak met deze partijen werd een rekentool ontwikkeld die inzicht geeft in de omvang van de financiële lasten (Atelier Romain, z.d.; Departement Omgeving, z.d.-h; Stad Gent, z.d.-a). De rekentool kan tijdens het ontwerpproces ingevuld worden en bepaalt het 'normbedrag', namelijk de theoretische financiële bijdrage in natura. De eventuele bijdragen in natura worden afgetrokken van het 'normbedrag' om de uiteindelijke financiële bijdrage te bekomen (Atelier Romain, z.d.; Stad Gent, z.d.-a). De ontwerpverordening werd op 10 juli 2024 goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen en wordt in een volgende fase voorgelegd aan de gemeenteraad (Departement Omgeving, z.d.-h; Stad Gent, z.d.-a).



Figuur 25: Schematische weergave inzet van lasten in Gent, beeld van Stad Gent (Stad Gent, z.d.-a)

4.6.2 De thematische analyse van praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten

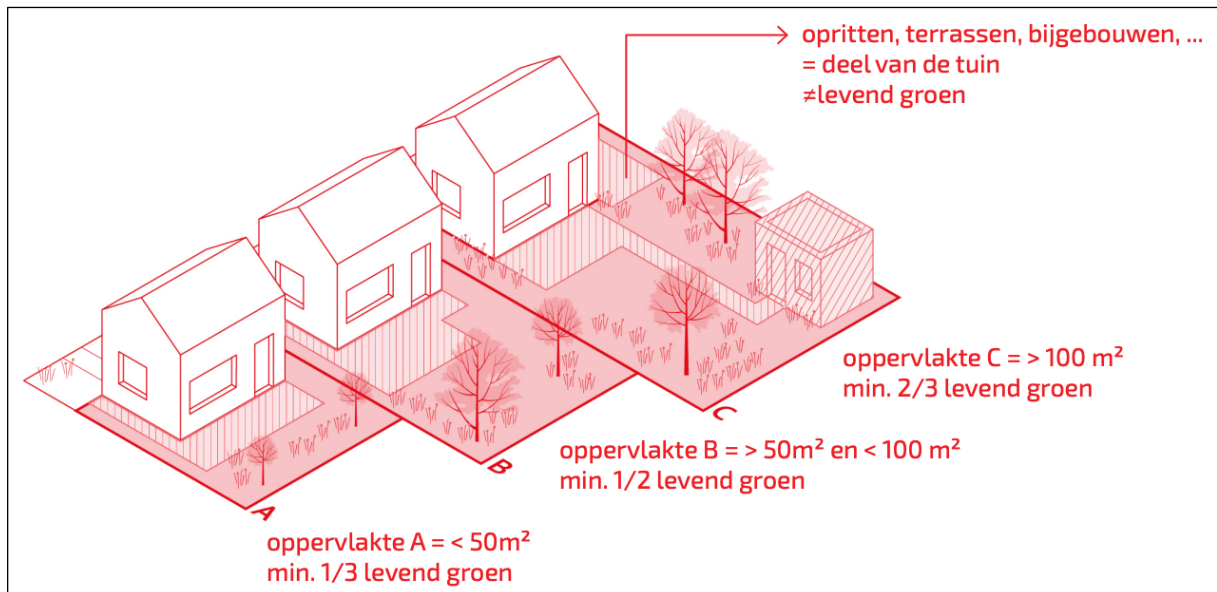
Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en bouwcodes bevatten lokale bouwregels en besteden aandacht aan vergroening en ontharding. Deze bouwregels leggen onder meer groennormen op of maken gebruik van financiële lasten om vergroening en ontharding te stimuleren. Verplichte groennormen dragen bij aan de leefkwaliteit van de omgeving en hebben daarnaast een positief effect op de overmatige verharding van private terreinen.

De analyse van de verschillende lokale bouwregels gebeurde op basis van een Excel-lijst van het HOGENT-onderzoekcentrum DRUM. Deze bevatte de gegevens tot en met 2024. Vervolgens werd de lijst aangevuld met behulp van een WFS-laag in QGIS. De WFS-laag 'DSI - Gemeentelijke Stedenbouwkundige Verordeningen' werd ingeladen via de weblink '<https://www.mercator.vlaanderen.be/raadpleegdienstenmercatorpubliek/wfs>'. De verschillende elementen in deze laag werden vervolgens gefilterd op fase 'DV' (nl. definitieve vaststelling) en op fasedatum '2025' en '2026'. Op die manier werd het overzicht van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen aangevuld tot en met de beschikbare gegevens op 27 maart 2026. Het overzicht bevat in totaal 183 verordeningen. Tijdens het zoeken naar relevante bepalingen in de stedenbouwkundige verordeningen werd iedere verordening bekeken op basis van de volgende zoektermen: 'groen', 'last', 'verhard(ing)' en 'onthard(ing)' (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM & Van de Steene, 2026).

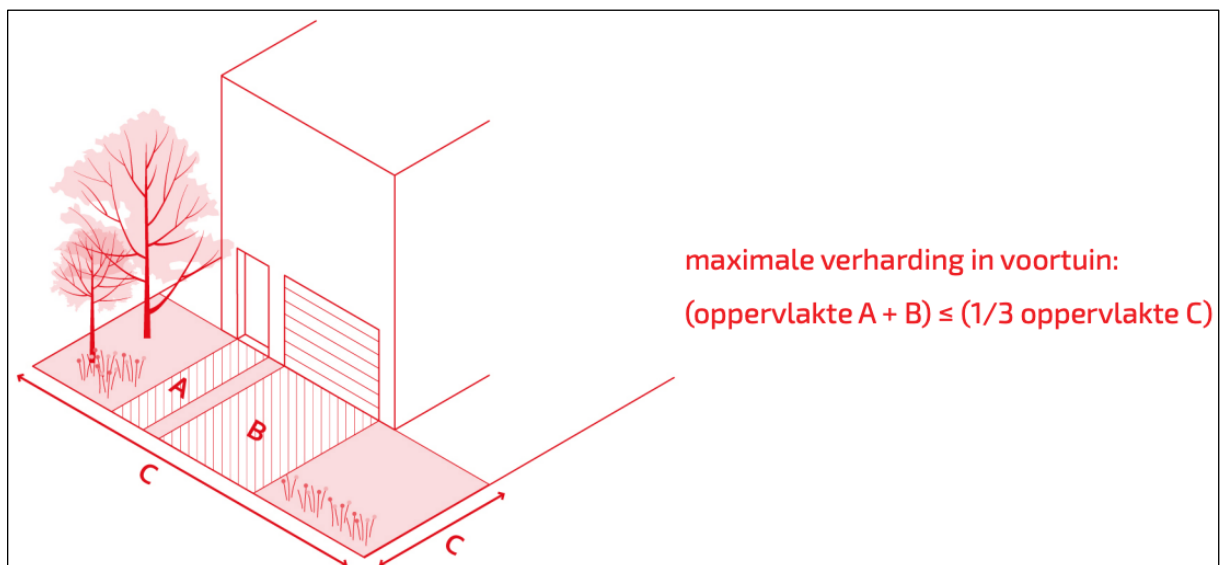
1. Bepalingen die het overmatig verharden van de bodem vermijden

Veel gemeenten leggen een maximale bebouwbare oppervlakte, maximale verhardingsgraad of minimale groennorm op in hun lokale bouwreglementen. Deze bepalingen kunnen betrekking hebben op het volledige perceel, namelijk de voor-, zij- en achtertuin. De verharding in de voortuinen wordt veelal beperkt tot de strikt noodzakelijke toegangspaden naar de voordeur (max. 1,2 tot 1,5 meter breed) en de oprit, garage of carport (max. 3 tot 4 meter breed). Bij het aanleggen van toegangspaden, autoparkeerplaatsen en fietsstalplaatsen in voortuinen geven de meeste lokale besturen de voorkeur aan waterdoorlatende materialen en funderingen, waarbij sommige lokale besturen het gebruik ervan verplichten. Een aantal gemeenten leggen een groennorm op bij meergezinswoningen en grootschalige verkavelingen of woonprojecten. Vaak gaat het daarbij over 20 m² groen per kavel of per wooneenheid. Ook zijn er lokale besturen die het aanplanten van een boom of heester verplichten vanaf een bepaalde oppervlakte van het perceel. Tot slot bepalen sommige bouwregels dat nieuwe daken, die voldoen aan bepaalde voorwaarden inzake oppervlakte en hellingsgraad, verplicht als groendak moeten ingericht worden (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM & Van de Steene, 2026). In theorie dragen groendaken niet bij aan het vermijden van nieuwe verharding, maar ze zorgen ervoor dat regenwater op eigen terrein kan gecapteerd worden.

Soms bevatten gemeentelijk stedenbouwkundige verordeningen en bouwcodes illustraties om de verordenende bepalingen op eenvoudige wijze visueel weer te geven.



Figuur 26: Visualisatie in de Bouwcode van Kortrijk ter verduidelijking van de minimale oppervlakte levendig groen, illustratie van Atelier Romain (Stad Kortrijk, 2024, p. 63)



Figuur 27: Visualisatie in de Bouwcode van Kortrijk ter verduidelijking van de maximale verharde oppervlakte van de voortuin, illustratie van Atelier Romain (Stad Kortrijk, 2024, p. 65)

II. Stedenbouwkundige lasten die bijkomende verharding compenseren

In Vlaanderen zijn lokale besturen niet verplicht om voorwaarden en lasten op te leggen, met uitzondering van de verplichte financiële lasten met betrekking tot de afwijkingsregels, zoals bepaald in artikel 75, paragraaf 1, vierde lid (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet').

Veel lokale besturen hebben een algemeen kader uitgewerkt sinds het Instrumentendecreet van kracht is, aangezien het decreet de opmaak van een stedenbouwkundige verordening verplicht voor het heffen van financiële lasten. De gemeentelijke verordeningen zijn veelal gebaseerd op de modelverordening die bij de intrede van het decreet werd voorzien vanuit de thematische pilootgroep 'stedenbouwkundige lasten' en het Departement Omgeving. De verordeningen bevatten de verplichte lasten, maar de hoogte van de financiële lasten zijn verschillend per gemeente. Sommige gemeenten heffen een last per wooneenheid, anderen per vierkante meter bruto vloeroppervlakte of per kubieke meter bebouwd volume (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM & Van de Steene, 2026).

Daarnaast laat de modelverordening ook toe om lasten te heffen voor zaken waarvan het lokaal bestuur van oordeel is dat deze altijd bijkomende taken met zich meebrengen voor de gemeente. Daarin volgen vele gemeenten de alternatieven die worden voorgesteld in de modelverordening. Sommige lokale besturen bepalen lasten voor specifieke elementen, bijvoorbeeld wanneer er geen nieuwe boom wordt aangeplant bij de afgifte van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor het vellen van bomen. Ook leggen gemeenten lasten op die bijdragen aan het ontharden van de bodem, bijvoorbeeld voor het aanleggen van verharding of het niet bereiken van de groennorm (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM & Van de Steene, 2026).

Het toepassingsgebied van de lasten wordt bepaald in de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of bouwcode, alsook de hoogte van de financiële last. Soms wordt de hoogte van de last bepaald in een afzonderlijk belastingreglement of stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM & Van de Steene, 2026).

Er zijn twee Vlaamse gemeenten die een last opleggen bij het aanleggen van verharding in de voor-, zij- en achtertuinen, namelijk Aartselaar en Bredene. In beide gemeenten gelden vrijstellingen voor het aanleggen van verharding voor de noodzakelijke toegangen in de voortuin en voor de eerste schijf van 80 m² verharding in de zij- en achtertuin, die niet vergunningsplichtig is. De lasten hebben betrekking op alle omgevingsvergunningen op het gehele grondgebied van de gemeente en betreffen respectievelijk 5 euro/m² en 2 euro/m² aangelegde verharding (Gemeente Aartselaar, 2025; Gemeente Bredene, 2024).

De meerderheid van de gemeenten die een groennorm opleggen, zien af van de verplichting indien de realisatie ervan niet kan worden nagekomen. Slechts acht Vlaamse gemeenten koppelen een last aan het niet realiseren van de groennorm, namelijk Antwerpen, Evergem, Herzele, Ieper, Kortrijk, Merchtem, Roeselare en Sint-Niklaas. De lasten variëren van 10 euro/m² tot 750 euro/m² ontbrekende groene oppervlakte, afhankelijk van de gemeenten en de zone waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft. Er moet benadrukt worden dat deze lasten betrekking hebben op groennormen die van toepassing zijn bij meergezinswoningen of grootschalige verkavelingen en woonprojecten (Gemeente Evergem, 2018, 2025; Gemeente Herzele, 2024; Gemeente Merchtem, 2019; Stad Antwerpen, 2024a; Stad Ieper, 2024; Stad Kortrijk, 2024; Stad Roeselare, 2024; Stad Sint-Niklaas, 2024).

In theorie draagt een groennorm niet bij aan het ontharden van een perceel, maar het vermijdt het overmatig verharderen ervan bij nieuwe bouwprojecten. Enkel als de groennorm niet wordt behaald, wordt de overmaat aan verharding gecompenseerd door een financiële last.

In de verordening of bouwcode wordt de bestemming van de financiële lasten vermeld. Deze worden aangewend voor het ruimtelijk beleid van de gemeente, waaronder het tegemoetkomen aan de toenemende nood voor publiek groen en uitvoeren van klimaatadaptieve ingrepen (bv. ontharding). De verordening van Antwerpen is de enige die uitdrukkelijk bepaalt dat de financiële lasten worden aangewend voor de financiering van een stadsgroenfonds.

In de bijlage is een overzicht toegevoegd van de verschillende lasten die door gemeenten worden opgelegd en in relatie staan tot het compenseren van bijkomende verharding.

III. Fondsen ter realisatie van onthardingsprojecten

In de Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake stedenbouwkundige lasten van Antwerpen (dd. 29/04/2024) wordt bepaald dat de middelen die voortvloeien uit het heffen van de lasten wanneer niet voldaan wordt aan de vereiste groene ruimte integraal worden opgenomen in een stadsgroenfonds. Het fonds staat in voor het aankopen en/of realiseren van publiek toegankelijk gebruiksgroen, waarbij de focus ligt op ontharding en het terugbrengen van onafgedekte grond (Stad Antwerpen, 2024b). De regeling van de lasten gekoppeld aan de groennorm en het stadsgroenfonds trad in werking op 1 januari 2025 (Schoups advocaten, 2024).

In Deinze wordt jaarlijks 250.000 euro aan overheidsbudget opzijgezet en bewaard in een openruimtefonds. De middelen worden ingezet om onthardingsprojecten uit te voeren in de open ruimte, waarbij ook strategisch gelegen gebouwen worden aangekocht en onthard (De Wilde et al., 2023). Hoewel dit een goed voorbeeld is van een 'onthardingsfonds', is het vanuit beleidsperspectief een gemiste kans dat dit fonds niet wordt gefinancierd via een compensatie voor bijkomende verharding ten laste van vergunningsaanvragers.

4.7 Conclusie van de stedenbouwkundige last als instrument

Lasten worden wereldwijd ingezet als instrument om een gedeelte van de voordelen voor de eigenaar ten gevolge van publieke investeringen terug te vorderen. De ratio in België en Vlaanderen is verschillend van de internationale ratio van lasten. De Belgische benadering vertrekt vanuit een kostenperspectief en de internationale benadering vertrekt vanuit sociaal correctieperspectief. In België betreft het een compensatie-instrument dat wordt ingezet om de voordelen voor de private partij in balans te brengen met de nadelen voor de overheid bij de afgifte van een omgevingsvergunning. De internationale benadering is gebaseerd op het afkomen van de grondwinsten die voortkomen uit overheidsinvesteringen.

De algemene analyse van praktijkvoorbeelden toont aan dat het instrument een kwalitatieve meerwaarde toevoegt aan projecten. De lasten in natura op schaal van het individueel project hebben vaak betrekking op het realiseren van bijkomende voorzieningen en brengen in veel gevallen bijkomende constructies en verhardingen met zich mee. De lastensystemen op schaal van de gemeente helpen bij het actief uitzetten van een gewenst ruimtelijk beleid. Beide categorieën van praktijkvoorbeelden hebben niet als uitgangspunt het vermijden van bijkomende verharding of het ontharden van de bodem.

De thematische analyse van praktijkvoorbeelden met betrekking tot ontharding sluit nauwer aan bij het beoogde doel van de verhardingscompensatie, maar bevat in de meerderheid van de gevallen uitsluitend inrichtingsvoorschriften. Er zijn echter slechts tien gemeenten in Vlaanderen die een last koppelen aan hun groennorm of een last opleggen voor het overmatig verharderen van de bodem. Deze betreffen een milieucompensatie als een soort sub-vorm van compensatie-instrumenten en hebben een positief effect op de klimaatverandering. De lasten die opgelegd worden, indien de vereiste groennorm niet wordt bereikt, zijn vrij uiteenlopend. Er zijn slechts twee voorbeelden waar een last wordt opgelegd voor het aanleggen van bijkomende verharding, die overigens enkel betrekking hebben op de verharding die het wettelijk vrijstellingscriterium van maximaal 80 m² verharding in de zij- en achtertuin overschrijdt. De enige Vlaamse gemeente die alle bijkomende verharding belast is Dilbeek (zie 'V. Verhardingsbelasting voor bijkomende verharding'). Tot slot zijn er slechts twee gemeenten die een fonds hebben opgericht ter realisatie van onthardingsprojecten, waarvan één de middelen vervat die voortvloeien uit de financiële lasten wanneer niet voldaan wordt aan de vereiste groene ruimte bij grootschalige woonprojecten, namelijk Antwerpen.

Het Instrumentendecreet (in werking getreden op 1 januari 2024) heeft een aantal wijzigingen aangebracht aan het instrument van de stedenbouwkundige last. Met deze wijzigingen wordt tegemoetgekomen aan de knelpunten die onder meer in de studie van onder andere Atelier Romain (2019) werden geïdentificeerd. Het instrument beschikt over de juiste kenmerken om via een stedenbouwkundige verordening een verhardingscompensatie bij nieuwe omgevingsvergunningsaanvragen in te voeren. Ook de praktijkvoorbeelden van de thematische analyse, voornamelijk de lasten voor verharding in Aartselaar en Bredene en het stadsgroenfonds in Antwerpen, bevestigen het potentieel van het instrument om invulling te geven aan een verhardingscompensatie in Vlaanderen.

5 VERHARDINGSCOMPENSATIE ALS STEDENBOUWKUNDIGE LAST

5.1 Doel en basisprincipe van een verhardingscompensatie

Er zijn tal van redenen waarom bijkomende verharding moet gecompenseerd worden, waaronder de negatieve impact op de mens en het milieu (zie '2.1.1. Verharden'). Om de impact van bijkomende verharding te minimaliseren, kan een minimum aandeel verharding per persoon worden bepaald. Ook tonen meerdere studies aan dat zichtbaar groen een positieve impact heeft op de mentale gezondheid en het welzijn van de mensen, zoals bij het naleven van de 3-30-300 regel. Daarbij zou een maximale verhardingsgraad van 40% in steden helpen om de biodiversiteit en de positieve effecten van zichtbaar groen voor de mens te behouden (Frezzi et al., 2025).

Een verhardingscompensatie, die gekoppeld wordt aan de omgevingsvergunning, is juridisch technisch een stedenbouwkundige last die instaat voor het bereiken van milieudoelstellingen. Het is een compensatie-instrument dat de laatste stap vormt in de prioriteiten hiërarchie van verharding, overeenkomstig artikel 12 van de Soil Monitoring Law (zie '2.3. Bodembeleid op Europees niveau').

Het PPP-principe vormt de achterliggende context van de verhardingscompensatie. De private eigenaar, die bijkomende verharding aanvraagt bij een omgevingsvergunning, is een compensatie verschuldigd om te voorkomen dat de schade aan mens en milieu gedragen wordt door de gehele maatschappij. Deze compensatie kan betrekking hebben op een last in natura waarbij de vergunningsaanvrager de bijkomende verharding op eigen terrein compenseert of een financiële last waarmee de bevoegde overheid op haar initiatief verharding uitbrekt en het ecosysteem herstelt.

5.2 Aandachtspunten bij het opmaken van de conceptverordening

Ter voorbereiding van de expertentafel, werden een aantal elementen uiteengezet waarover de verordening inzake een verhardingscompensatie bij omgevingsvergunningen uitspraak moet doen. De onderstaande uiteenzetting omvat de vier elementen die mee vormgaven aan de conceptverordening. Zowel de onderstaande uiteenzetting als een eerste conceptverordening werden voor aanvang van de expertentafel bezorgd aan de deelnemers (dd. 24/04/2026).

De onderstaande aandachtspunten werden, ter voorbereiding van de expertentafel, verder uiteengezet:

- Het gewestelijk of gemeentelijk bestuursniveau;
- Het ruimtelijk principe: $X \text{ m}^2$ verharden = $X \text{ m}^2$ ontharden;
- De omvang van de financiële last;
- De bestemming van de financiële last.

5.2.1 Het gewestelijk of gemeentelijk bestuursniveau

Allereerst moet er een keuze worden gemaakt over het niveau waarop de verordening wordt ingevoerd en op welk grondgebied zij aldus van kracht is. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen op het niveau van het gewest, de provincie en de gemeente worden vastgesteld (zie artikel 2.3.1. en 2.3.2., van de VCRO). De bevoegdheid om door middel van een verordening op algemene wijze technische en financiële lasten op te leggen, ligt op heden bij de drie bestuursniveaus (zie artikel 2.3.1., §1., van de VCRO) (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, z.d.).

Voordien lag deze bevoegdheid uitsluitend bij de lokale besturen, waarbij het oude artikel 2.3.2., paragraaf 2, van de VCRO van kracht was. Het artikel bepaalde uitdrukkelijk dat stedenbouwkundige lasten enkel via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen op algemene wijze opgelegd konden worden (Vandekerckhove et al., 2019).

Intussen optimaliseerde het Instrumentendecreet het instrument van de stedenbouwkundige lasten (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet'). Daarbij werd de storting van een geldwaarde expliciet opgenomen als een stedenbouwkundige last, op voorwaarde dat dit bepaald wordt in een stedenbouwkundige verordening, overeenkomstig artikel 2.3.1. en 2.3.2., van de VCRO (zie art. 75., §3., 4°, van het OVD). Door beide artikelen uit de VCRO op te nemen in het artikel van het OVD werd de bevoegdheid om financiële lasten op te leggen via een verordening uitgebreid naar alle bestuursniveaus (Omgevingsvergunningendecreet, z.d.).

Het Verzameldecreet (in werking getreden op 20 juli 2024) wijzigde artikel 2.3.1. en 2.3.2., van de VCRO, waardoor de uitsluitende bevoegdheid voor gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen in artikel 2.3.2, paragraaf 2, werd geschrapt en een nieuwe bepaling aan artikel 2.3.1., paragraaf 1, werd toegevoegd. Deze nieuwe bepaling heeft de bevoegdheid voor het heffen van alle lasten die in artikel 74, paragraaf 3, van het OVD worden vermeld opgeschaald naar alle bestuursniveaus. Bijgevolg betreft deze bepaling niet enkel de financiële lasten (zie art. 75., §3., 4°, van het OVD), maar ook de andere drie types stedenbouwkundige lasten, namelijk de lasten in natura, vestiging van een sociale mix en gratis grondafstand (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, z.d.).

“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.” (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, z.d.)

De nabijheidsvereiste kan voor een gewestelijke stedenbouwkundige verordening een struikelblok vormen. Het is op dit moment onduidelijk hoe ver de 'nabijheid' rijkt. In het geval van een last in natura op het Vlaamse grondgebied is het aanbevolen dat de realisatie van de last zich minstens binnen dezelfde gemeente of bestemmingsgroep bevindt. Op die manier wordt bijvoorbeeld vermeden dat een onthardingsproject in Antwerpen wordt gerealiseerd ter compensatie van bijkomende verharding in West-Vlaanderen.

Het Instrumentendecreet voorziet dat de nabijheidsvereiste vervalt, wat betreft de financiële lasten, indien de lasten zijn opgenomen in een stedenbouwkundige verordening. Op die manier is geen motivatie omtrent de nabijheid vereist. De bevoegde overheid dient daarbij de middelen die voortvloeien uit het heffen van financiële lasten aan te wenden voor het ruimtelijk beleid. Deze bepaling komt de oprichting van een fonds (bv. onthardingsfonds) ten goede, zolang kan worden aangetoond dat de middelen die voortvloeien uit de financiële lasten ingeschakeld worden om elders te ontharden en op die manier de globale balans te herstellen. Kortom, de mogelijkheid tot het opleggen van een gewestelijke stedenbouwkundige financiële last en de koppeling ervan aan een Vlaams onthardingsfonds neemt toe. In de verordening, moet een motivatie opgenomen worden omtrent de reden en omvang van de financiële last (De Wilde et al., 2023). De 'nabijheidsvereiste' blijft bij een last in natura op gewestelijke schaal een struikelblok, waardoor een Vlaamse financiële last meer voor de hand ligt.

Er kan dus aangenomen worden dat de Vlaamse Regering een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie uitwerkt. Deze kan uitspraak doen over zowel de last in natura als de financiële last met betrekking tot ontharden, in relatie tot de omvang van het project. In de studie van onder andere Atelier Romain (2019) wordt de vraag gesteld of het realistisch en wenselijk is dat de Vlaamse Regering op gewestelijk niveau bedragen voor financiële lasten zou bepalen, aangezien de Vlaamse gemeenten onderling sterk verschillend zijn (Vandekerckhove et al., 2019). Als alternatief kan aangenomen worden dat de lokale besturen elk voor hun grondgebied een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie uitwerken. Deze kan op haar beurt ook uitspraak doen over zowel de last in natura als de financiële last met betrekking tot ontharden, in relatie tot de omvang van het project. In de studie van onder andere Antea Group (2023) werd vermoed dat het minder evident is om op gemeentelijk niveau een verordening inzake een verhardingscompensatie af te dwingen, omdat de gemeenten over het algemeen geen duidelijke onthardingsambitie of gewenste onthardingslocaties hebben bepaald. Deze potentiële ambities en locaties zijn veelal niet opgenomen in een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan of een beleidsplan (De Wilde et al., 2023). Op zich vormt de afwezigheid van dergelijke ambities en locaties geen reden om af te zien van een verhardingscompensatie op gemeentelijk niveau.

Er bestaat ook een tussenoplossing waarbij de Vlaamse Regering het invoeren van specifieke gemeentelijke lasten oplegt aan de lokale besturen, zoals reeds het geval is bij de zonevreemde lasten (zie art. 75., §1., van het OVD). Bij de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet werd een modelverordening aangereikt vanuit het Departement Omgeving die verschillende alternatieven bevatte voor de gemeenten met betrekking tot het heffen van de verplichte zonevreemde lasten. Het Departement Omgeving zou naar dat voorbeeld ook een modelverordening betreffende een verhardingscompensatie kunnen aanreiken aan de gemeenten en hen bijkomend kunnen verplichten deze in te voeren. Op die manier wordt ook de drempel voor de invoering ervan verlaagd bij de lokale besturen.

De volgende mogelijkheden doen zich voor:

- Ofwel, een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening die voor elke gemeente een individuele regeling bevat voor een verhardingscompensatie;
- Ofwel, een gewestelijke stedenbouwkundige verordening die op Vlaams niveau een uniforme regeling bevat voor een verhardingscompensatie;
- Ofwel, een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening (al dan niet verplicht door de Vlaamse Regering) op basis van een Vlaams model van verordening die een algemene regeling bevat voor een verhardingscompensatie.

Op dit moment lijkt een gewestelijke stedenbouwkundige verordening de meest geschikte optie voor het heffen van een verhardingscompensatie, zowel in natura als financieel, ter compensatie van bijkomende verharding bij een omgevingsvergunningsaanvraag. Hoewel deze keuze haaks staat op de eerdere vaststelling dat er onduidelijkheid is over hoe ver de 'nabijheidsvereiste' bij een gewestelijke last in natura reikt, is het aangewezen dat de verordening bepaalt dat de last minstens binnen dezelfde gemeente of bestemmingsgroep gerealiseerd moet worden. In de praktijk kan het voorkomen dat een ex situ last in natura moeilijk realiseerbaar is binnen dezelfde gemeente en zal de realisatie van een last in natura in veel gevallen beperkt blijven tot de site van de aanvrager. De last in natura moet als mogelijkheid behouden blijven in de gewestelijke verordening, omdat ze een onmiddellijke ontharding toelaat, terwijl een financiële last een lange weg moet doorlopen vooraleer ze besteed wordt aan publieke onthardingsprojecten of een subsidiëring voor private onthardingsprojecten.

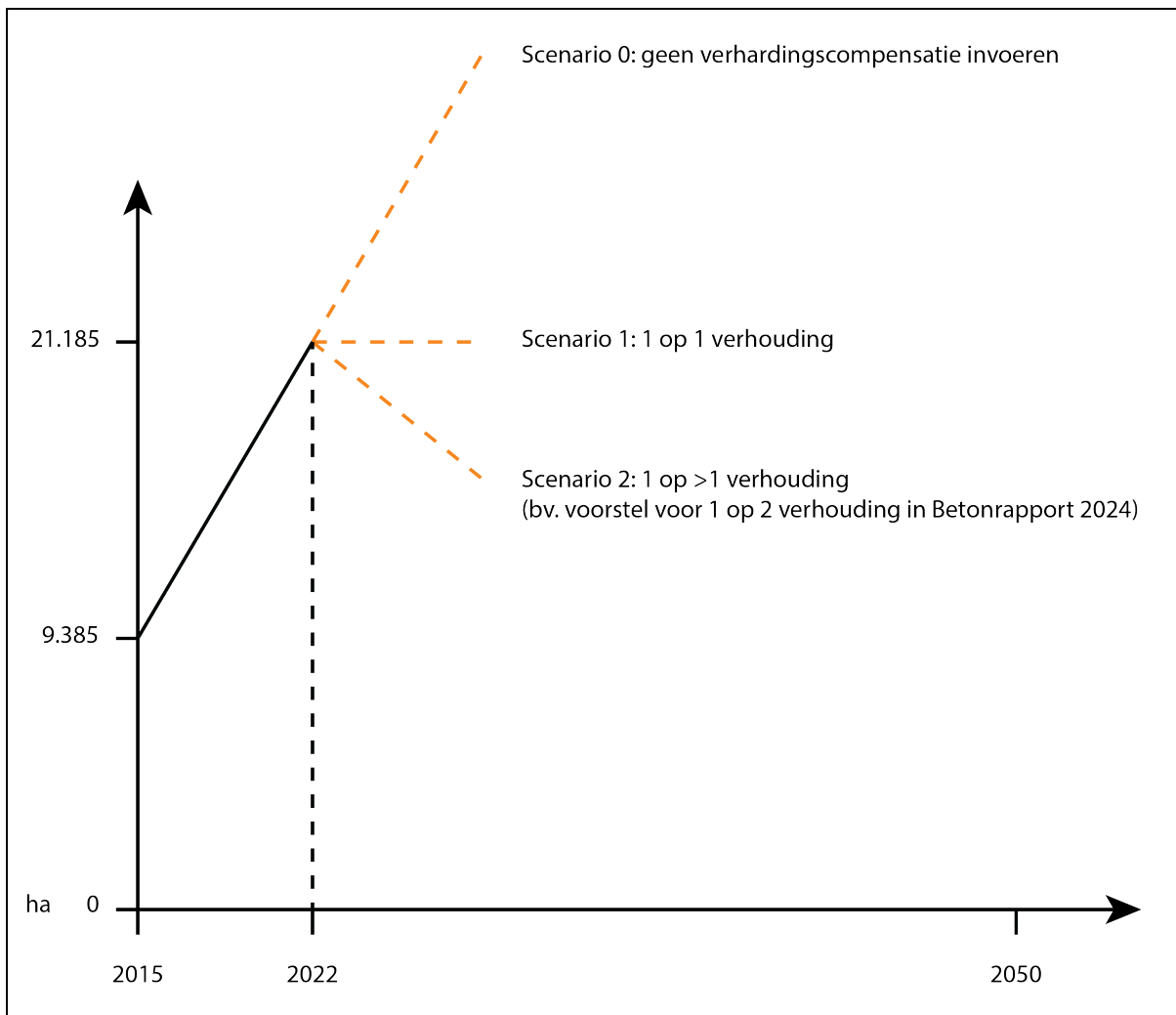
Een gewestelijke verhardingscompensatie betreft een uniforme regeling waarbij alle gemeenten gelijk worden behandeld. Bovendien is dit het meest doeltreffende instrument om zo spoedig mogelijk de netto toename aan verharding te doen stoppen, in plaats van 285 individuele gemeentelijke verordeningen. Op die manier kan de gewestelijke verordening bijdragen aan het nastreven van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen met betrekking tot de verhardingsreductie en -neutraliteit.

Er werd een conceptverordening op gewestelijk niveau opgemaakt ter voorbereiding van de expertentafel, waarin een aantal criteria en een berekeningswijze opgenomen werden om een evenredige last te bekomen.

5.2.2 Het ruimtelijk principe: $X \text{ m}^2$ verharden = $X \text{ m}^2$ ontharden

Ten tweede moet er een afweging worden gemaakt tussen het aantal vierkante meter bijkomende verharding dat wordt aangevraagd en het aantal vierkante meter dat daar tegenover moet worden onthard. De stijgende verhardingsgraad in Vlaanderen leidt tot de aanname van een één-op-één-verhouding. Met andere woorden, wanneer één vierkante meter aan bijkomende verharding wordt aangevraagd, moet de vergunningsaanvrager ter compensatie één vierkante meter ontharden. Deze verhouding vormt de basis van de verhardingscompensatie in natura. Er is ook het voorstel in het Betonrapport 2024 voor een één-op-twee-verhouding, waarbij één vierkante meter bijkomende verharding gelijkgesteld wordt aan twee vierkante meter ontharding (zie '3.2.5 Het ruimtelijk principe: 1 m^2 verharden = $1 \text{ à } 2 \text{ m}^2$ ontharden').

Als wordt uitgegaan van een één-op-één-verhouding zal de reductieopgave voor Vlaanderen (zie figuur 9) stagneren, maar de historische achterstand vanaf 2015 niet weggewerkt worden. Hiermee wordt voorkomen dat de totale verharde oppervlakte in Vlaanderen verder toeneemt, maar worden de Vlaamse onthardingsdoelstellingen niet gerealiseerd. Stel dat het voorstel van het Betonrapport 2024 in overweging wordt genomen, aldus een één-op-twee-verhouding, zal de verhardingsgraad in Vlaanderen afnemen én kunnen de onthardingsdoelstellingen mogelijks bereikt worden.



Figuur 28: Mogelijke scenario's tot het invoeren van een last in natura in verhouding tot de Vlaamse reductieopgave, eigen verwerking op basis figuur 6.3 in Rapport 6 - Gemeentelijke reductieopgave ruimtebeslag en verharding van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (Lacoere et al., 2025, p. 9)

In de conceptverordening inzake een verhardingscompensatie ter voorbereiding van de expertentafel, wordt voor het bepalen van de last in natura en de financiële last een onderscheid gemaakt volgens de twee onthardingsdoelstellingen op Vlaams niveau, namelijk de harde bestemmingen en de zonevreemde verharding in de openruimtebestemmingen. Ook het ruimtelijk principe zal daarbij verschillend zijn. Het minimum betreft een één-op-één-verhouding.

Er werd gekozen om het ruimtelijk principe voor de harde bestemmingen zwaarder te laten doorwegen dan voor de openruimtebestemmingen. Voor de **verharding in de harde bestemmingen** werd bepaald dat wanneer één vierkante meter aan bijkomende verharding wordt aangevraagd, de vergunningsaanvrager **ter compensatie twee vierkante meter** moet ontharden. Er werd dus geopteerd om het voorstel in het Betonrapport 2024 te volgen, omdat de negatieve gevolgen van verharding zwaar doorwegen in stedelijke gebieden. Het is aangewezen om de verantwoordelijkheid voor ontharding gedeeltelijk te verschuiven van de overheid naar de private eigenaars, zodat zij extra gestimuleerd worden om in het maatschappelijk belang te ontharden. Iedereen heeft er namelijk baat bij dat in de harde bestemmingen onthard wordt. Omdat de meeste omgevingsvergunningen bovendien in de harde bestemmingen worden verleend, kan een strengere aanpak daar een grotere positieve impact hebben op het behalen van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen.

Voor de **zonevreemde verharding in de openruimtebestemmingen** werd bepaald dat wanneer één vierkante meter aan bijkomende verharding wordt aangevraagd, de vergunningsaanvrager **ter compensatie anderhalve vierkante meter** moet ontharden. Door een hoger aantal vierkante meters aan ontharding te vragen in de openruimtebestemmingen, kan de last in natura tegemoetkomen aan de Vlaamse onthardingsdoelstelling. Het merendeel van de toenemende verhardingsgraad in de openruimtebestemmingen situeert zich voornamelijk in de landbouwbestemmingen en is te danken aan de zonevreemde functies binnen het bestemd landbouwgebied en de schaalvergroting van de landbouw (Departement Omgeving, 2025d).

Omwille van de herformulering van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen in de *Conceptnota van het BRV* is er onduidelijkheid over de 'zone-eigen' verharding binnen de openruimtebestemmingen (zie '2.5.1. De omschrijving van de doelstellingen door de Vlaamse Regering'). Voor de **'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen** werd bepaald dat wanneer één vierkante meter aan bijkomende verharding wordt aangevraagd, de vergunningsaanvrager **ter compensatie één vierkante meter** moet ontharden. Er wordt bewust gekozen voor een één-op-één-verhouding, die gebaseerd is op het PPP-principe, om de realisatie van de bestemming niet in de weg te staan. Daarnaast wordt niet geopteerd voor een soepelere last (nl. een verhouding van één op een half) om te voorkomen dat de schaalvergroting van de landbouw een blijvende impact zou hebben op de toenemende verhardingsgraad in de openruimtebestemmingen.

Op die manier zullen de verhardingsgraad in de harde (zie figuur 7) en openruimtebestemmingen (zie figuur 8) en de totale reductieopgave voor Vlaanderen afnemen. Tot slot worden de Vlaamse onthardingsdoelstellingen tegen 2050 haalbaarder.

5.2.3 De omvang van de financiële last

Ten derde moet de omvang van de financiële last worden bepaald indien de te ontharden oppervlakte niet op het private terrein kan worden uitgevoerd. Deze financiële last moet de werkelijke maatschappelijke kost van ontharding weerspiegelen. Daartoe kan de berekening opgebouwd worden uit drie componenten:

- Het ecosysteem- en productieverlies: bijkomende verharding vermindert de infiltratiecapaciteit, biodiversiteit en beschikbare landbouwgrond op die locatie;
- De uitvoeringskost: de kost om elders één vierkante meter verharding uit te breken en kwalitatief te ontharden, inclusief afbraak, afvoer, grondwerken en groene inrichting;
- De beheerskosten: de kost voor het onderhoud van de nieuwe ontharde ruimte (bv. maaien en snoeien) gedurende een bepaalde periode (bv. 10 of 20 jaar).

Met behulp van Gemini, het large language model (LLM) van Google, werd een voorstel tot berekening gedaan, waarbij de totale last per vierkante meter als volgt werd vastgesteld: $T_{\text{last}} = C_{\text{ecosysteem en productie}} + C_{\text{uitvoering}} + C_{\text{beheer}}$. Daarnaast bepaalde Gemini per component de volgende prijs per vierkante meter:

- Het ecosysteem- en productieverlies ($C_{\text{ecosysteem en productie}}$) bedraagt 10 tot 20 euro/m²;
- De uitvoeringskost ($C_{\text{uitvoering}}$) bedraagt 35 tot 60 euro/m², waarbij:
 - De afbraak en afvoer 15 tot 25 euro/m² bedragen;
 - Het grondverzet en de aanvoer 10 tot 15 euro/m² bedragen;
 - De inrichting 10 tot 20 euro/m² bedraagt.
- De beheerskosten (C_{beheer}) bedragen 5 tot 10 euro/m².

Stel dat van elk van deze componenten de gemiddelde kostprijs per vierkante meter wordt genomen, dan resulteert dit in een totale kostprijs van 70 euro/m². Om ook hier een onderscheid te maken tussen de bijkomende verharding in de harde en de openruimtebestemmingen, werd in de conceptverordening voor beide bestemmingen een andere financiële last bepaald.

De financiële last voor bijkomende **verharding in de harde bestemmingen** werd vastgesteld op **60 euro/m²**. De financiële last is lager dan de last met betrekking tot de bijkomende verharding in de openruimtebestemmingen, omdat werd uitgegaan van een lagere impact op het ecosysteem en de productiecapaciteit in het geval van bijkomende verharding in de harde bestemmingen dan in de openruimtebestemmingen.

De financiële last voor bijkomende **‘zonevreemde’ verharding in de openruimtebestemmingen** werd vastgesteld op **70 euro/m²**. Deze omvat de volledige kostprijs van het proces, namelijk van het ecosysteem- en productieverlies tot en met de beheerskosten.

De financiële last voor bijkomende **‘zone-eigen’ verharding in de openruimtebestemmingen** werd vastgesteld op **50 euro/m²**. Deze last is lager dan de last voor de bijkomende zonevreemde verharding in de openruimtebestemmingen, gezien de ‘zone-eigen’ verharding behoort tot de realisatie van de bestemming, in tegenstelling tot de zonevreemde verharding.

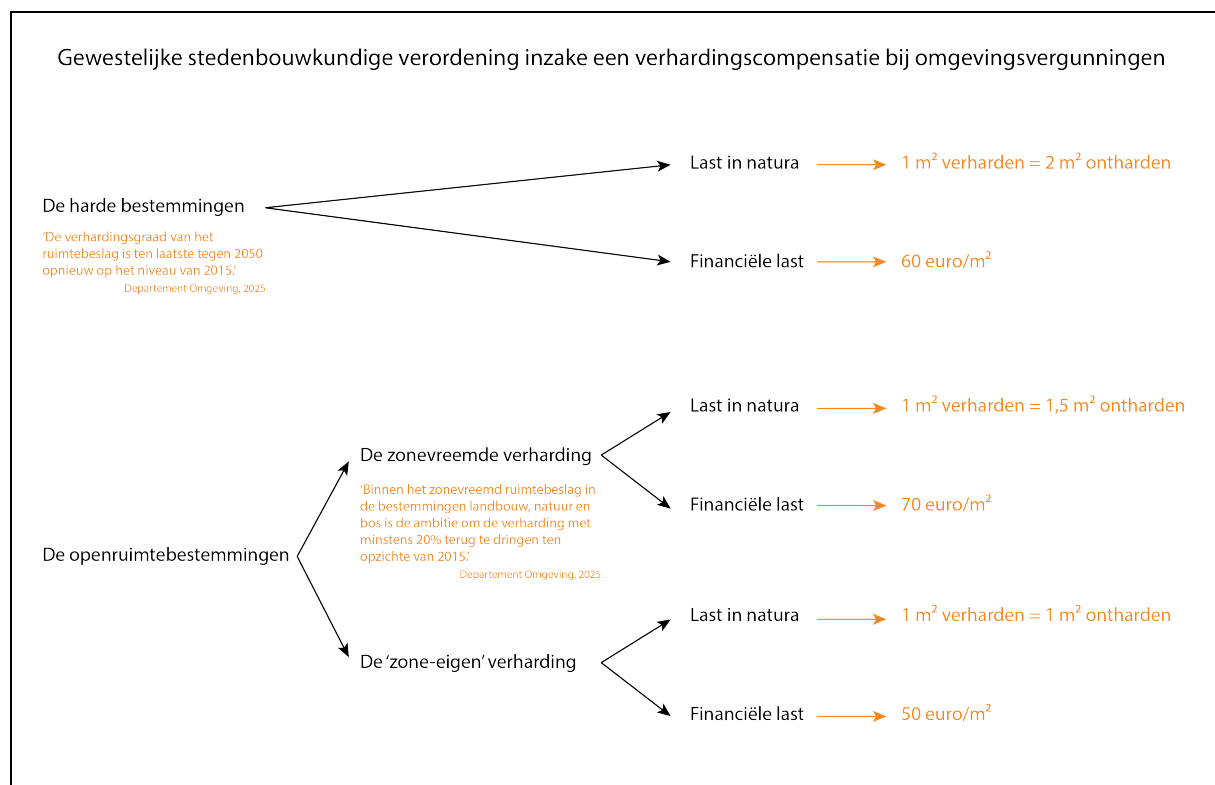
Over de drie financiële lasten heen gold bijgevolg een gemiddeld bedrag van 60 euro/m², waarbij de exacte hoogte varieerde naargelang de bestemming waarop de omgevingsvergunning betrekking had.

5.2.4 De bestemming van de financiële last

De inkomsten van de financiële lasten moeten door de bevoegde overheid aangewend worden voor het ruimtelijk beleid (zie art. 75., §4., 2°, van het OVD). In het kader van een verhardingscompensatie op gewestelijk niveau, richt de Vlaamse overheid een gewestelijk onthardings- of sloopfonds op. De middelen die voortvloeien uit het heffen van de financiële lasten komen terecht in het gewestelijk fonds om elders in Vlaanderen onthardingsprojecten te realiseren. De inzet van het fonds staat bijgevolg uitsluitend ten dienste van ontharding. Zo draagt het fonds bij tot een gesloten financieel systeem dat onthardingsprojecten mogelijk maakt door een compensatie te vragen bij projecten met bijkomende verharding. Tot slot zijn onthardingsprojecten op initiatief van de Vlaamse overheid niet enkel meer afhankelijk van belastinginkomsten en Europese subsidies, maar ook van bijdragen van particulieren die nieuwe verhardingen aanbrengen.

5.2.5 De conceptverordening

Onderstaand schema geeft de verschillende aandachtspunten weer die vormgaven aan de conceptverordening. Het biedt een overzicht van de manier waarop de bestemmingsgroepen, inclusief hun desbetreffende lasten in natura en financiële lasten, in de conceptverordening werden opgenomen. Vervolgens werd het concept afgetoetst met de deelnemers van de expertentafel.



Figuur 29: Overzicht van de gewestelijke stedenbouwkundige conceptverordening inzake een verhardingscompensatie bij omgevingsvergunningen, eigen verwerking

5.3 Expertentafel ter toetsing van de conceptverordening

Aan de hand van een overlegmoment met experts werden de ontwikkelde voorstellen over de inzet en vormgeving van een verhardingscompensatie afgetoetst, verbeterd en verfijnd. De expertentafel werd georganiseerd in samenwerking met Breekijzer vzw en vond plaats op 28 april 2026. Ter illustratie, werd een inleiding gegeven door mijn promotor Peter Lacoere en mezelf, waarna Anton Christiaens (Breekijzer vzw) de sessie modereerde en Marlies Declerck (Breekijzer vzw) verslag nam van het overleg. De volgende mensen waren aanwezig bij de expertentafel: Marjolijn Claeys (zelfstandig expert), Robin De Ridder (Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning), Robin De Smedt (Departement Omgeving), Inge Leenders (Departement Omgeving), Hans Leinfelder (KU Leuven), Marian Mys (zelfstandig expert), Katlijn Van Nimmen (Stad Gent) en Linde Vertriest (Stad Gent).

Het overlegmoment verliep aan de hand van veertien stellingen, die zijn opgenomen in de bijlage. Deze hebben betrekking op de vier onderdelen van een verhardingscompensatie, zoals uiteengezet onder de aandachtspunten, namelijk:

- Het bestuursniveau;
- Het ruimtelijk principe;
- De financiële last;
- Het onthardingsfonds.

De stellingen werden tijdens de expertentafel per thema voorgesteld aan de deelnemers waarna zij de mogelijkheid kregen om hun bedenkingen en suggesties ter verbetering te formuleren. Niet elke stelling werd daarbij in detail behandeld. Ze dienden voornamelijk als leidraad om de vier thema's te bespreken.

Het overzicht hieronder bespreekt de aandachtspunten met de bijhorende voor- en tegenargumenten die werden aangehaald door de experts. Ook formuleerden ze interessante aanvullingen en bijkomende aanbevelingen. De bespreking geeft inzicht in de verschillende pistes die besproken werden. Tot slot werd de input van de expertentafel vertaald naar de stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie. Deze werd opgenomen in de bijlage.

5.3.1 Het bestuursniveau

Tijdens de expertentafel werd een stedenbouwkundige verordening op gewestelijk niveau voorgesteld.

I. *Overzicht van de voor- en tegenargumenten*

PRO	CONTRA
• Veel lokale besturen beschikken over onvoldoende expertise en tijd voor de uitwerking van een doelgericht onthardingsbeleid. Voor hen zou het goed zijn dat de Vlaamse overheid een onthardingsbeleid met bijhorende lasten uitwerkt; • Een financiële last kan het best worden opgelegd op gewestelijk niveau, want op het grondgebied van een gemeente zijn er niet altijd voldoende opties om te ontharden.	• Er bestaat een gewestelijke hemelwaterverordening die zaken regelt op vlak van ontharding, maar er moet lokaal onthard worden, dus zou een verhardingscompensatie best op een lager niveau worden opgelegd; • Een last in natura kan het best worden opgelegd op een lager niveau omwille van locatie specifieke kenmerken (bv. onderscheid stedelijk en landelijk gebied, specifieke aanpak voor haven- en industriegebieden).

Tabel 3: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het bestuursniveau, eigen verwerking

II. *Overige aanvullingen en suggesties*

De academici waren voorstander van een gewestelijke verordening, maar bij de lokale overheden was er een bezorgdheid voor een té uniforme last. Zowel de medewerkers van Stad Gent als de zelfstandige experts, die worden aangesteld door lokale besturen voor het uiteenzetten van hun ruimtelijk beleid, uitten hun bezorgdheden voor afstemmingsproblemen. Zo zou het instrument van de stedenbouwkundige lasten kunnen concurreren met de stedenbouwkundige voorwaarden bij de vergunningverlening. Ook kan de verordening mogelijks in strijd zijn met de ambities van vooruitstrevende gemeenten met hogere onthardingsnormen.

Aan de experts werd een prioritering van het type lasten gevraagd, waarbij ze niet tot een unaniem akkoord kwamen, maar eerder werd aangehaald dat een financiële last het meest wenselijke type is. Meerdere deelnemers waren van oordeel dat een gemeente bijkomende verharding het best in natura kan compenseren via andere ruimtelijke instrumenten, waaronder stedenbouwkundige voorwaarden. Als de voorwaarde niet wordt nageleefd, is er sprake van een bouwmisdrijf en is het aan de lokale besturen om deze te handhaven.

Er werd aangehaald dat een lastensysteem ook kan geformuleerd worden in een decreet, dat regels oplegt tot ontharding en de gemeenten kan verplichten om een last in te voeren. Deze methode wordt toegepast bij de lasten verplichte lasten. Daartoe heeft de Vlaamse overheid een modelverordening uitgewerkt, die de gemeenten kunnen aanpassen aan hun lokale context (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet'). Deze methode biedt ook mogelijkheden tot het invoeren van een gemeentelijke verhardingscompensatie. Eén van de experts waarschuwt dat kleinere gemeenten het model zonder lokale afstemming zouden overnemen, omdat ze er geen prioriteit aan kunnen geven.

III. Conclusie van het bestuursniveau

Op dit moment is er een voorkeur voor een gewestelijke verordening en wordt dit bestuursniveau het meest geschikt beschouwd voor het opleggen van een verhardingscompensatie. Een gewestelijke regeling zorgt voor een uniforme verhardingscompensatie in Vlaanderen, waarbij alle bijkomende verharding aan éénzelfde verhardingscompensatie onderworpen is, in gelijk welke gemeente of bestemmingsgroep. De middelen die voortkomen uit de financiële lasten, worden ingezet op locaties waar ontharding een positief effect heeft op mens en milieu. Er kunnen koppelkansen gecreëerd worden met andere beleidsdoelen, zoals de Blue Deal en het ontharden van de riviervalleien. Een gemeentelijke verordening is echter niet uitgesloten indien een regeling van de Vlaamse Regering op zich laat wachten tot invoering van een verhardingscompensatie-systeem.

5.3.2 Het ruimtelijk principe

Tijdens de expertentafel werd minimaal een één-op-één-verhouding voorgesteld, waarbij de verhouding per bestemmingsgroep verschillend was.

I. *Overzicht van de voor- en tegenargumenten*

PRO	CONTRA
Een één-op-één-verhouding is het minimum en is een duidelijk principe dat geen vragen oproept over een verhoudingsgetal.	- Een hoger aantal vierkante meter aan ontharding in de harde bestemmingen in tegenstelling tot de openruimtebestemmingen strookt niet met de doelstellingen van het BRV; - Een hoger aantal vierkante meter aan ontharding bij 'zone-eigen' verharding in de harde bestemmingen ten opzichte van de zonevreemde verharding in de openruimtebestemmingen houdt een voordeel in voor de zonevreemde verharding ten opzichte van de 'zone-eigen' verharding; - Een hoger aantal vierkante meter aan ontharding bij 'zone-eigen' verharding in de harde bestemmingen ten opzichte van de 'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen houdt een ongelijke behandeling van de ontwikkelaars in; - Mogelijks is een één-op-twee-verhouding enkel haalbaar bij grote projecten.

Tabel 4: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het ruimtelijk principe, eigen verwerking

II. Overige aanvullingen en suggesties

De deelnemers van het Departement Omgeving bevestigden dat momenteel geen van beide onthardingsdoelstellingen uitspraak doet over de 'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen. Uit persoonlijke communicatie blijkt dat verhardingsneutraliteit als doelstelling mag worden gehanteerd, waarbij de verhardingsgraad in 2050 gelijk dient te zijn aan het niveau van 2015 (zie '2.5.1 De omschrijving van de doelstellingen door de Vlaamse Regering'). Ook legden de deelnemers van het Departement Omgeving de nadruk op de flexibiliteit van de nabijheidsvereiste. De realisatie van de last in natura moet niet noodzakelijk plaatsvinden op het perceel waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft, maar is ook mogelijk op het naastgelegen perceel of een perceel in de ruimere omgeving, zolang het binnen dezelfde gemeente blijft.

Indien de Vlaamse onthardingsdoelstellingen worden toegepast op het ruimtelijk principe, geldt voor de harde bestemmingen een één-op-één-verhouding en voor de zonevreemde verharding in de openruimtebestemmingen een één-op-1,2-verhouding. Daarbij werd aangevuld dat het onderscheid van de lasten volgens de bestemmingsgroepen in de praktijk mogelijks niet het meest geschikt is en minder flexibiliteit toe laat om te verevenen. Daarnaast werd de bezorgdheid geuit dat een eenduidig ruimtelijk principe binnen harde bestemmingen leidt tot een gelijkstelling van haven- en industriegebieden aan nieuwe verkavelingen.

III. Conclusie van het ruimtelijk principe

Er wordt geconcludeerd dat het (ook politiek gezien) aangewezen is om alle bestemmingsgroepen op éénzelfde wijze te belasten, namelijk een één-op-één-verhouding. Deze verhouding is eenvoudig, roept geen vragen op van verhoudingsgetallen, klopt met de bouwshift-gedachte en is verantwoordbaar op basis van het PPP-principe. Deze verhouding is van toepassing op alle bijkomende verharding. Er wordt in de finale verordening geen onderscheid meer gemaakt in de harde en openruimtebestemmingen volgens de Vlaamse onthardingsdoelstellingen, in tegenstelling tot de conceptverordening.

5.3.3 De financiële last

Tijdens de expertentafel werd een financiële last van gemiddeld 60 euro/m² voorgesteld, waarbij de hoogte van de financiële last per bestemmingsgroep verschillend was. Daaraan werd toegevoegd dat de bevoegde overheid vervolgens met de gelden onthardingsprojecten op uitsluitend publiek domein zal realiseren.

I. Overzicht van de voor- en tegenargumenten

PRO	CONTRA
De keuze voor een forfaitair bedrag als financiële last is aangewezen.	Een financiële last van gemiddeld 60 euro/m² is onvoldoende om de kostprijs van het ontharden van één vierkante meter verharding te dekken, laat staan het bijkomend voorzien van een kwalitatieve groeninrichting.

Tabel 5: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van de financiële last, eigen verwerking

II. Overige aanvullingen en suggesties

Een aantal experts waren van oordeel dat, wanneer een last in natura op privaat terrein kan worden opgelegd, ook financiële lasten op privaat terrein moeten kunnen worden ingezet, en dus niet uitsluitend voor onthardingsprojecten op het publiek domein. Beide types lasten zouden zowel op privaat als publiek domein inzetbaar moeten zijn, wat de mogelijkheden tot ontharding ruim houdt.

Het lokaal bestuur haalde aan dat in een stedelijke context wordt gerekend op 100 à 150 euro/m² voor de uitbraakkosten van verharding. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de grondwaarde en het bedrag dekt ook niet de nieuwe en groene aanleg van de ontharde oppervlakte. Daaraan werd toegevoegd dat private eigenaars vaak goedkoper kunnen ontharden, soms zelfs voor 20 euro/m². Veel is echter afhankelijk van de opbouw, dikte en andere technische aspecten van de verharding en van de staat van de bodem eronder.

Er werd aangevuld dat het opleggen van financiële lasten ook de mogelijkheid biedt om een handelssysteem uiteen te zetten. Daarbij zouden de inkomsten die voortvloeien uit de financiële compensaties ingezet kunnen worden voor de uitgave van subsidies aan private initiatiefnemers die ontharden.

Het voorstel om de financiële last te bepalen aan de hand van een 'ecosysteem accounting', zoals bijvoorbeeld in Duitsland wordt toegepast, kon op weinig enthousiasme rekenen. Daarnaast werd ook toegevoegd dat als het ecosysteemverlies in de kostenoverweging wordt opgenomen, dat dan ook de gezondheidsimpact op de mens in overweging moet genomen worden.

III. Conclusie van de financiële last

Er is weinig informatie beschikbaar over een gemiddelde kostprijs voor ontharding. Het is een belangrijk element bij onthardingsprojecten waarover meer kennisdeling vereist is. De studie van onder andere Antea Group (2023) stelde eerder een gemiddelde onthardingskost van 60 euro/m² vast die de sloopkost dekt. Het is echter onduidelijk of deze ook de bijkomende kosten denkt, waaronder de kosten voor het werkmateriaal, de werktijden, de afvoer van materiaal en het afvalbeheer (De Wilde et al., 2023).

Uit een Frans onderzoek blijkt dat een prijs per vierkante meter voor ontharding sterk afhankelijk is van het type verharding, de bodemsamenstelling, de aanwezigheid van vervuiling, de mate van hergebruik van materialen, de nood aan waterafvoer en de ambities van het project. Algemeen werd vastgesteld dat de kostprijs varieert van minder dan 100 euro/m² tot meer dan 300 euro/m². De voorbeeldprojecten tonen aan dat projecten die geen materiaal afvoeren, maar ter plaatse hergebruiken, goedkoper zijn (Schwartz et al., 2024).

Er wordt in de finale verordening één prijs per vierkante meter opgelegd voor alle bijkomende verharding in gelijk welke bestemmingsgroep. Deze financiële last is gebaseerd op het ruimtelijk principe. Een gepaste last bedraagt bijvoorbeeld 150 euro/m² en dekt de volledige uitvoeringskost van de ontharding, namelijk de afbraak en afvoer van de verharding. Het bedrag zal in bepaalde gevallen hoger en in andere gevallen lager liggen dan de werkelijke kostprijs van de ontharding. Op die manier ontstaat een herverdeling waarbij ontharding in duurdere zones gedeeltelijk wordt gecompenseerd door ontharding in goedkopere zones.

5.3.4 Het onthardingsfonds

I. Overzicht van de voor- en tegenargumenten

PRO	CONTRA
• Een verhardingscompensatie volgens het PPP-principe is gerechtvaardigd; • Een gewestelijk onthardingsfonds biedt de meeste zekerheid over het inzetten van de middelen op de juiste locaties.	• Een gewestelijk onthardingsfonds biedt de meeste zekerheid over het inzetten van de middelen op de juiste locaties, mits het vooraf uitwerken van een strategie die de onthardingslocaties vastlegt (bv. groenblauwe netwerken).

Tabel 6: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het onthardingsfonds, eigen verwerking

II. Overige aanvullingen en suggesties

Meerdere deelnemers zijn het erover eens dat bij het heffen van lasten volgens het PPP-principe rekening moet gehouden worden met het feit dat de Vlaamse onthardingsdoelstellingen zijn gebaseerd op een historische overmaat aan verharding. Daarbij is de werkelijke vervuiler degene die in het verleden te kwistig is omgegaan met het aanleggen van verharding. De verhardingscompensatie is gerechtvaardigd voor wie vandaag een overmaat aan verharding wil aanleggen, maar om de historische overmaat terug te dringen is een belasting op alle bestaande verharding meer te motiveren.

Ook over het bestuursniveau van het fonds bestond discussie. Sommige deelnemers pleitten voor één van de bestuursniveaus. Anderen stelden voor om te werken met de referentieregio's, zoals bij de projectie van de Vlaamse onthardingsopgave (zie '2.6.2 De opdeling volgens de referentieregio's'). Daarnaast werd gewezen op bestaande intergemeentelijke samenwerkingen inzake ruimtelijk beleid als alternatief.

Het boscompensatiefonds werd als voorbeeld aangehaald om aan te tonen dat een compensatiefonds enkel kan functioneren mits een doordachte strategie, aangezien het huidige boscompensatiefonds tekortschiet door het ontbreken van een dergelijke strategie.

Er werd aangehaald dat het Departement Omgeving thematisch georganiseerd is en dat ontharding niet valt in één van de Vlaamse beleidskaders, maar onrechtstreeks verbonden is aan alle beleidskaders. Het is moeilijk om een specifiek onthardingsfonds uit te werken, waardoor de kans reëel is dat de middelen uit de financiële lasten worden ondergebracht in het bestaande BRV-fonds, dat op dit moment onder meer de opbrengsten van de planbatenheffing verzamelt.

III. Conclusie van het onthardingsfonds

Er wordt geconcludeerd dat alle gelden die voortkomen uit het opleggen van financiële lasten kunnen worden verzameld in een gewestelijk onthardingsfonds dat wordt ingezet voor onthardings- en slooprojecten. Het fonds draagt bij aan een gesloten financieel systeem dat onthardingsprojecten mogelijk maakt door middel van het compenseren van bijkomende verharding. Een vooraf uitgewerkte strategie bepaalt waar onthardingsprojecten op publieke (bv. groenblauw netwerk) en private terreinen (bv. parkeerterreinen, speelplaatsen) in Vlaanderen mogelijk zijn, waarbij de grondeigenaars vooraf hun akkoord geven voor het ontharden. Het subsidie-systeem stimuleert private ontharding en draagt bij aan een gesloten financieel systeem. De inzet van het onthardingsfonds staat uitsluitend ten dienste van ontharding. Indien de middelen ondergebracht worden in een ruimer BRV-fonds, dreigt de band tussen het veroorzakend en mitigerend project verloren te gaan en bestaat het risico dat de gelden voor andere aspecten van het ruimtelijk beleid aangewend worden. Hierdoor zou het concept van een gesloten financieel systeem verloren gaan.

5.4 Specifieke aanvullingen naast de finale verordening

5.4.1 De gewestelijke of gemeentelijke verordening

Gezien de hoogdringendheid om de trend van de netto toenemende verhardingsgraad om te keren, is het aangewezen dat de Vlaamse Regering de verordening zo spoedig mogelijk invoert. In het kader van deze masterproef verkreeg een gewestelijke verordening de voorkeur. Wanneer de Vlaamse Regering geen prioriteit maakt van het invoeren van de verordening of van mening is dat deze beter uitwerking kan vinden op een ander beleidsniveau, kan de verordening mits het aanpassen van de term 'de Vlaamse overheid' naar 'de bevoegde overheid' uitwerking krijgen op het gewenste beleidsniveau.

Het grootste voordeel van een gewestelijke verordening is dat middelen gericht ingezet kunnen worden op locaties waar ontharding het grootste positieve effect heeft op mens en milieu. Zo kunnen koppelkansen met andere beleidsdoelen, zoals de Blue Deal en het ontharden van de riviervalleien, bijdragen aan de Vlaamse onthardingsdoelstellingen. Daarnaast zorgt een gewestelijke regeling voor een uniforme verhardingscompensatie in Vlaanderen. Het grootste nadeel is de tijd die vereist is voor de invoering ervan door de Vlaamse Regering.

De vergunningverlenende functie van het lokaal bestuur houdt een belangrijk voordeel in voor een gemeentelijke uitwerking van de verhardingscompensatie. Het kan een beter oordeel treffen over wat als 'overmatige verharding' beschouwd wordt en een last in natura opleggen voor de bijkomende verharding, die de voorkeur verleent op een financiële last. Ook kan via deze methode sneller tegemoetgekomen worden aan de lokale onthardingsambitie en zullen de effecten van ontharding in Vlaanderen sneller duidelijk zijn. Wanneer een aantal vooruitstrevende gemeenten de verordening invoeren, bestaat de kans op een sneeuwbal effect, waarbij gemeenten elkaar stimuleren om ontharding als een volwaardig thema te beschouwen bij de vergunningverlening. De grootste nadelen betreffen een versnippering van lastenregelingen over Vlaanderen en een mogelijke willekeurige inzet van het onthardingsfonds op verspreide locaties, die niet noodzakelijk een prioriteit vormen in Vlaanderen. Een lokale onthardingsstrategie bij de invoering van een verhardingscompensatie, kan dat laatste deels ondervangen.

5.4.2 De last in natura ten opzichte van de financiële last

De finale verordening doet op dit moment uitsluitend uitspraak over een financiële last, maar de inzet van lasten in natura wordt niet uitgesloten. Ze dragen elk op hun manier bij aan het nastreven van de Vlaamse onthardingsdoelstellingen, waardoor een combinatie van beide vormen aangewezen is. In een gemeentelijke verordening inzake een verhardingscompensatie kan een cascadesysteem worden opgenomen, waarbij in de eerste plaats een in situ last in natura op het eigen perceel wordt overwogen. Indien het perceel zich hier niet toe leent, geniet een ex situ last op een ander perceel de voorkeur boven een financiële last. Het overzicht hieronder plaatst de beide type lasten tegenover elkaar, met de respectievelijke voor- en nadelen. Tot slot moet worden benadrukt dat hoe langer wordt gewacht met de invoering van een vereveningssysteem, hoe meer de netto toename van verharding zal toenemen en hoe groter de reductieopgave zal worden.

	LAST IN NATURA	FINANCIËLE LAST
VOORDELEN	• Zorgt voor directe ontharding op het terrein; • Draagt bij aan de lokale onthardingsdoelstellingen; • Mogelijks positievere perceptie en algemeen meer aanvaard als een correcte retributie voor bijkomende verharding, in tegenstelling tot een financiële last die als 'belasting' kan worden beschouwd; • Niet noodzakelijk een verordening nodig; • Kan goedkoper uitgevoerd worden, want er is geen managementkost bij de overheid tot ontharding.	• De inkomsten kunnen overal ingezet worden, want de 'nabijheidsvereiste' niet van kracht is; • De inkomsten kunnen ingezet worden op locaties waar ontharding als een prioriteit wordt beschouwd (bv. ontharding in de riviervalleien); • De mogelijkheid tot een gesloten systeem doet zich voor, waarbij de inkomsten worden ingezet voor publieke onthardingsprojecten en subsidies worden gegeven voor private onthardingsprojecten; • Wordt transparant en objectief vastgelegd in een verordening.
NADELEN	• Vergt een case-specifieke aanpak, sturing en expertise van de vergunningverlenende overheid; • De uitvoering is niet overal mogelijk, omdat de 'nabijheidsvereiste' van kracht is.	• De inzet wordt voorafgegaan door een procesmanagement dat tijd en geld kost; • Het risico bestaat dat de inkomsten wegvloeien naar andere beleidsdoelstellingen dan ontharding; • Verplicht een verordening op te maken.

Tabel 7: De voor- en nadelen van lasten in natura en financiële lasten, eigen verwerking

5.4.3 De historische overmaat aan verharding

De historische overmaat aan netto verharding vanaf 2015 doet een probleem van toerekening ontstaan. Na afloop van de expertentafel werd duidelijk dat het moeilijk te motiveren is om private eigenaars die bijkomende verharding aanvragen, te laten opdraaien voor de historische overmaat aan verharding. In de conceptverordening werd dit voorgesteld aan de hand van een één-op-twee-verhouding als ruimtelijk principe bij het opleggen van stedenbouwkundige lasten. Daarbij rezen echter vragen over de sociale rechtvaardigheid van een dergelijk ruimtelijk principe, aangezien dit niet langer gebaseerd is op het PPP-principe van de één-op-één-verhouding. Daarnaast zal in veel gevallen een degelijke compensatieverhouding moeilijk haalbaar blijken, bijvoorbeeld in stedelijke omgevingen waar net ingezet wordt op verdichting.

De verantwoordelijkheid voor het uitbreken van de historische overmaat aan verharding (2015-2026) is moeilijk retroactief toe te wijzen aan de veroorzaker aangezien de overheid ondertussen toeliet om onbelast verder te verharderen terwijl dit haaks staat op de eigen onthardingsdoelstelling. Een eerste mogelijkheid, dat in de feiten al langer aan de gang is, is de huidige financiering van onthardingsprojecten door de overheid met belastinggeld. Er kan bijgevolg aangenomen worden dat miljarden euro's nodig zullen zijn om de reductieopgave te verwezenlijken. Deze masterproef vertrok vanuit de vaststelling dat de huidige overheidsinitiatieven onvoldoende zijn om de Vlaamse onthardingsdoelstellingen te realiseren, de verantwoordelijkheid niet blijvend kan worden opgenomen door de overheid en de kosten gecollectiviseerd worden over alle belastingbetalers.

Een tweede mogelijkheid is de uitwerking van een belastingsysteem voor percelen die overmatig verhard zijn, zoals ook aangehaald werd tijdens de expertentafel. Daarbij kunnen de private eigenaars waarvan hun perceel reeds overmatig verhard is, jaarlijks belast worden tot er ontharding heeft plaatsgevonden. Deze mogelijkheid werd al door Stad Gent aangehaald, wanneer zij in 2023 een verhardingsbelasting wou uitwerken, maar men tijdens de voorbereiding op praktische knelpunten stuitte (zie 'V. Verhardingsbelasting voor bijkomende verharding'). Een laatste mogelijkheid is ook een combinatie van beide voorgaande oplossingen.

Het ontwikkelen van een geschikte methode om de historische overmaat aan verharding in Vlaanderen weg te werken en de onthardingsdoelstellingen te bereiken is aldus wenselijk.

5.4.4 De zonevreemde functiewijzigingen

Wanneer een bestemming van een perceel wordt gewijzigd door een RUP (bv. van landbouwgrond naar bouwgrond) moet de eigenaar een belasting op meerwaarde betalen, namelijk een planbatenheffing (Departement Omgeving, z.d.-f). Voor zonevreemde functiewijzigingen geldt een vrijstelling van deze heffing, terwijl het ook een functiewijziging betreft. De herbestemming van een zonevreemde woning, bedrijf of gebouw wordt aangevraagd via een omgevingsvergunning. De bestemmingswijziging wordt louter door de afgifte van de omgevingsvergunning toegelaten en het bestemmingsplan wijzigt niet (Departement Omgeving, z.d.-k).

Zonevreemde functiewijzigingen in de openruimtebestemmingen zijn sinds de inwerkingtreding van het Instrumentendecreet verplicht onderworpen aan stedenbouwkundige lasten (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet'). Het betreft een financiële last, die gebaseerd is op de theorie van Public Value Capture, waarbij waardevermeerderingen van de grond en het vastgoed publiek worden afgeroomd (zie '4.1 Winstafroting als internationale ratio van lasten').

I. De recent voorgestelde 'fermettetaks'

De Boerenbond en Natuurpunt vzw deden recent een voorstel om zonevreemde hoeves te belasten. Concreet werd voorgesteld om een eenmalige heffing op te leggen bij de zonevreemde functiewijziging én een jaarlijkse terugkerende belasting. Ze halen aan dat het ombouwen van boerderijen tot villa's op het platteland één van de grootste problemen vormt voor onze open ruimte. Ze wensen dat de grond rondom de zonevreemde woningen maximaal naar de landbouw gaat, daarbij wordt de hoeve ingekrimpt. De verdoken kosten van een zonevreemde functiewijziging zijn echter groot: de nieuwe eigenaars willen een aansluiting op de riolering en nutsvoorzieningen en wensen gebruik te maken van de afvalophalingsdienst. De Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, Jo Brouns is enthousiast over het voorstel en benadrukt dat er aan de nieuwe eigenaars een gunst wordt verleend, door een functiewijziging toe te laten, en dat het daarom verantwoordbaar is om aan hen een compensatie te vragen (Demeulemeester & Andries, 2026a).

De belasting werd al snel bestempeld als een 'fermettetaks', alsook 'afgunsttaks' of 'pestbelasting'. Een dag later stelt de minister zijn mening bij. Hij is tegen een jaarlijkse belasting voor alle zonevreemde bewoners, maar voor een faire en eenmalige bijdrage, wanneer in de toekomst nog zonevreemde functiewijzigingen worden toegestaan. Deze zou bovendien vergelijkbaar zijn met de planbatenheffing die van toepassing is wanneer een planologische bestemmingswijziging wordt doorgevoerd. Er werd ook benadrukt dat de vergunningverlenende overheid op heden reeds over de mogelijkheid beschikt om eenmalige financiële lasten op te leggen bij een zonevreemde functiewijziging (zie '4.5.3 Het Instrumentendecreet') (Demeulemeester & Andries, 2026b).

II. Een andere mogelijkheid voor het belasten van zonevreemde functiewijzigingen

Er kan een getrapt afwegingskader voor vrijkomend agrarisch vastgoed, zoals voorgesteld door de Taskforce Bouwshift (2021), van toepassing zijn. Het betreft de beperking van het zonevreemd hergebruik tot de landbouwwoning onder voorwaarde van krimp en landschapsherstel van de site (zie '3.2.4 Specifieke aanpak voor zonevreemde activiteiten en verharding in de zachte bestemmingen'). Daarbij wordt geen uitbreiding of vervangingsbouw van de bebouwde constructies toegelaten, maar worden nieuwe eigenaars verplicht de helft van de verhardings- en constructieoppervlakte te slopen. Het voorstel van de Taskforce Bouwshift (2021) betreft een stedenbouwkundige last (Taskforce Bouwshift, 2021).

In deze masterproef wordt voorgesteld om dezelfde regeling als stedenbouwkundige voorwaarde op te leggen bij de vergunningverlening van de zonevreemde functiewijzigingen. Een voorwaarde verschilt essentieel van een last. Een voorwaarde maakt deel uit van het voorwerp van de vergunning en staat in voor de vergunbaarheid van het project, in tegenstelling tot een last die de bijkomende taken van de overheid compenseert en los staat van de vergunning. Daarnaast maakt een voorwaarde het aangevraagde verenigbaar met stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften of de goede ruimtelijke ordening (Departement Omgeving, z.d.-e; Vandekerckhove et al., 2019).

Een goede ruimtelijke planning staat in voor de open ruimte te vrijwaren van overbodige constructies en verhardingen, waartoe een specifieke aanpak van vrijkomend agrarisch vastgoed kan bijdragen. Ook het feit dat één op de drie landbouwers aangeeft zijn landbouwactiviteiten stop te zetten tegen 2030, maakt dat er in de nabije toekomst heel wat agrarisch vastgoed vrijkomt (Demeulemeester & Andries, 2026a). Net omdat een voorwaarde instaat voor de vergunbaarheid van het project, lijkt een voorwaarde beter geschikt, dan een last, voor het toelaten van zonevreemde functiewijzigingen.

Daarnaast blijft de **bijkomende** zonevreemde verharding onderworpen aan de stedenbouwkundige last, zoals voorgesteld in de finale verordening die het sluitstuk vormt van deze masterproef. Daarbij wordt nieuwe verharding onderworpen aan het ruimtelijke principe, namelijk de één-op-één verhouding, zoals elders generiek ook van toepassing is in dit voorstel.

Ter illustratie: een voormalige landbouwsite in een openruimtebestemming wordt omgevormd tot een woning. Zij is onderworpen aan een stedenbouwkundige voorwaarde, namelijk het slopen van de helft van de verhardings- en constructieoppervlakte, zoals voorgesteld door de Taskforce Bouwshift (2021). Indien de eigenaar later een omgevingsvergunning aanvraagt voor een zwembad met poolhouse van 100 m², wordt bij de afgifte van de omgevingsvergunning een last opgelegd die in verhouding staat tot de één-op-één-verhouding.

De stedenbouwkundige voorwaarde die bijkomend zonevreemd gebruik koppelt aan krimp en landschapsherstel van de site en de stedenbouwkundige last op bijkomende verharding leiden beide tot ontharding. Op die manier dragen beide maatregelen bij aan het realiseren van de Vlaamse onthardingsdoelstelling voor de openruimtebestemmingen.

5.6 Conclusie van de verhardingscompensatie als stedenbouwkundige last

De verhardingscompensatie is altijd van toepassing bij het bouwen en uitbreiden van een constructie, alsook bij het verkavelen van gronden. De bijkomende verharding in de zij- en achtertuin is enkel onderworpen aan de verhardingscompensatie wanneer het wettelijke vrijstellingscriterium van maximaal 80 m² overschreden wordt.

De keuze om uitsluitend in te zetten op een reëel, hoge financiële last, gaat private eigenaars ertoe aanzetten om hun verharding te beperken en de verevening mogelijk te maken op het eigen terrein. Ze kunnen hun ontwerp aanpassen om de betaling van een verhardingscompensatie te vermijden en op die manier bijkomende verharding te beperken. Daarnaast dient de bevoegde overheid bij de vergunningverlening toe te zien op de goede ruimtelijke planning en kan zij een overmaat aan verharding inperken door het inzetten van andere ruimtelijke instrumenten, waaronder de stedenbouwkundige voorwaarden. De toepassing van de verhardingscompensatie vereist steeds een vergelijking van de bestaande en nieuwe hoeveelheid verharding, wat een controle vergt van de bevoegde overheid bij de afgifte van een omgevingsvergunning. De finale verordening bevat geen lasten in natura, maar de gemeente beschikt over de mogelijkheid om een last in natura op te leggen voor bijkomende verharding bij de afgifte van de omgevingsvergunning.

Een verhardingscompensatie die enkel gehanteerd wordt als een belasting heeft weinig zin. Ze heeft een negatief effect op de publieke perceptie van ontharding indien deze uitsluitend wordt opgelegd om het overheidsbudget aan te vullen met nieuwe inkomsten (zgn. 'pestbelasting', zoals ook het voorstel van de 'fermetetaks' werd bestempeld). Een goed uitgewerkte verhardingscompensatie staat in voor het compenseren van overmatige verharding op privaat terrein en voorziet in een onthardingsfonds gekoppeld aan een strategie voor ontharding en sloop in Vlaanderen. Het fonds kan daarnaast private onthardingsprojecten subsidiëren. Op die manier draagt de verhardingscompensatie rechtstreeks bij aan de Vlaamse onthardingsdoelstellingen en kan zij functioneren als een gesloten financieel systeem, waardoor de onthardingskosten niet langer volledig door alle belastingplichtigen worden gedragen (PPP-principe). Het onderstaande schema verduidelijkt het gesloten systeem.



Figuur 30: Schematische weergave van het gesloten financieel systeem van de finale verordening, eigen verwerking

6 CONCLUSIE

6.1 Aanzet en resultaat van het onderzoek

De Vlaamse onthardingsdoelstellingen, zoals geformuleerd in de *Conceptnota van het BRV*, vormden het vertrekpunt van deze masterproef. Verschillende studies toonden aan dat het uitbreken van overmatige verharding noodzakelijk is om de negatieve effecten op mens en milieu te reduceren. Om de onthardingsdoelstellingen te behalen, zijn instrumenten nodig om bijkomende verharding te vermijden, te beperken en te compenseren. Bovendien werd in diverse studies al een aanzet gegeven tot een zogenaamde onthardings- of verhardingslast. Deze masterproef had bijgevolg tot doel een dergelijke stedenbouwkundige last uit te werken, namelijk een ‘verhardingscompensatie’, die eigenaars verplicht te ontharden of ontharding elders financieel te compenseren. Daarbij werd uitsluitend gefocust op de laatste stap van de hiërarchie, overeenkomstig artikel 12 van de Soil Monitoring Law, namelijk het compenseren van bodemverlies ten gevolge van bijkomende verharding.

Het thematisch onderzoek naar praktijkvoorbeelden van stedenbouwkundige lasten met betrekking tot vergroening en ontharding bracht interessante elementen aan het licht. Slechts tien van de 285 Vlaamse gemeenten leggen lasten op die gekoppeld zijn aan het niet behalen van de verplichte groennorm of aan het overmatig verharden van het perceel. Slechts één gemeente (nl. Dilbeek) legt een last op voor alle bijkomende verharding. Omdat de verharde oppervlakte in Vlaanderen blijft toenemen en de onthardingsdoelstellingen steeds verder komen te liggen, groeit de noodzaak van een uniform lastensysteem dat bijkomende verharding compenseert.

Bij aanvang van deze masterproef was er de intentie om private eigenaars via een stedenbouwkundige last in natura te verplichten tot ontharding op hun terrein. Tijdens het overleg met de experts bleek dit echter geen evidentie. Om die reden evolueerde de verordening naar een financiële last voor alle bijkomende verharding, onafhankelijk van de bestemming waar de verharding zich bevindt. Deze benadering is gebaseerd op het ‘polluter pays’-principe, waarbij de vervuiler (nl. de verharder) betaalt voor de bijkomende verharding die hij aanvraagt.

Omdat zonevreemde functiewijzigingen vrijgesteld zijn van de planbatenheffing, wordt aanvullend voorgesteld om het voorstel van de Taskforce Bouwshift (2021) in te voeren als stedenbouwkundige voorwaarde. Het voorstel betreft een verplichting voor nieuwe eigenaars van zonevreemd hergebruik om de verhardings- en constructieoppervlakte van alle bedrijfsonderdelen te slopen. Dit is gebaseerd op de internationale benadering van stedenbouwkundige lasten, namelijk Public Value Capture, waarbij waardevermeerderingen van de grond en het vastgoed publiek worden afgeroomd. De voorwaarde draagt rechtstreeks bij aan het behalen van de Vlaamse onthardingsdoelstelling met betrekking tot zonevreemde verharding in openruimtebestemmingen, namelijk - 20% ten opzichte van 2015 tegen 2050. Het maakt bovendien zonevreemd hergebruik minder aantrekkelijk voor derden, waardoor opvolgende landbouwers meer kans tot aankoop behouden.

De verhardingscompensatie heeft het potentieel om als een gesloten financieel systeem te functioneren, wat bijdraagt aan een positievere perceptie van de stedenbouwkundige last. De overmatige verharding op privaat terrein wordt financieel gecompenseerd, het onthardingsfonds wordt gekoppeld aan een strategie voor ontharding en sloop in Vlaanderen en subsidieert private onthardingsprojecten. Deze elementen, die vervat zijn in de verordening, staan in voor het omkeren de netto toename aan verharding in Vlaanderen.

De verordening wordt bij voorkeur op gewestelijk niveau ingevoerd, zodat deze een uniforme regeling voor Vlaanderen omvat en kan bijdragen aan de Vlaamse onthardingsdoelstellingen. De flexibiliteit van de finale verordening laat gemeenten toe deze reeds in te voeren in afwachting van een gewestelijke invoering door de Vlaamse Regering. Daarbij kunnen ook voorwaarden of lasten in natura bepaald worden die instaan voor de directe ontharding van het perceel.

6.2 Aanbevelingen voor de realisatie van het ruimtelijk beleid

Aangezien deze masterproef uitsluitend focust op het compenseren van bodemverlies, kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden met betrekking tot het vermijden en beperken van bijkomende verharding.

Compensatiesystemen maken deel uit van het ruimtelijk beleid dat instaat voor een goede ruimtelijke ordening. Om te voorkomen dat dergelijke systemen de bovenhand krijgen, moeten er ook andere maatregelen genomen worden. In de eerste plaats zouden enkel vergunningen verleend mogen worden die verenigbaar zijn met de principes van een goede ruimtelijke ordening. Zo zou geen vergunning afgeleverd mogen worden wanneer de bevoegde overheid vaststelt dat deze leidt tot het overmatig verharderen van het perceel.

Daarnaast is een verordening enkel van toepassing op vergunningsplichtige werken en heeft zij geen betrekking op vrijgestelde of meldingsplichtige handelingen. Op die manier ontsnappen kleinere verhardingsprojecten aan de toepassing van de verordening en bijgevolg ook aan de verhardingscompensatie. Er bestaan tal van vrijstellingen van de vergunningsplicht die bijkomende verharding mogelijk maken, waaronder de vrijstelling voor bijkomende verharding in de zij- en achtertuin tot 80 m². Deze vrijstelling zou geschrapt moeten worden uit het Vrijstellingenbesluit, zodat alle bijkomende verharding kan gecompenseerd worden en de verordening optimaal toegepast wordt.

Ook kan een herevaluatie van de bestaande regelgeving, waarbij gefocust wordt op elementen die aanleiding geven tot bijkomende verharding, bijdragen aan een effectievere aanpak. Een uitbreiding van de vergunningsplicht voor verhardingsprojecten kan ook hieraan tegemoetkomen. Niet-reglementair gewijzigde of aangelegde verharding, die bovendien na vijf jaar verjaart, wordt bij voorkeur aangepakt via ruimtelijke herstelmaatregelen.

Een mix van instrumenten is wenselijk. Lokale besturen kunnen het principe van de goede ruimtelijke ordening opleggen als stedenbouwkundige voorwaarde bij de afgifte van een omgevingsvergunning en daarnaast maximale verhardingsdrempels vastleggen. Eveneens kan een jaarlijkse belasting worden opgelegd aan percelen die overmatig verhard zijn, tot de ontharding ervan heeft plaatsgevonden, zoals Stad Gent in 2023 wenste te introduceren.

Een ander instrument om de ontwikkeling van nieuwe harde bestemmingen te beperken, zijn de RUP's. In dergelijke plannen kunnen overbodige ontwikkellocaties, zoals woonuitbreidingsgebieden, geschrapt worden en gewenste locaties voor verdichting geïdentificeerd worden. Ook de aanduiding van watergevoelige openruimtegebieden kan bijdragen aan het vrijwaren van de resterende open ruimte.

6.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek en het aanscherpen van de verordening

De stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie moet als een vertrekpunt worden beschouwd. Een conceptverordening werd voorgelegd aan een expertengroep, die vervolgens aanbevelingen formuleerde. Het resultaat kan echter niet integraal worden overgenomen voor de uitvoering van het Vlaams onthardingsbeleid en het behalen van de bijhorende onthardingsdoelstellingen. Verschillende elementen kunnen de verordening verder aanscherpen en versterken.

Een toekomstige studie zou kunnen nagaan of de voorgestelde financiële last een correcte retributie vormt voor het aanleggen van bijkomende verharding. De omvang werd voornamelijk bepaald op basis van het overleg met de experts, waarbij slechts één expert zich uitdrukkelijk uitsprak over een geschikte geldsom. Vergunningsaanvragers mogen de financiële bijdrage niet als een willekeurige belasting ervaren. Onderzoek naar de gemiddelde kostprijs van ontharding is daarom essentieel, zodat de last een correcte compensatie garandeert, in lijn met het principe van de dubbele evenredigheid.

Meer differentiatie in de lasten lijkt wenselijk. Zo kan bijkomende verharding in specifieke gebieden via gebiedsspecifieke coëfficiënten op een meer gepaste wijze aangepakt worden, rekening houdend met de bestemmingsgroep of locatie. Een afzonderlijke coëfficiënt voor haven- en industriegebieden is daarbij wenselijk. Een bijkomende manier om meer differentiatie te brengen, betreft de mogelijkheid om de verhardingscompensatie afhankelijk te maken van de reeds bestaande hoeveelheid verharding op het perceel. Daarbij zou aan private eigenaars, die in het verleden reeds aanzienlijke verharding hebben aangelegd, een hogere compensatie opgelegd worden dan aan eigenaars die de verhardingsgraad op hun perceel tot dusver beperkt hebben gehouden.

Verder onderzoek zou daarnaast kunnen focussen op het ontwikkelen van een geschikte methode om de historische overmaat aan verharding in Vlaanderen weg te werken en de Vlaamse onthardingsdoelstellingen alsnog te realiseren. Tijdens het overleg met de experts werd het invoeren van een belasting op percelen die overmatig verhard zijn meermaals aangehaald. Deze methode genoot de voorkeur boven het opleggen van een hoger ruimtelijk compensatieprincipe (bv. een één-op-twee-verhouding), voor wie vandaag bijkomende verharding aanvraagt en op die manier mee zou instaan voor het reduceren van de historische overmaat aan verharding. Bovendien is een hogere compensatieverhouding niet overal haalbaar en niet langer gebaseerd op het 'polluter pays'-principe, waarbij de daadwerkelijke vervuiler verantwoordelijk wordt geacht voor het compenseren van de schade aan mens en milieu.

Bij de invoering van de verordening blijft het bovendien belangrijk aandacht te besteden aan de noodzaak van een gestandaardiseerde methode voor het identificeren van geschikte gebieden voor ontharding. Vastgelegde criteria kunnen helpen bij het bepalen van prioritaire gebieden (bv. stedelijke omgevingen) waar specifieke risico's (bv. overstromingen en hittestress) het meest acuut zijn. Op die manier kunnen middelen doelgericht worden ingezet op locaties waar onthardingsmaatregelen de grootste impact genereren.

7 BIBLIOGRAFIE

- Afdeling Handhaving van het Departement Omgeving. (2022, december 16). *Handhavingsprioriteiten Ruimtelijke Ordening*. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/nieuwe-prioriteiten-ruimtelijke-ordening-voor-omgevingsinspectie>
- Apache. (2025, juni 20). *Welke weg mag weg*. Welke weg mag weg. <https://apache.be/dossier/welke-weg-mag-weg>
- Architecture Workroom Bussels & Departement Omgeving. (2021, maart). *Proeftuin ontharding—Werkboek*. Departement Omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/aan-de-slag>
- Atelier Romain. (z.d.). *Stedenbouwkundige lasten Gent*. Stedenbouwkundige lasten Gent. Geraadpleegd 9 maart 2026, van <https://www.atelierromain.com/projecten/stedenbouwkundige-lasten-gent>
- Beleyn, J. (2015). *Stedenbouwkundige lasten als verse spijs voor de noodlijdende gemeentekas*. 268-270.
- Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van [stedenbouwkundige] handelingen waarvoor geen [omgevingsvergunning] nodig is. Geraadpleegd 15 mei 2026, van <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1019375.html>
- Breekijzer vzw. (z.d.-a). *Leden en bestuur*. Onze leden. Geraadpleegd 13 februari 2026, van <https://breekijzer.be/leden>
- Breekijzer vzw. (z.d.-b). *Missie en visie*. Missie en visie. Geraadpleegd 13 februari 2026, van <https://breekijzer.be/missie>
- Breekijzer vzw. (z.d.-c). *Onze diensten*. Wat doen we? Geraadpleegd 13 februari 2026, van <https://breekijzer.be/diensten>
- Breekijzer vzw. (z.d.-d). *Projecten*. Projecten. Geraadpleegd 13 februari 2026, van <https://breekijzer.be/projecten>
- Breekijzer vzw. (z.d.-e). *Wat is ontharden?* Wat is ontharden (niet)? Geraadpleegd 15 januari 2026, van <https://breekijzer.be/wat-is-ontharden>
- Breekijzer vzw. (2025, mei 23). *Eerste schepen van ontharding*. Eerste schepen van ontharding. <https://breekijzer.be/schepenvanontharding>
- Christiaens, A., & Mollen, F. (2024). *Betonrapport 2024 van de Vlaamse gemeenten en provincies*. Noah Janssen - Natuurpunt VZW. <https://www.natuurpunt.be/projecten/betonrapport-2024>
- De Wilde, E., Bomans, K., Dugernier, M., Debacker, W., De Weerd, Y., & Geens, J. (2023, juni 28). *Overzicht en evaluatie van de inzet van bestaand instrumentarium inzake ontharding*. Peter Cabus - Departement Omgeving. <https://archieff.algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/handle/acd/922514>
- Decreet betreffende de omgevingsvergunning. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1024690.html#H1068274>
- Defoort, P.-J., & Vandermeersch, H. (2018). *De stedenbouwkundige last in de omgevingsvergunning*. 207-231.
- Demeulemeester, S., & Andries, S. (2026a, mei 15). *Boerenbond en Natuurpunt slaan handen in elkaar: “Belast zonevreemde fermettes om de laatste open ruimte te redden”*. <https://www.standaard.be/politiek/boerenbond-en-natuurpunt-slaan-handen-in-elkaar-belast-zonevreemde-fermettes-om-de-laatste-open-ruimte-te-redden/151267084.html>
- Demeulemeester, S., & Andries, S. (2026b, juni 17). *Hoe Jo Brouns de “fermettetaks” na één dag alweer dumpte / De Standaard*. <https://www.standaard.be/politiek/hoe-jo-brouns-de-fermettetaks-na-een-dag-alweer-dumpste/151868678.html>
- Departement Omgeving. (z.d.-a). *De onthardingsscanner: Een strategische tool voor meer groen*. De onthardingsscanner: een strategische tool voor meer groen. Geraadpleegd 10 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/aan-de-slag/de-onthardingsscanner-een-strategische-tool-voor-meer-groen-en-water-in-de-bebouwde-ruimte>
- Departement Omgeving. (z.d.-b). *Instrumentendecreet*. Instrumentendecreet. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/instrumentendecreet>

- Departement Omgeving. (z.d.-c). *Instrumentengids—Lasten*. Instrumentengids - Lasten. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/catalogus/instrumentencodex/lasten>
- Departement Omgeving. (z.d.-d). *Jaarlijkse bodemafdekkingskaart Vlaanderen (JaarBAK)*. Jaarlijkse bodemafdekkingskaart Vlaanderen (JaarBAK). Geraadpleegd 16 januari 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/jaarlijkse-bodemafdekkingskaart-vlaanderen-jaarbak>
- Departement Omgeving. (z.d.-e). *Lasten en voorwaarden bij een omgevingsvergunning*. Lasten en voorwaarden bij een omgevingsvergunning. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/lasten-en-voorwaarden-bij-een-omgevingsvergunning>
- Departement Omgeving. (z.d.-f). *Planbatenheffing*. Planbatenheffing. Geraadpleegd 23 mei 2026, van <https://www.vlaanderen.be/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/planbatenheffing>
- Departement Omgeving. (z.d.-g). *Presentatie instrumentendecreet—Toelichting per instrument*. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/instrumentendecreet>
- Departement Omgeving. (z.d.-h). *Stedenbouwkundige lasten in Gent: Een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken*. Stedenbouwkundige lasten in Gent: Een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/stedenbouwkundige-lasten-in-gent-een-eerlijke-bijdrage-aan-leefbare-buurten-en-wijken>
- Departement Omgeving. (z.d.-i). *Thematische pilootgroep “Stedenbouwkundige lasten”*. Thematische pilootgroep “Stedenbouwkundige lasten”. Geraadpleegd 2 maart 2026, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ruimtelijk-beleid-en-planning/lokaal-aan-de-slag/pilootprojecten-beleidsplan-ruimte-vlaanderen-brv/thematische-pilootgroep-stedenbouwkundige-lasten>
- Departement Omgeving. (z.d.-j). *Vlaanderen breekt uit*. Geraadpleegd 15 februari 2025, van <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/ontharden>
- Departement Omgeving. (z.d.-k). *Vrijstelling van de planbatenheffing bij herbestemming van een zonevreemde woning, bedrijf of gebouw*. Vrijstelling van de planbatenheffing bij herbestemming van een zonevreemde woning, bedrijf of gebouw. Geraadpleegd 23 mei 2026, van <https://www.vlaanderen.be/belastingen-en-begroting/vlaamse-belastingen/planbatenheffing/vrijstelling-van-de-planbatenheffing-bij-herbestemming-van-een-zonevreemde-woning-bedrijf-of-gebouw>
- Departement Omgeving. (2018, juli 20). *Strategische Visie BRV*. Departement Omgeving. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/beleidsplan-ruimte-vlaanderen-strategische-visie>
- Departement Omgeving. (2023a). *Hefboom voor een duurzame en robuuste leefomgeving*. Peter Cabus - Departement Omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/decreten-en-uitvoeringsbesluiten/wetwijzer/lasten-en-voorwaarden-bij-een-omgevingsvergunning>
- Departement Omgeving. (2023b, februari 6). *Vrijstelling vergunningsplicht inzake afbraak en ontharding*. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/vrijstelling-vergunningsplicht-inzake-afbraak-en-ontharding>
- Departement Omgeving. (2024, november). *Ontharding in Vlaanderen—De uitdaging in Vlaanderen en zijn referentieregio's*. Toon Denys, secretaris-generaal - Departement Omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/onderzoek-cijfers-en-geotoepassingen/omgevingsrapportage-1#:~:text=Briefing%20Ontharding%20in%20Vlaanderen,ontharding%20worden%20per%20referentieregio%20uitgelicht>
- Departement Omgeving. (2025a, juli 14). *Conceptnota BRV - Krachtlijnen voor het BRV*. Toon Denys, secretaris-generaal - Departement Omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/BRV>
- Departement Omgeving. (2025b, oktober 15). *Verharding*. Verharding. <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding>
- Departement Omgeving. (2025c, oktober 15). *Verharding in harde bestemmingen*. Verharding in harde bestemmingen. <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding-harde-bestemmingen>

- Departement Omgeving. (2025d, oktober 15). *Verharding in openruimtebestemmingen*. Verharding in openruimtebestemmingen. <https://indicatoren.omgeving.vlaanderen.be/indicatoren/verharding-openruimtebestemmingen>
- Departement Omgeving, Breekijzer vzw, & Trage Wegen vzw. (2025, november). *Onthardingsscanner—Leidraad bij de GIS-analysemodule*. Toon Denys, secretaris-generaal - Departement Omgeving. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/onthardingsscanner-leidraad-bij-de-gis-analysemodule>
- Directive (EU) 2025/2360 of the European Parliament and of the Council of 12 November 2025 on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law), Webiste (2025). <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj>
- European Commission. (2012). *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*. Publications Office of the European Union, 2012. <https://doi.org/10.2779/75498>
- European Commission. (2021, november 17). *Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions*. European Commission. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0699>
- European Commission. (2023, juli 23). *EU-Missions—Soil deal for Europe*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89673ad9-2c25-11ee-95a2-01aa75ed71a1/language-en>
- European Commission. (2026a, april 30). *Ensuring that polluters pay—Toolkit*. https://environment.ec.europa.eu/economy-and-finance/ensuring-polluters-pay_en
- European Commission. (2026b, mei 4). *Soil Monitoring Law*. Soil Monitoring Law. https://environment.ec.europa.eu/topics/soil-health/soil-monitoring-law_en
- Frezzi, S., Cortinovis, C., Carlsson, C., Coussy, S., Decoville, A., Flexman, K., Gradinaru, S., Halleux, J.-M., Lacoere, P., Lazzari, F. N., Munafò, M., Nicolau, R., Siedentop, S., Sobocká, J., Vejchodská, E., & Geneletti, D. (2025). Outlook on the knowledge gaps to reduce soil sealing and increase the reuse of urban soil. *Soils for Europe*, 1. <https://doi.org/10.3897/soils4europe.e149412>
- Gecodificeerd Decreet Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Geraadpleegd 18 april 2026, van <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1018245.html>
- Gemeente Aartselaar. (2025, juni 23). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/ecfb504a-8cf5-439c-a229-698c6c254653>
- Gemeente Bredene. (2024, augustus 27). *Stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/cb5f774e-37c1-4f15-805f-b726be8fc8d3>
- Gemeente Dilbeek. (2021, juni 22). *Besluit van de Gemeenteraad—Aanpassing reglement belasting op (ver)bouwen en verharden*. <https://www.dilbeek.be/nl/belastingreglement-op-verharden-verbouwen-en-uitbreiden>
- Gemeente Evergem. (2018, augustus 30). *Stedenbouwkundige verordening bouwen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/e8277623-abc9-4e09-b00b-26ed278ffdf5>
- Gemeente Evergem. (2025, januari 27). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake financiële lasten bij omgevingsvergunningen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/a3238cf2-72d9-47c7-93b4-9e0966fed0ba>
- Gemeente Herzele. (2024, maart 27). *Stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/ede5b9f5-f35f-447d-8c53-5bd264bc6f10>
- Gemeente Merchtem. (2019, december 16). *Stedenbouwkundige verordening bijkomende normen inzake het uitrustingsniveau bij meergezinswoningen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/8e447f88-2c98-433f-a115-b9d307b70a17>
- Gents Milieufront. (2021, januari 15). *Tijd voor ontharding en meer respect voor grondwater*. Tijd voor ontharding en meer respect voor grondwater. <https://www.bondbeterleefmilieu.be/artikel/tijd-voor-ontharding-en-meer-respect-voor-grondwater>

- Grantham Research Institute on climate change and the environment & The London School of Economics and Political Science. (2022, juli 18). *What is the polluter pays principle?* <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-polluter-pays-principle/>
- Halleux, J.-M., Hendricks, A., Nordahl, B., & Maliene, V. (Red.). (2022). *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich. <https://doi.org/10.3218/4147-7>
- Hendricks, A., Lacoere, P., van der Krabben, E., & Oorschot, C. (2021). Limits of Negotiable Developer Obligations. *Sustainability*, 13(20). <https://doi.org/10.3390/su132011364>
- HOGENT-onderzoekscentrum DRUM. (2024, februari 27). *Reductieopgave—Totale onthardingsopgave*. Reductieopgave. <https://betonmeter.be/reductieopgave/>
- HOGENT-onderzoekscentrum DRUM, & Van de Steene, E. (2026). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en bouwcodes in Vlaanderen* [Dataset].
- Jones, A., Panagos, P., Barcelo, S., Bouraoui, F., Bosco, C., Dewitte, O., Gardi, C., Erhard, M., Hervás, J., Hiederer, R., Jeffery, S., Lükewille, A., Marmo, L., Montanarella, L., Olazábal, C., Petersen, J.-E., Penizek, V., Strassburger, T., Tóth, G., ... Yigini, Y. (2012). *The State of Soil in Europe—A contribution of the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report— SOER 2010*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2788/75626>
- Lacoere, P. (2023). *Lusten zonder lasten? Public Value Capture in Vlaanderen*. (57).
- Lacoere, P., Hurtado, O. Z., Engelen, G., & Taeckens, T. (2025, februari). *Rapport 6. Gemeentelijke reductieopgave ruimtebeslag en verharding*. HOGENT-onderzoekscentrum DRUM. <https://betonmeter.be/>
- Leidal. (2021). *Een regionale onthardingsstrategie voor Zuid-West-Vlaanderen*. Leidal. <https://www.leidal.be/regionaleonthardingsstrategie>
- OECD & Lincoln Institute of Land Policy. (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4f9559ee-en>
- Pierlet, I. (2024, december 13). *Vergroening Spaanse Kroonwijk valt in de prijzen*. Stad Leuven - Pers. <https://pers.leuven.be/vergroening-spaanse-kroonwijk-valt-in-de-prijzen>
- Pisman, A., Vanacker, S., Bieseman, H., Vanongeval, L., Van Steertegem, M., Poelmans, L., & Van Dyck, K. (Red.). (2021). *Ruimterapport Vlaanderen 2021*. <https://www.vlaanderen.be/publicaties/ruimterapport-vlaanderen-rura-een-ruimtelijke-analyse-van-vlaanderen>
- Prokop, G., Jobstmann, H., & Schönbauer, A. (2011). *Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27*. European Commission. <https://doi.org/10.2779/15146>
- Schauvliege, M., Steenwegen, C., Meuleman, E., Aerts, S., Almaci, M., & Vaneeckhout, J. (2024, februari 26). *Voorstel van resolutie over de structurele ontharding van de bodem in Vlaanderen*. <https://www.vlaamsparlament.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1806531>
- Schoups advocaten. (2024, februari 2). *Stad Antwerpen maakt een nieuwe verordening stedenbouwkundige lasten*. Omgevingsrecht - Stad Antwerpen maakt een nieuwe verordening stedenbouwkundige lasten. https://schoups.be/nl/news_items/stad-antwerpen-maakt-een-nieuwe-verordening-stedenbouwkundige-lasten
- Schwartz, C., Beaujouan, V., Brogini, F., Bulot, A., Consalès, J. N., Corbel, A., Cozzi, M., Dagois, R., Daniel, H., David, P., Gontier, M., Goudon, R., Herbreteau, A., Lasseigne, P., Lothodé, M., Louvet, J.-C., Moret, A., Ouvrard, S., Perridy, L., ... Vidal-Beaudet, L. (2024, december). *Désimperméabiliser les villes—Guide opérationnel pour (re)découvrir les sols urbains*. Plante & Cité.
- Stad Antwerpen. (2024a, april 29). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake stedenbouwkundige lasten*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/8e48f506-b2da-4822-8b65-5b38f259537b>
- Stad Antwerpen. (2024b, april 29). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake stedenbouwkundige lasten Antwerpen*. Stad Antwerpen. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/8e48f506-b2da-4822-8b65-5b38f259537b>

- Stad Gent. (z.d.-a). *Een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken*. Een eerlijke bijdrage aan leefbare buurten en wijken. Geraadpleegd 9 maart 2026, van <https://stad.gent/nl/wonen-bouwen/bouwvoorschriften/een-eerlijke-bijdrage-aan-leefbare-buurten-en-wijken>
- Stad Gent. (z.d.-b). *Gratis puinzak voor ontharding* | Stad Gent. Gratis puinzak voor ontharding. Geraadpleegd 12 februari 2026, van <https://stad.gent/nl/groen-milieu/klimaat/vergroen-je-buurt/onthard-en-vergroen-je-tuin/gratis-puinzak-voor-ontharding>
- Stad Gent. (z.d.-c). *Rewild the city*. Rewild the city. Geraadpleegd 7 januari 2026, van <https://www.rewildthecity.eu/nl-be>
- Stad Gent. (2022, maart 23). *Belasting op bouwen en verharden*.
- Stad Ieper. (2024, februari 5). *Gemeentelijk stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/f94ba3ad-a43c-4c35-854d-91993c8a8212>
- Stad Kortrijk. (2024, juli 8). *Bouwcode*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/6ca26f11-10db-4c2a-be0e-26b79ca00b95>
- Stad Roeselare. (2024, juni 24). *Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 2024*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/d19083f0-eb65-4ceb-b501-f0bacc5f4404>
- Stad Sint-Niklaas. (2024, november 22). *Bouwcode*. <https://dsi.omgeving.vlaanderen.be/fiche-detail/ca6a20e0-e927-4363-8cd3-c72a029e88e3>
- Taskforce Bouwshift. (2021, november 30). *Taskforce Bouwshift (2021)*. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/rapport-van-de-taskforce-bouwshift-beschikbaar>
- Tobias, S., Conen, F., Duss, A., M. Wenzel, L., Buser, C., & Alewell, C. (2018). *Soil sealing and unsealing: State of the art and examples*. 2015-2024. <https://doi.org/10.1002/ldr.2919>
- Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R., & Morisse, B. (2019). *Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen*. Departement Omgeving.
- Vandekerckhove, B., Van Hulle, M., Vanhaeren, R., Foré, P., & Zwerts, E. (2021, april 26). *Onthardingswinst: Afwegingskader en kansenskaart, deel 2*. Peter Cabus - Departement Omgeving. <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/onthardingswinst-afwegingskader-en-kansenskaart>
- Vlaams Parlement. (2021, november 30). *Verslag vergadering Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie*. Verslag vergadering Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-werk/commissies/commissievergaderingen/1576656/verslag/1577790>
- Vlaams Parlement. (2022, juni 14). *Schriftelijke vraag van Mieke Schauvliege aan Zuhal Demir betreffende de monitoring van de verhardingsgraad*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1646968>
- Vlaamse Statistische Autoriteit. (2025, oktober 2). *Metadata: Verharding*. Metadata: Verharding. <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/ruimtegebruik/verharding/metadata-verharding>

8 FIGURENLIJST

Figuur 1 – coverfoto: Uitbreken van publieke voetpaden, foto van Gents Milieufrent (Gents Milieufrent, 2021)	1
Figuur 2: Schematische weergave ruimtebeslag, beeld van Departement Omgeving (Pisman et al., 2021, p. 31)	18
Figuur 3: Verschil tussen verharding en ontharding, beeld van Breekijzer vzw (Breekijzer vzw, z.d.-e)	19
Figuur 4: Verhardingsgraad per regio van de lidstaten van de Europese Unie in 2006, kaart van Environment Agency Austria (Prokop et al., 2011, p. 40)	21
Figuur 5: Hiërarchie voor de aanpak van ruimtebeslag en verharding, beeld van Europese Commissie (European Commission, 2021, p. 9)	22
Figuur 6: Aandeel verharde oppervlakte in Vlaanderen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025b)	24
Figuur 7: Aandeel verharde oppervlakte in de harde bestemmingen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025c)	26
Figuur 8: Aandeel verharde oppervlakte in de openruimtebestemmingen, grafiek van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025d)	26
Figuur 9: Minimale reductieopgave verharding, beeld van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (Lacoere et al., 2025, p. 25)	28
Figuur 10: Verhardingsgraad van de Vlaamse gemeenten, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2025b)	29
Figuur 11: Totale onthardingsopgave per gemeente voor 2022 uitgedrukt in hectare, webtool Betonmeter van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (HOGENT-onderzoekscentrum DRUM, 2024)	30
Figuur 12: Vlaamse onthardingsgraad en -uitdagingen volgens de referentieregio's, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2024, p. 8)	31
Figuur 13: Spaanse Kroonwijk in Leuven voor de heraanleg, foto van Stad Leuven (Pierlet, 2024)	37
Figuur 14: Spaanse Kroonwijk in Leuven na de heraanleg, foto van Stad Leuven (Pierlet, 2024)	37
Figuur 15: Het basisprincipe van nieuw zonevreemd gebruik met ruimtelijke krimp en ontharding als stedenbouwkundige last, beeld van Taskforce Bouwshift 2021 (Taskforce Bouwshift, 2021, p. 62)	44
Figuur 16: Waardestappen van vastgoedontwikkeling, beeld van Andreas Hendricks (Halleux et al., 2022, p. 20)	50
Figuur 17: Aantal PVC-instrumenten dat landen op regelmatige basis gebruiken, kaart van OECD en Lincoln Institute of Land Policy (OECD & Lincoln Institute of Land Policy, 2022, p. 28)	53
Figuur 18: Dubbele evenredigheid van de stedenbouwkundige last, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 9)	56
Figuur 19: Overzichtsschema toepassingsprincipes bij het inzetten van stedenbouwkundige lasten, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 34)	57
Figuur 20: Verschillende types stedenbouwkundige lasten, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 44)	60
Figuur 21: Bepalen van de ontwikkelmarge, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 50)	61
Figuur 22: Overzichtsschema stedenbouwkundige lasten - vanaf 1 januari 2024, beeld van Departement Omgeving (Departement Omgeving, 2023a, p. 7)	66
Figuur 23: Schematische weergave inzet van lasten in Hemiksem, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 14)	67
Figuur 24: Schematische weergave inzet van lasten in Boechout, beeld van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 19)	68
Figuur 25: Schematische weergave inzet van lasten in Gent, beeld van Stad Gent (Stad Gent, z.d.-a)	69
Figuur 26: Visualisatie in de Bouwcode van Kortrijk ter verduidelijking van de minimale oppervlakte levendig groen, illustratie van Atelier Romain (Stad Kortrijk, 2024, p. 63)	71
Figuur 27: Visualisatie in de Bouwcode van Kortrijk ter verduidelijking van de maximale verharde oppervlakte van de voortuin, illustratie van Atelier Romain (Stad Kortrijk, 2024, p. 65)	71
Figuur 28: Mogelijke scenario's tot het invoeren van een last in natura in verhouding tot de Vlaamse reductieopgave, eigen verwerking op basis figuur 6.3 in Rapport 6 - Gemeentelijke reductieopgave ruimtebeslag en verharding van het HOGENT-onderzoekscentrum DRUM (Lacoere et al., 2025, p. 9)	79
Figuur 29: Overzicht van de gewestelijke stedenbouwkundige conceptverordening inzake een verhardingscompensatie bij omgevingvergunningen, eigen verwerking	82
Figuur 30: Schematische weergave van het gesloten financieel systeem van de finale verordening, eigen verwerking	93

9 TABELLENLIJST

Tabel 1: Leeswijzer ter verduidelijking van de structuur van de masterproef, eigen verwerking	16
Tabel 2: Overzicht van de verschillende mogelijkheden tot het inzetten van stedenbouwkundige lasten, tabel van Atelier Romain, Publicus advocaten en Rebel Group (Vandekerckhove et al., 2019, p. 35)	58
Tabel 3: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het bestuursniveau, eigen verwerking	84
Tabel 4: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het ruimtelijk principe, eigen verwerking	85
Tabel 5: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van de financiële last, eigen verwerking	86
Tabel 6: Overzicht van de voor- en tegenargumenten zoals vermeld tijdens de bespreking van het onthardingsfonds, eigen verwerking	88
Tabel 7: De voor- en nadelen van lasten in natura en financiële lasten, eigen verwerking	90

10 BIJLAGEN

10.1 De modelverordening van het Departement Omgeving

De finale verordening inzake een verhardingscompensatie werd gebaseerd op de *modelverordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen* van het Departement Omgeving.

MODEL BESLISSING SCHEPENCOLLEGE

EERSTE GOEDKEURING

PROVINCIE KEMPEN
GEMEENTE ZONNEDORP

Besluit tot eerste principiële goedkeuring van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), artikel 2.3.1 en 2.3.2, dat de rechtsgrond voor deze verordening biedt;

Gelet op het decreet van 25 mei 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 75 en 77;

Overwegende dat artikel 75, paragraaf 3, 4°, zoals gewijzigd door het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 bepaalt dat financiële lasten slechts kunnen worden opgelegd als dit geregeld wordt in een stedenbouwkundige verordening; dat deze regeling op 1 januari 2024 in werking treedt; dat het daarom aangewezen is dat de gemeente zo spoedig mogelijk over een definitief goedgekeurde stedenbouwkundige verordening beschikt;

Overwegende dat artikel 2.3.2 van de VCRO de goedkeuringsprocedure voor gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen vastlegt; dat de relevante delen hiervan luiden:
"§ 2. (...)

Het college van burgemeester en schepenen is belast met het opmaken van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en neemt de nodige maatregelen tot opmaak.

Het college van burgemeester en schepenen legt het ontwerp van stedenbouwkundige verordening voor advies voor aan het departement, de deputatie en aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. Het departement en de deputatie geven advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in paragraaf 2/1, derde lid, 1° tot en met 5°. De adviezen worden binnen dertig dagen na de ontvangst van het dossier naar het college van burgemeester en schepenen gestuurd. Als er geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereisten worden voorbijgegaan.

Het college van burgemeester en schepenen onderwerpt het ontwerp van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.

De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt samen met het besluit van de gemeenteraad en het volledige advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening binnen tien dagen na de definitieve vaststelling met een beveiligde zending bezorgd aan de deputatie en het departement."

(N.V.D.R. Enkel de rechtelijke macht kan met zekerheid uitmaken of een plan-mer-screening voor een bepaalde concrete verordening nodig is. Maar de volgende twee passages lijken ons van toepassing als het model gevolgd wordt en zeker niet te generaliseren als de verordening bijvoorbeeld wel randvoorwaarden voor de vergunningverlening zou omvatten).

Overwegende dat sommige gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen onderworpen moeten worden aan een plan-m.e.r.-screening; dat stedenbouwkundige verordeningen in bepaalde gevallen geen kader vormen voor de vergunningverlening; dat voorliggende verordening inzake lasten geen randvoorwaarden voor de toekenning van vergunningen omvat; dat deze verordening weliswaar zal toegepast worden bij de afgifte van omgevingsvergunningen, maar geen beoordelings- of toetsingskader vormt bij de vraag of een vergunning al dan niet kan verleend worden; dat er immers een duidelijk juridisch onderscheid in de wetgeving wordt gemaakt tussen enerzijds voorwaarden, die wel dienen om een aanvraag vergunbaar te maken, en anderzijds lasten, die dat oogmerk niet hebben; dat de vraag of een ontwerp voor vergunning in

aanmerking komt en bijvoorbeeld voldoende openbaar domein of andere infrastructuur voorziet in de vergunningverlening (en de milieueffectbeoordeling (project-MER, ontheffing of project-m.e.r.-screening) van de vergunningsaanvraag) wordt bekeken en niet in deze verordening wordt vastgelegd; dat de getallen inzake de last in natura een louter mathematische doelstelling van kostenafweging tussen natura en financiële last hebben; dat een plan-mer-screening aldus niet vereist is omdat deze verordening zich louter beperkt tot het onderwerp "lasten";

Overwegende deze verordening inzake lasten geen kader vormt om te bepalen of een vergunning verleend kan worden, wat de finaliteit is van voorwaarden, maar ertoe strekt om de financiering mogelijk te maken van de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van een vergunning op zich moet nemen; dat deze verordening as such geen significante effecten heeft op beschermde soorten en habitattypes in habitat- en vogelrichtlijngebieden; dat een passende beoordeling aldus niet vereist is omdat deze verordening zich louter beperkt tot het onderwerp "lasten";

Overwegende dat de redenen waarom bepaalde opties gekozen worden, uiteengezet worden in de rechterkolom van de verordening zelf;

Overwegende dat een stedenbouwkundige verordening in werking treedt 10 dagen na de publicatie, bij uittreksel, van de definitieve goedkeuring ervan in het Belgisch Staatsblad;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Artikel 1. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten, zoals in bijlage gevoegd bij deze beslissing, wordt principieel goedgekeurd.

Art. 2. De decretaal voorziene goedkeuringsprocedure wordt aangevat:

1° de organisatie van het openbaar onderzoek dat minstens dertig dagen loopt, overeenkomstig artikel 2.3.2 van de VCRO en het Besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 houdende regeling van het openbaar onderzoek over stedenbouwkundige verordeningen, en bekend te maken:

- a) in het Belgisch Staatsblad;
- b) via een bericht op de website van de gemeente, en;
- c) via een bericht in lokaal drukwerk dat minstens in alle brievenbussen van de gemeente wordt verspreid. Als het lokaal drukwerk als publiciteit wordt beschouwd, hoeft het niet te worden verspreid in de brievenbussen waarop een aanduiding is aangebracht dat de bewoners geen publiciteit wensen te ontvangen.

2° het inwinnen van het advies van het Departement, van de deputatie en van de GECORO;

MODEL GEMEENTERAADSBSLISSING

DEFINITIEVE GOEDKEURING

PROVINCIE KEMPEN
GEMEENTE ZONNEDORP

Besluit tot definitieve goedkeuring van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), artikel 2.3.1 en 2.3.2, dat de rechtsgrond voor deze verordening biedt;

Gelet op het decreet van 25 mei 2014 betreffende de omgevingsvergunning, artikel 75 en 77;

Gelet op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van XXX, waarbij de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten principieel werd goedgekeurd;

Overwegende dat artikel 75, paragraaf 3, 4°, zoals gewijzigd door het Instrumentendecreet van 26 mei 2023 bepaalt dat financiële lasten slechts kunnen worden opgelegd als dit geregeld wordt in een stedenbouwkundige verordening; dat deze regeling op 1 januari 2024 in werking treedt; dat het daarom aangewezen is dat de gemeente zo spoedig mogelijk over een definitief goedgekeurde stedenbouwkundige verordening beschikt;

Overwegende dat artikel 2.3.2 van de VCRO de goedkeuringsprocedure voor gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen vastlegt; dat de relevante delen hiervan luiden:
"§ 2. (...)

Het college van burgemeester en schepenen is belast met het opmaken van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen en neemt de nodige maatregelen tot opmaak.

Het college van burgemeester en schepenen legt het ontwerp van stedenbouwkundige verordening voor advies voor aan het departement, de deputatie en aan de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening. Het departement en de deputatie geven advies over de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in paragraaf 2/1, derde lid, 1° tot en met 5°. De adviezen worden binnen dertig dagen na de ontvangst van het dossier naar het college van burgemeester en schepenen gestuurd. Als er geen advies is verleend binnen die termijn, mag aan de adviesvereisten worden voorbijgegaan.

Het college van burgemeester en schepenen onderwerpt het ontwerp van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening aan een openbaar onderzoek. Het openbaar onderzoek duurt dertig dagen en wordt minstens aangekondigd door een bericht in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering stelt nadere regels voor het openbaar onderzoek vast.

De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt samen met het besluit van de gemeenteraad en het volledige advies van de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening binnen tien dagen na de definitieve vaststelling met een beveiligde zending bezorgd aan de deputatie en het departement."

(N.V.D.R. Enkel de rechtelijke macht kan met zekerheid uitmaken of een plan-mer-screening voor een bepaalde concrete verordening nodig is. Maar de volgende twee passages lijken ons van toepassing als het model gevolgd wordt en zeker niet te generaliseren als de verordening bijvoorbeeld wel randvoorwaarden voor de vergunningverlening zou omvatten).

Overwegende dat sommige gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen onderworpen moeten worden aan een plan-m.e.r.-screening; dat stedenbouwkundige verordeningen in bepaalde gevallen geen kader vormen voor de vergunningverlening; dat voorliggende verordening inzake lasten geen randvoorwaarden voor de toekenning

van vergunningen omvat; dat deze verordening weliswaar zal toegepast worden bij de afgifte van omgevingsvergunningen, maar geen beoordelings- of toetsingskader vormt bij de vraag of een vergunning al dan niet kan verleend worden; dat er immers een duidelijk juridisch onderscheid in de wetgeving wordt gemaakt tussen enerzijds voorwaarden, die wel dienen om een aanvraag vergunbaar te maken, en anderzijds lasten, die dat oogmerk niet hebben; dat de vraag of een ontwerp voor vergunning in aanmerking komt en bijvoorbeeld voldoende openbaar domein of andere infrastructuur voorziet in de vergunningverlening (en de milieueffectbeoordeling (project-MER, ontheffing of project-m.e.r.-screening) van de vergunningsaanvraag) wordt bekeken en niet in deze verordening wordt vastgelegd; dat de getallen inzake de last in natura een louter mathematische doelstelling van kostenafweging tussen natura en financiële last hebben; dat een plan-mer-screening aldus niet vereist is omdat deze verordening zich louter beperkt tot het onderwerp "lasten";

Overwegende deze verordening inzake lasten geen kader vormt om te bepalen of een vergunning verleend kan worden, wat de finaliteit is van voorwaarden, maar ertoe strekt om de financiering mogelijk te maken van de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van een vergunning op zich moet nemen; dat deze verordening als such geen significante effecten heeft op beschermde soorten en habitattypes in habitat- en vogelrichtlijngebieden; dat een passende beoordeling aldus niet vereist is omdat deze verordening zich louter beperkt tot het onderwerp "lasten";

Overwegende dat de redenen waarom bepaalde opties gekozen worden, uiteengezet en gemotiveerd worden in de rechterkolom van de verordening zelf;

Overwegende dat een openbaar onderzoek van minstens 30 dagen werd gehouden van XXX tot en met XXX; dat dit openbaar onderzoek werd bekend gemaakt:

- a) het Belgisch Staatsblad, op XXX;
- b) via een bericht op de website van de gemeente, en;
- c) via een bericht in lokaal drukwerk dat minstens in alle brievenbussen van de gemeente wordt verspreid. Als het lokaal drukwerk als publiciteit wordt beschouwd, hoeft het niet te worden verspreid in de brievenbussen waarop een aanduiding is aangebracht dat de bewoners geen publiciteit wensen te ontvangen.

Overwegende dat tijdens dit openbaar onderzoek XXX aantal standpunten, opmerkingen en bezwaren werden geformuleerd; dat deze als volgt worden besproken:
XXX

Overwegende dat op XXX het advies van de GECORO werd ingewonnen;
dat de GECORO op XXX volgend advies heeft uitgebracht: XXX
dat hierover het volgende standpunt wordt ingenomen: XXX

Overwegende dat op XXX het advies van het departement Omgeving werd ingewonnen;
dat het departement Omgeving op XXX volgend advies heeft uitgebracht: XXX
dat hierover het volgende standpunt wordt ingenomen: XXX

Overwegende dat op XXX het advies van de deputatie werd ingewonnen;
dat de deputatie op XXX volgend advies heeft uitgebracht: XXX
dat hierover het volgende standpunt wordt ingenomen: XXX

Overwegende dat de verdere procedure als volgt geregeld wordt in de VCRO:

"Art. 2.3.2. § 2/1. De deputatie en de Vlaamse Regering beschikken over een termijn van vijfenveertig dagen, die ingaat de dag na de betekening, vermeld in paragraaf 2, achtste lid, om de uitvoering van het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening te schorsen. Een schorsing kan niet gedeeltelijk zijn. De Vlaamse Regering kan binnen de voormelde termijn een definitief vastgestelde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening ook geheel of gedeeltelijk vernietigen. Een afschrift van het schorsings- of vernietigingsbesluit wordt binnen een ordetermijn van tien dagen met een beveiligde zending bezorgd aan het college van burgemeester en schepenen.

Binnen de ordetermijn, vermeld in het eerste lid, bezorgt de Vlaamse Regering een afschrift van het schorsings- of vernietigingsbesluit aan de deputatie. Als de deputatie een schorsingsbesluit neemt, bezorgt ze daarvan binnen de voormelde ordetermijn een afschrift aan het departement.

Het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kan alleen worden geschorst:

1° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening uitvoering geeft aan een optie uit het gemeentelijk beleidsplan ruimte waarbij de Vlaamse Regering of de deputatie voorbehoud heeft gemaakt overeenkomstig artikel 2.1.11, § 2, tweede lid;

2° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening uitvoering geeft aan een beleidskader van het gemeentelijk beleidsplan ruimte dat de Vlaamse Regering niet meer geldig heeft verklaard overeenkomstig artikel 2.1.5, § 2, tweede lid, of dat de provincieraad niet meer geldig heeft verklaard overeenkomstig artikel 2.1.8, § 2, tweede lid;

3° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening kennelijk onverenigbaar is met een beleidskader of, in voorkomend geval, een ontwerp van beleidskader van het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen of het provinciaal beleidsplan ruimte;

4° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening strijdig is met een gewestelijke of provinciale stedenbouwkundige verordening of, in voorkomend geval, een ontwerp van gewestelijke of provinciale stedenbouwkundige verordening;

5° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening strijdig is met artikel 2.3.1 of 4.2.5;

6° als de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening;

7° wegens de niet-naleving van een substantiële vormvereiste.

De Vlaamse Regering gaat alleen over tot vernietiging als ze van oordeel is dat de onverenigbaarheid, de strijdigheid of de niet-naleving, vermeld in het derde lid, niet kan worden hersteld, weggewerkt of opgelost door het volgen van de procedure, vermeld in paragraaf 2/2.

§ 2/2. In geval van schorsing beschikt de gemeenteraad over een termijn van negentig dagen die ingaat de dag na de verzending van het schorsingsbesluit aan het college van burgemeester en schepenen, om de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening opnieuw definitief vast te stellen. Bij de definitieve vaststelling van de verordening kunnen ten opzichte van de geschorste verordening alleen wijzigingen worden aangebracht die gebaseerd zijn op of voortvloeien uit het schorsingsbesluit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wordt samen met het nieuwe besluit van de gemeenteraad onmiddellijk na de definitieve vaststelling met een beveiligde zending bezorgd aan de deputatie en het departement.

Als de gemeenteraad binnen de voormelde termijn van negentig dagen geen nieuw besluit tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening neemt, vervallen het geschorste gemeenteraadsbesluit en het ontwerp van gemeentelijke stedenbouwkundige verordening.

Als het besluit van de gemeenteraad tot definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening niet tijdig is geschorst of vernietigd, wordt de gemeenteraadsbeslissing houdende definitieve vaststelling van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad."

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Artikel 1. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten, zoals in bijlage gevoegd bij deze gemeenteraadsbeslissing, wordt definitief goedgekeurd.

Art. 2. Het college van burgemeester en schepenen wordt belast met het verder zetten van de decretaal voorziene goedkeuringsprocedure.

Dit is slechts een model. De gemeente kan dit model zoveel aanpassen als ze wil of voor een totaal andere opbouw kiezen.

MODEL VERORDENING

BIJLAGE BIJ HET BESLUIT VAN XXXX

GEMEENTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING INZAKE LASTEN BIJ OMGEVINGSVERGUNNINGEN	
VERORDENENDE BEPALINGEN	TOELICHTING

HOOFDSTUK 1. INLEIDENDE BEPALINGEN	
Artikel 1. §1. In deze verordening wordt verstaan onder: 1° bevoegde overheid: de overheid bedoeld in artikel 15 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning; 2° bovengrondse nuttige vloeroppervlakte: de vloeroppervlakte zoals gevraagd en gedefinieerd door het omgevingsloket; 3° decreet betreffende de omgevingsvergunning: het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning; 4° handelingen: werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties, conform artikel 1.1.2, 7° VCRO; 5° VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. 6° woongelegenheid: een woning of een deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.	§1. Dit zijn een paar definities. Voor bovengrondse nuttige vloeroppervlakte wordt verwezen naar het omgevingsloket. Woongelegenheid wordt gebruikt zoals bedoeld in de VCRO (art. 4.2.1, 7°).
§2. Deze verordening heeft tot doel om op uniforme wijze minimale stedenbouwkundige lasten te verbinden aan aanvragen. Geval per geval kunnen, in toepassing van artikel 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, grotere stedenbouwkundige lasten dan voorzien in deze verordening worden opgelegd, zowel financieel als in natura.	§2. Het doel van de verordening wordt in dit artikel weergegeven. Hierbij wordt de nadruk gelegd op uniformiteit en voorspelbaarheid voor de ontwikkelaar. Ook betreft het slechts minimale normen.
§3. Bij de goedkeuring van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden zal de gemeente een financiële stedenbouwkundige last opleggen als een last in natura onmogelijk, onwenselijk of onvoldoende is. Stedenbouwkundige lasten in natura en financiële stedenbouwkundige lasten kunnen gecombineerd worden.	§3. De last in natura draagt steeds de voorkeur van de gemeente weg. Sommige projecten zijn zo klein of hebben zo'n specifieke ligging dat een last in natura onmogelijk of onwenselijk is. Openbare groenzones bijvoorbeeld hebben een bepaalde grootte nodig om zinvol te zijn. Het heeft ook geen zin om een speelplein te eisen als er 200 meter verder al een speelplein is. Ook kan een last in natura soms een onvoldoende inspanning van de ontwikkelaar inhouden. Twee openbare zitbanken in een verkaveling

	van 50 kavels is in redelijkheid bijvoorbeeld duidelijk onvoldoende. Een combinatie van beide soorten lasten is mogelijk. Dit zal vooral voorkomen wanneer de last in natura onvoldoende is.
§4. De volgende stedenbouwkundige lasten worden bij de toepassing van artikel 3 en volgende van deze verordening buiten beschouwing gelaten: 1° lasten die de aanleg of renovatie van infrastructuur, noodzakelijk voor de realisatie van een project, zoals openbare wegen en nutsvoorzieningen, inhouden; 2° lasten die de kosteloze overdracht van de infrastructuur, vermeld in punt 1°, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd, inhouden.	§4. Sommige projecten kunnen slechts gerealiseerd worden (en zijn slechts vergunbaar) als er wegenis wordt aangelegd of als een hoogspanningscabine, waterinfiltratiebekken of waterzuiveringsinstallatie wordt voorzien. De aanleg of renovatie van dergelijke noodzakelijke infrastructuur wordt niet gevat door de verordening. Het opleggen van die infrastructuur is uiteraard wel ook een stedenbouwkundige last, maar de verordening behandelt ze niet, behalve in artikel 2. Voorbeelden van niet noodzakelijke infrastructuur die wel wordt gevat, zijn: - Fiets- en voetgangersverbindingen - Groenzones - Speelpleinen - ...
HOOFDSTUK 2. DOOR HET DECREET BETREFFENDE DE OMGEVINGSVERGUNNING VERPLICHTE LASTEN	
Artikel 2. §1. Overeenkomstig artikel 75, §1, tweede lid, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning neemt de bevoegde overheid volgende lasten op bij een omgevingsvergunning: 1° de lasten die de gemeenteraad heeft opgelegd bij de beslissing over de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van de gemeenteweg, vermeld in artikel 31 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning; 2° de lasten met het oog op de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod als voldaan is aan de uitsluitende voorwaarde, vermeld in artikel 5.100 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021; 3° de lasten die de gemeenteraad met toepassing van artikel 5.6.11, §4, van de VCRO heeft opgelegd bij de volledige of gedeeltelijke vrijgave van een woonreservegebied; 4° de lasten bij toepassing van de volgende afwijkingsregels van stedenbouwkundige voorschriften van titel 4, hoofdstuk 4, van de VCRO: a) de afwerkingsregel conform artikel 4.4.3 van de VCRO; b) de basisrechten voor zonevreemde constructies conform artikel 4.4.10 tot 4.4.20 van de VCRO; c) de zonevreemde functiewijzigingen conform artikel 4.4.23 van de VCRO. §2. De financiële lasten, op te leggen met toepassing van paragraaf 1, 4°, bedragen:	Door te spreken over "bevoegde overheid", is ook de deputatie gebonden door de verordening. De algemene bepaling over de mogelijkheid tot het opnemen van lasten in vergunningen wordt opgenomen in het eerste lid van paragraaf 1 van het nieuwe artikel 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning. In het tweede lid wordt opgenomen welke lasten de vergunningverlenende overheid verplicht moet opnemen: - de lasten opgelegd door de gemeenteraad in het kader van gemeentewegen (1°);

1° (2500 - 5000 - 10000)¹ euro per toepassing van de afwerkingsregel conform artikel 4.4.3 van de VCRO voor de bouw van een nieuwe woning; 2° (1000 - 2500 - 5000) euro voor het herbouwen van een zonevreemd gebouw, met een minimale bruto grondoppervlakte van 500 vierkante meter of van een zonevreemde woning, conform de artikelen 4.4.13, 4.4.14, 4.4.17, 4.4.18 en 4.4.20 van de VCRO; 3° (250 - 500 - 750) euro voor het herbouwen van een zonevreemd gebouw, niet zijnde een woning, met een bruto grondoppervlakte van minder dan 500 vierkante meter, in toepassing van de artikelen 4.4.17 en 4.4.18 van de VCRO; 4° (500 - 1000 - 2500) euro voor het uitbreiden van een zonevreemd gebouw of van een zonevreemde woning, conform de artikelen 4.4.15 en 4.4.19 van de VCRO; 5° (250 - 500 - 750) euro voor het verbouwen van een zonevreemd gebouw of van een zonevreemde woning, conform de artikelen 4.4.12 en 4.4.16 van de VCRO; 6° (2 - 5 - 10) euro per vierkante meter bovengrondse nuttige vloeroppervlakte die van functie wijzigt, in toepassing van de zonevreemde functiewijzigingen conform artikel 4.4.23 van de VCRO.	- de lasten voor het verwezenlijken van een bescheiden woonaanbod (2°); - de eventuele lasten opgelegd door de gemeenteraad bij een vrijgave van een woonreservegebied (3°); - de lasten gekoppeld aan de toepassing van afwijkingsregels (4°) Punt 3° is gelinkt aan het decreet Woonreservegebieden. Volgens dit decreet zijn er geen rechtstreekse vergunningen in woonreservegebied meer mogelijk en kan daarin alleen gebouwd of verkaveld worden nadat de gemeenteraad het gebied in kwestie heeft "vrijgegeven" (vrijgavebesluit). Zo'n vrijgavebesluit kan lasten opleggen om de omgevingskwaliteit van een woonreservegebied en de omgeving ervan te verhogen. Als dat het geval is, dan moeten die lasten (verplicht) worden overgenomen in de vergunningen die naderhand in het vrijgegeven gebied worden afgeleverd. Punt 4° bepaalt dat er lasten moeten worden opgelegd als bepaalde zonevreemde vergunningen worden afgegeven. Het decreet bepaalt evenwel niet de hoogte van deze lasten. Om uniformiteit te verkrijgen, ook in beroep, worden in deze verordening bedragen vastgelegd die rekening houden met de impact van de afgegeven vergunning op de gemeente. Een nieuwe woning (afwerkingsregel) krijgt dan ook de grootste financiële last opgelegd. De verdere cascade van aflopende bedragen gaat van herbouwen, over uitbreiden naar verbouwen. Bij herbouwen wordt een onderscheid gemaakt tussen herbouwen van grote gebouwen en woningen enerzijds, en herbouwen van kleine niet woongebouwen anderzijds. Voor functiewijzigingen wordt omwille van de
---	---

¹ De gemeente kiest telkens voor slechts één van de fluo-gele getallen of voor een eigen waarde.

	impact rekening gehouden met de oppervlakte van de functiewijziging.
HOOFDSTUK 3. TOEPASSINGSGBIED	
Artikel 3. De volgende vergunningsplichtige handelingen worden geacht steeds bijkomende taken mee te brengen voor de gemeente, zodat bij de afgifte van de omgevingsvergunning steeds een stedenbouwkundige last wordt opgelegd: ALTERNATIEF 1² 1° het verkavelen van een terrein voor een verkaveling van minstens (3 - 5 - 10 - 15) onbebouwde kavels; 2° het bouwen of herbouwen van een of meerdere gebouwen met minstens (3 - 5 - 10 - 15) woongelegenheden; 3° het verbouwen of uitbreiden van een of meerdere gebouwen waardoor het aantal woongelegenheden met minstens (3 - 5 - 10 - 15) toeneemt; 4° het bouwen of herbouwen van gebouwen met andere functies dan wonen, landbouw en industrie of bedrijvigheid met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van minstens (250 - 500 - 1000) vierkante meter; 5° het verbouwen of uitbreiden van gebouwen met andere functies dan wonen, landbouw en industrie of bedrijvigheid waardoor de bovengrondse nuttige vloeroppervlakte met minstens (250 - 500 - 1000) vierkante meter toeneemt; 6° het bouwen of herbouwen van gebouwen met functie industrie en bedrijvigheid met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van minstens (500 - 1000 - 2000) vierkante meter; 7° het verbouwen of uitbreiden van gebouwen met functie industrie en bedrijvigheid waardoor de bovengrondse nuttige vloeroppervlakte met minstens (500 - 1000 - 2000) vierkante meter toeneemt; 8° het uitvoeren van een vergunningsplichtige zone-eigen functiewijziging met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van (250 - 500 - 1000) vierkante meter. Aanvragen mogen niet op kunstmatige wijze worden opgesplitst of gefaseerd om onder de drempels van dit artikel te blijven. Hetgeen vervat is in het aangevraagde en de mogelijkheden tot ontwikkeling op aanpalende terreinen die qua eigendomsstructuur een band hebben met de aanvraag, worden bij elkaar opgeteld in functie van de berekening vermeld in het eerste lid. ALTERNATIEF 2 De volgende vergunningsplichtige handelingen worden geacht steeds bijkomende taken mee te brengen voor de gemeente, zodat bij de afgifte van de omgevingsvergunning steeds een stedenbouwkundige last wordt opgelegd:	Het is niet verantwoord om kleine projecten te bezwaren met een stedenbouwkundige last. Deze projecten leveren weliswaar een meerwaarde op voor de initiatiefnemer, maar de bijkomende kosten die gegenereerd worden voor de overheid zijn eerder beperkt te noemen bij zone-eigen projecten. Bij zonevreemde projecten voorziet artikel 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning een eigenstandige regeling, ook voor kleine projecten. Zie hieromtrent het vorige artikel. De gemeente kiest dan ook voor de ondergrenzen zoals hiernaast bepaald. Ook voor de niet-woonfuncties wordt er enkel een stedenbouwkundige last gevraagd voor de grotere projecten. Kleinere projecten hebben een kleinere ruimtelijke impact op de omgeving. Daarnaast kunnen kleinere projecten een plaats vinden in de kernen van de gemeente waardoor ze voor kernversterking en voor een levendige kern zorgen. Op die manier dragen ze reeds bij tot het realiseren van een aangename leefomgeving. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen functies als kantoren, diensten, detailhandel, horeca (en andere) enerzijds en industrie en bedrijvigheid anderzijds. Voor industrie en

² Het model voorziet hier in twee alternatieven: een alternatief waarbij gewerkt wordt met aantal woongelegenheden en een alternatief waarbij gewerkt wordt met de oppervlakte van de woonfunctie. De gemeente kiest één van beide alternatieven of werkt een derde alternatief uit.

De gemeente kiest ook telkens voor een van de fluo-gele getallen of kiest een eigen waarde. Uit het pilootproject rond lasten bleek dat kleinere gemeenten geneigd zijn om ook voor kleine projecten lasten op te leggen, terwijl grotere steden eerder een hogere ondergrens verkiezen.

1° het verkavelen van een terrein voor een verkaveling van minstens (3 – 5 – 10 – 15) onbebouwde kavels; 2° het bouwen of herbouwen van gebouwen met de functie wonen met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van minstens (250 - 500 – 1000) vierkante meter; 3° het verbouwen of uitbreiden van gebouwen met de functie wonen waardoor de bovengrondse nuttige vloeroppervlakte met minstens (250 – 500 – 1000) vierkante meter toeneemt; 4° het bouwen of herbouwen van gebouwen met andere functies dan wonen, landbouw en industrie en bedrijvigheid met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van minstens (250 - 500 – 1000) vierkante meter; 5° het verbouwen of uitbreiden van gebouwen met andere functies dan wonen, landbouw en industrie en bedrijvigheid waardoor de bovengrondse nuttige vloeroppervlakte met minstens (250 - 500 – 1000) vierkante meter toeneemt; 6° het bouwen of herbouwen van gebouwen met functie industrie en bedrijvigheid met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van minstens (3500 – 1000 -2000) vierkante meter; 7° het verbouwen of uitbreiden van gebouwen met functie industrie en bedrijvigheid waardoor de bovengrondse nuttige vloeroppervlakte met minstens (500 – 1000 -2000) vierkante meter toeneemt; 8° het uitvoeren van een vergunningsplichtige zone-eigen functiewijziging met een bovengrondse nuttige vloeroppervlakte van (250 - 500 – 1000) vierkante meter. Aanvragen mogen niet op kunstmatige wijze worden opgesplitst of gefaseerd om onder de drempels van dit artikel te blijven. Hetgeen vervat is in het aangevraagde en de mogelijkheden tot ontwikkeling op aanpalende terreinen die qua eigendomsstructuur een band hebben met de aanvraag, worden bij elkaar opgeteld in functie van de berekening vermeld in het eerste lid.	bedrijvigheid wordt gekozen voor een andere ondergrens. Voor projecten met de functie landbouw worden zelfs geen lasten opgelegd. De meerkost die ze genereren voor de gemeente is immers klein en grote winsten worden niet vaak gerealiseerd.
HOOFDSTUK 4. VRIJSTELLINGEN	
Artikel 4. De volgende vergunningsaanvragen of delen ervan zijn vrijgesteld van een financiële stedenbouwkundige last en van een stedenbouwkundige last in natura: 1° (het deel van) vergunningsaanvragen voor de realisatie van een sociaal woonaanbod in de zin van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid; OF ALTERNATIEF⁴: 1° alle vergunningsaanvragen waarbij minstens 20% van de gerealiseerde bovengrondse nuttige vloeroppervlakte bestemd is voor de realisatie van een sociaal woonaanbod in de zin van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid; 2° (het deel van) vergunningsaanvragen die niet gepaard gaan met een winstoogmerk en die bestemd zijn voor de realisatie van kinderopvang, scholen, ziekenhuizen, rusthuizen en andere soortgelijke collectieve zorginstellingen; 3° vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen ter uitvoering van een project/verkavelingsproject waarvoor reeds een stedenbouwkundige last is opgelegd bij de aflevering van de vergunning voor het project/de	Het is aangewezen om bepaalde projecten, die een meerwaarde realiseren voor de samenleving, of die gepaard gaan met aanzienlijke extra kosten voor de ontwikkelaar, vrij te stellen van de stedenbouwkundige last. Deze vrijstellingen worden in dit artikel opgenomen. Project waarin een sociaal woonaanbod wordt gerealiseerd: een project dat door een private ontwikkelaar wordt gerealiseerd en later verhuurd zal worden via een sociaal verhuurkantoor valt niet onder deze vrijstelling.

³ Voor industrie en bedrijvigheid wordt gekozen voor een andere ondergrens. Een gemeente kan er voor kiezen om deze ondergrens gelijk te houden t.a.v. de andere functies.

⁴ Voor punt 1° worden twee alternatieven gegeven. In het eerste (strengste) alternatief wordt enkel het deel sociale woningbouw vrijgesteld. In het tweede alternatief wordt een volledig project vrijgesteld als minstens één vijfde van de vloeroppervlakte bestemd is voor sociaal wonen. De gemeente kiest hier wat in haar geval het beste past.

verkavelingsvergunning, voor zover de stedenbouwkundige last hetzelfde voorwerp zou hebben als de stedenbouwkundige last die werd opgelegd bij de aflevering van de voorgaande vergunning; 4° vergunningsaanvragen voor gebouwen met de functie wonen, als die 20 vierkante meter nieuw openbaar groen voorzien per bijkomende woongelegenheid.⁵	
HOOFDSTUK 5. AFWIJKINGEN	
Artikel 5. §1. De bevoegde overheid kan een volledige of gedeeltelijke afwijking toestaan op deze verordening, als er bijzondere redenen zijn die een afwijking rechtvaardigen. De projecten waarbij er bijzondere redenen zijn die een afwijking rechtvaardigen, hebben betrekking op de volgende zaken: 1° de ontwikkeling van een braakliggend en vervuild terrein waaraan belangrijke bodemsaneringskosten verbonden zijn; 2° de afbraak van gebouwen met een belangrijke saneringskost omwille van asbestvervuiling; 3° de renovatie van een onroerend goed dat beschermd is als onroerend erfgoed of dat voorkomt op de lijst van geïnventariseerd erfgoed, als aan het project een belangrijke renovatiekost verbonden is; 4° andere projecten waarbij er bijzondere redenen zijn die een afwijking kunnen rechtvaardigen. Dit houdt in dat de aanvrager in het project reeds belangrijke en uitzonderlijke inspanningen levert om een project te realiseren dat positieve gevolgen heeft voor de gemeente of de gemeenschap, die zich in normale gevallen niet manifesteren zodat de combinatie daarvan met een stedenbouwkundige last een onevenredig zware last zou meebrengen voor de aanvrager in vergelijking met de voordelen die deze haalt uit het aangevraagde project.⁶ Een volledige afwijking houdt in dat geen stedenbouwkundige last wordt opgelegd, behalve de decretaal verplichte lasten. Een gedeeltelijke afwijking houdt in dat een verminderde 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.	Het vorige artikel gaf een aantal duidelijke vrijstellingen weer. Maar in dit artikel worden een aantal afwijkmogelijkheden opgenomen. Dat betekent dat geval per geval zal nagegaan worden of de situatie een afwijking op de verordening verantwoordt. Een voorbeeld: stel dat een gebouw van 20 m2 met een dak in asbestcementleien wordt afgebroken en op het terrein 10 appartementen worden gebouwd, dan is er geen belangrijke saneringskost omwille van asbestvervuiling. Als richtwaarde kan meegegeven worden dat de kosten ten laste van de aanvrager toch minstens 10% van de casco bouwkost van het nieuwe project moeten bedragen, wil men van een belangrijke kost kunnen spreken.
§ 2. Een individuele afwijking kan alleen worden toegestaan wanneer dit op gemotiveerde wijze wordt gevraagd door de aanvrager. De aanvrager geeft hiervoor in de motivatienota bij de vergunningsaanvraag aan waarom de aanvraag in aanmerking komt voor een individuele afwijking met toepassing van de eerste paragraaf van dit artikel.	In de motiveringsnota van de architect wordt de afwijking gemotiveerd aangevraagd.

⁵ De gemeente kiest welke vrijstellingen ze opneemt. Zo was er slechts één gemeente in het pilootproject rond lasten die de vrijstelling van punt 4° wou opnemen. Een gemeente kan dus opteren om punt 4° te schrappen.

⁶ Punt 4° is geschreven om bij onvoorspelbare gevallen een afwijking te kunnen toestaan. Als de gemeente de formulering te vaag vindt, kan ze ervoor opteren om dit punt weg te laten of anders te formuleren.

	Daarnaast berust ook bij de overheid een motiveringsverplichting. De bevoegde overheid 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. De bevoegde overheid motiveert tevens waarom een volledige dan wel een gedeeltelijke afwijking is toegestaan. In geval van een gedeeltelijke afwijking motiveert de bevoegde overheid het bedrag van de vermindering.
HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: HOOGTE	
Artikel 6. Bij de afgifte van een omgevingsvergunning zal de bevoegde overheid een financiële stedenbouwkundige last opleggen als een last in natura onmogelijk, onwenselijk of onvoldoende is. De financiële stedenbouwkundige last wordt berekend in functie van de omvang van het project volgens onderstaande norm en bedraagt minimaal:	Ook in beroep kan de deputatie een last opleggen. Dit artikel berekent de hoogte van de financiële last met toepassing van het evenredigheidsbeginsel.
ALTERNATIEF 1⁷	
1° (2000/5000/7500/10000) euro per bijkomende kavel of per bijkomende woongelegenheden;	
OF ALTERNATIEF 2: 1a° Voor projecten met minder dan 10 woongelegenheden: (2000/5000) euro per bijkomende woongelegenheden; 1b° Voor projecten vanaf 10 tot 20 woongelegenheden: (5000/7500) euro per bijkomende woongelegenheden; 1c° Voor projecten met meer dan 20 woongelegenheden: (7500/10000) euro per bijkomende woongelegenheden;	Er wordt in 3 trappen van bedragen gewerkt waarbij het bedrag wordt verhoogd naarmate de schaal van de projecten groter wordt. Grotere projecten zullen immers een grotere ruimtelijke impact hebben op de omgeving dan kleinere projecten. Bij een nieuwbouw, herbouw, functiewijziging of regularisatie wordt het bedrag berekend op het totaal aantal woongelegenheden dat wordt gerealiseerd. Bij een verbouwing of uitbreiding wordt het bedrag berekend op het aantal bijkomende woongelegenheden ten opzichte

⁷ De gemeente kiest één van de alternatieven of werkt een vierde alternatief uit.

De gemeente kiest ook telkens voor één van de fluo-gele getallen of voor een ander getal.

	van wat er in de bestaande toestand vergund is.
OF ALTERNATIEF 3 : 1° (20/50/75/100) euro per vierkante meter bijkomende bovengrondse nuttige vloeroppervlakte woonfunctie;	
2° (200/500/1000) euro per begonnen bijkomende schijf van 100 vierkante meter bovengrondse nuttige vloeroppervlakte, voor de andere gebouwen dan gebouwen met de functies wonen en bedrijvigheid. 3° (100/200/500) euro per begonnen bijkomende schijf van 100 vierkante meter bovengrondse nuttige vloeroppervlakte, voor gebouwen met de functie bedrijvigheid. 4° (50/100/200) euro per begonnen schijf van 100 vierkante meter bovengrondse nuttige vloeroppervlakte bij functiewijzigingen.	Kantoren, diensten, horeca, detailhandel en recreatie zijn meer publiekstrekkende functies dan bedrijvigheid waardoor ze ook een grotere impact hebben op de omgeving. Bijgevolg is er gekozen om het bedrag per m ² van de last voor bedrijvigheid lager te houden. Bij een nieuwbouw, herbouw, functiewijziging of regularisatie wordt het bedrag berekend op de totale vloeroppervlakte die wordt gerealiseerd. Bij een verbouwing of uitbreiding wordt het bedrag berekend op de bijkomende vloeroppervlakte ten opzichte van wat er in de bestaande toestand vergund is.
HOOFDSTUK 7. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: BESTEMMING	
Artikel 7. Overeenkomstig artikel 75, §4, tweede lid, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, worden de inkomsten van de financiële lasten, verworven op basis van deze verordening, door de gemeente aangewend voor het ruimtelijk beleid van de gemeente.	Art. 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning (na wijziging Instrumentendecreet) bepaalt hieromtrent het volgende: <i>De inkomsten van de financiële lasten, vermeld in paragraaf 3, 4°, worden door de bevoegde overheid aangewend voor het ruimtelijk beleid. De bevoegde overheid bewerkstelligt bij de opmaak van haar begrotingen dat ten minste een equivalent van de in het vorige begrotingsjaar doorgestorte inkomsten bestemd wordt binnen het ruimtelijke beleid, zoals in het bijzonder het voldoen van planschadevergoedingen en de aanwending van het instrument planologische ruil. Onder planologische ruil wordt verstaan: de omwisseling van gebiedsbestemmingen vanuit een samenhangende visie op de duurzame ruimtelijke ordening van het volledige plangebied</i> Er worden in dit artikel al twee voorbeelden gegeven van invulling van dit 'ruimtelijk beleid': het voldoen aan

	planschadevergoedingen en de inzet van 'planologische ruil'. Het begrip "ruimtelijk beleid" in de regelgeving is nieuw en laat bewust ruimte voor interpretatie. Voorbeelden van aanwending voor het 'ruimtelijk beleid': - De realisatie van beleidsmatige doelstellingen in de buurt inzake het verhogen van de woon- en leefkwaliteit van het project of zijn omgeving - De realisatie van beleidsmatige doelstellingen inzake duurzame mobiliteitsoplossingen; investeren in deelmobiliteit; uitvoeren van mobiliteitsondersteunende maatregelen voor een verbeterde ontsluiting van een bepaald gebied en voor de inrichting van verkeersveilige infrastructuur ten behoeve van de zwakke weggebruiker - Tegemoetkomen aan de stijgende nood aan publiek groen. Een nood die logischerwijze voortvloeit uit de hogere dichtheid; - Uitvoeren van klimaatadaptieve ingrepen (vb. ontharding, wadi's ...); - Realiseren, financieren, renoveren, beheren en subsidiëren van ondersteunende infrastructuur voor gemeenschapsvoorzieningen, onderwijs en buurtgerichte zorg (vb. school, sportinfrastructuur, kinderopvang, ...); - Realiseren en beheren van klein – en grootschalige ingrepen in de inrichting van het openbaar domein (vb. aanleg plein, plaatsen straatmeubilair, speeltoestellen, ...), bijkomende publieke groen/blauwe voorzieningen, als antwoord op verhoogd ruimtegebruik, ondersteunende infrastructuur;
--	--

	- Realiseren van ingrepen ter bevordering van een goede waterhuishouding (vb. buffering water, openleggen beek, ...)
HOOFDSTUK 8. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: BETALING EN INVORDERING	
Artikel 8. § 1. De financiële stedenbouwkundige last wordt betaald binnen een termijn van (drie/zes) maanden te rekenen van de afgifte van de vergunning, waarvan geen afstand is gedaan. § 2. Indien de beslissing van de bevoegde overheid tot afgifte van de vergunning met een administratief of jurisdictioneel beroep wordt aangevochten, begint de betalingstermijn maar te lopen vanaf de afgifte van de gevraagde vergunning in beroep of vanaf de verwerping van het beroep door de Raad voor Vergunningsbetwistingen of door de Raad van State. § 3. De vergunningsbeslissing vermeldt uitdrukkelijk het totaalbedrag van de financiële stedenbouwkundige last, de inhoud van de vorige paragrafen over de betalingsmodaliteiten (naam rekeninghouder, rekeningnummer, te hanteren (gestructureerde) mededeling). Als de vergunning wordt verleend door de deputatie of de Vlaamse Regering, deelt de gemeente deze gegevens mee aan deze overheid.	Dit artikel regelt de modaliteiten van de betaling van de last.
Artikel 9. Als de vergunninghouder de financiële stedenbouwkundige last niet tijdig betaalt overeenkomstig artikel 8, en start met de uitvoering van de omgevingsvergunning, 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.	Dit artikel bevat de stok achter de deur als niet tot betaling zou worden overgegaan.
HOOFDSTUK 9. STEDENBOUWKUNDIGE LAST IN NATURA	
Artikel 10. De kosten van de stedenbouwkundige last in natura voor de aanvrager worden geraamd door de bevoegde overheid. Hierbij wordt rekening gehouden met: 1° de eenmalige kosten van de aanleg van gemeenschappelijke infrastructuur zoals speelpleinen, zitbanken, gemeenschappelijk groen; 2° het verlies aan verkoopwaarde doordat deze oppervlakte niet verkocht wordt maar overgedragen wordt aan de overheid; 3° het verlies aan verkoopwaarde door de bouw van andere gebouwen dan deze die de aanvrager normalerwijze zou voorzien (bijvoorbeeld een buurtcentrum in plaats van appartementen) of het verlies aan verkoopwaarde doordat de grond voor deze gebouwen niet verkocht wordt maar overgedragen wordt aan de overheid. Voor het ramen van de kosten onder punt 1° en 2° wordt uitgegaan van de volgende bedragen: 1° tot en met de 2000^{ste} vierkante meter: (125 – 150 - 175) euro per vierkante meter; 2° vanaf de 2001^{ste} vierkante meter tot en met de 5000^{ste} vierkante meter: (75 – 100 - 125) euro per vierkante meter; 3° vanaf de 5001^{ste} vierkante meter tot en met de 10000^{ste} vierkante meter: (50 – 75 - 100) euro per vierkante meter; 4° vanaf de 10001^{ste} vierkante meter: (35 – 50 - 75) euro per vierkante meter. Voor het ramen van de kosten onder punt 3° wordt uitgegaan van de volgende bedragen: 1° als de gebouwen of overdekte constructies worden opgericht door de ontwikkelaar: (1250 – 1500 - 1750) euro per vierkante meter; 2° als enkel de grond voor de gebouwen afgestaan wordt aan de overheid: (300 – 500 - 750) euro per vierkante meter;	De verordening moet er voor zorgen dat er een tegemoetkoming is ten aanzien van de bijkomende, generieke taakstelling die de gemeente heeft door de uitvoering van het project. Projecten kunnen daarnaast ook specifieke bijkomende taakstellingen met zich meebrengen die inherent zijn aan het project zoals bijvoorbeeld de noodzakelijke aanleg en kosteloze overdracht van wegenis en ondergrondse infrastructuur, openbaar groen, recreatieve inrichting, ... Deze worden niet beschouwd als stedenbouwkundige last in natura Ieder bouwproject moet op zich voldoende ruimtelijke kwaliteit bieden zodat het project voldoet aan de goede ruimtelijke ordening zoals opgenomen in art. 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De noodzakelijke ingrepen hiervoor worden niet als een last in

Voor zover de aanvrager in zijn aanvraag reeds 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 resterende financiële stedenbouwkundige last. De handelingen die de bijkomende taken voor de gemeente verminderen en die reeds geïntegreerd zijn in het gevraagde 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. Als de berekende kosten van de last in natura hoger zijn dan de financiële last, wordt geen financiële last opgelegd.	natura beschouwd maar zijn een voorwaarde om het project te kunnen vergunnen.
HOOFDSTUK 10. FINANCIËLE WAARBORG BIJ LAST IN NATURA	
Artikel 11. Overeenkomstig artikel 77 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning wordt de verplichte financiële waarborg bij lasten in natura geregeld. De waarborg moet gesteld worden binnen een termijn van (drie/zes) maanden te rekenen van de afgifte van de vergunning, waarvan geen afstand is gedaan. § 2. Indien de beslissing van de bevoegde overheid tot afgifte van de vergunning met een administratief of juridisch beroep wordt aangevochten, begint de betalingstermijn maar te lopen vanaf de afgifte van de gevraagde vergunning in beroep of vanaf de verwerping van het beroep door de Raad voor Vergunningsbetwistingen of door de Raad van State. § 3. De vergunningsbeslissing vermeldt uitdrukkelijk het totaalbedrag van de waarborg, de inhoud van de vorige paragrafen over de betalingstermijn en de betalingsmodaliteiten. Als de vergunning wordt verleend door de deputatie of de Vlaamse Regering, deelt de gemeente deze gegevens mee aan deze overheid.	Artikel 77 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning (toegevoegd door Instrumentendecreet) vermeldt omtrent de verplichte waarborg bij lasten in natura het volgende: <i>"Art. 77. §1. Voor de lasten in natura, vermeld in artikel 75, §3, 1° tot en met 3°, verleent de houder van de vergunning die daarop betrekking heeft, een financiële waarborg vóór er met de werken gestart wordt.</i> <i>De waarborg dekt de volledige geraamde kostprijs van de lasten, vermeld in het eerste lid, behalve als kan worden vastgesteld dat de financiële toestand van de begunstigde van de vergunning dat niet toelaat. De bevoegde overheid kan die dekking verminderen tot een niveau dat aanvaardbaar is voor de financiële toestand van de begunstigde van de vergunning, maar de waarborg mag niet kleiner zijn dan de helft van de geraamde kosten van de lasten.</i> <i>De waarborg kan worden geleverd met een borgstelling via een overschrijving op de Deposito- en Consignatiekas of door een financiële instelling borg te laten staan voor het bedrag van het project.</i> <i>De waarborg kan worden vrijgemaakt naarmate de als lasten opgelegde handelingen en werken worden uitgevoerd, in verhouding tot de investeringen die in het kader van de lasten al zijn verricht, tegen maximaal 60% van de totale waarde, waarbij het saldo pas</i>

	<i>wordt vrijgemaakt als de bevoegde overheid of haar gemachtigde die handelingen en werken voorlopig opgeleverd heeft.</i> <i>§2. Als de uitvoering van diverse lasten financieel wordt gewaarborgd, hanteert de bevoegde overheid één waarborg voor de totaliteit van de lasten in kwestie, waarbij aangegeven wordt welk waarborggedeelte betrekking heeft op elke last afzonderlijk.</i> <i>§3. Bij een overdracht van een vergunning blijft de overdragende partij ertoe gehouden borg te staan voor de goede uitvoering van de lasten totdat de nieuwe houder van de vergunning de bevoegde overheid een financiële waarborg heeft geleverd die gelijk is aan de waarborg, vermeld in paragraaf 1.</i> <i>§4. De waarborg is in de volgende gevallen opeisbaar of van rechtswege door de bevoegde overheid verworven ten belope van de waarde van de lasten die nog niet uitgevoerd zijn:</i> <i>1° bij niet-naleving van de uitvoeringstermijnen voor de lasten, vermeld in de definitief uitvoerbare vergunning, waartegen geen beroep meer mogelijk is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen;</i> <i>2° als de vergunning waarvoor lasten werden opgelegd, vervalt na gedeeltelijk te zijn uitgevoerd.</i> <i>§5. De waarborg kan zonder uitvoering van de lasten alleen worden vrijgemaakt als de vergunning waarvoor de lasten werden opgelegd, vervallen is en het project niet of zelfs niet gedeeltelijk werd uitgevoerd."</i>
HOOFDSTUK 11. SLOTBEPALINGEN	
Artikel 12. Het niet uitvoeren van de last kan leiden tot het verval van de vergunning overeenkomstig de artikelen 99 en 102 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning.	Via de wijziging van het decreet betreffende de omgevingsvergunning door het

	Instrumentendecreet wordt de niet-uitvoering van de lasten gekoppeld aan het verval en de termijnen van verval van de vergunning in dit decreet: a) binnen vijf jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen; b) binnen tien jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning om te verkavelen zonder wegeaanleg; c) binnen vijftien jaar na het verlenen van de definitieve omgevingsvergunning om te verkavelen met wegeaanleg.
SITUATIE 1 - ALTERNATIEF 1 Artikel 13. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024. - ALTERNATIEF 2 Artikel 13. De verordening is van toepassing op vergunningsaanvragen die ingediend worden vanaf 1 januari 2024. Artikel 14. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024. SITUATIE 2 - ALTERNATIEF 1 [Er wordt geen inwerkingtredings- noch overgangsbepaling opgenomen] - ALTERNATIEF 2 Artikel 13. De verordening is van toepassing op vergunningsaanvragen die ingediend worden vanaf de inwerkingtreding ervan.	SITUATIE 1 De verordening is definitief vastgesteld en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad <u>vóór 1 januari 2024</u>. Door de datum van inwerkingtreding te vermelden moet de 10 dagen na publicatie staatsblad niet afgewacht worden. ALTERNATIEF 1 - Er wordt geen overgangsregeling voorzien voor de vergunningsaanvragen. Dit heeft tot gevolg dat alle aanvragen waarover op 1 januari 2024 nog geen beslissing is genomen, onderworpen zijn aan de verordening. - Er wordt vanuit gegaan dat er al wat gekend is rond deze verordening, doordat het openbaar onderzoek reeds heeft plaatsgevonden. In het geval er vroeger geen verordening over lasten was, wist de aanvrager ook nog niets tenzij dit uit het vooroverleg zou gebleken zijn. - Aandachtspunt hierbij is dat de administratie goed voorbereid moet zijn, want een beslissing die bvb op 2 januari 2024 wordt genomen, moet conform de verordening zijn. - De aanvrager kan nog een wijzigingsverzoek indienen als hij 'verrast' is door de verordening. ALTERNATIEF 2

	Er wordt wel een overgangsregeling voorzien waardoor enkel de aanvragen ingediend vanaf 1 januari 2024 onder de verordening vallen. SITUATIE 2 De verordening is definitief vastgesteld en gepubliceerd <u>na 1 januari 2024</u>. De verordening treedt in werking 10 dagen na publicatie in het Belgisch Staatsblad. <u>ALTERNATIEF 1</u> - Er wordt geen overgangsbepaling voor de vergunningsaanvragen voorzien. Dit heeft tot gevolg dat de verordening van toepassing is op lopende aanvragen. - Er wordt vanuit gegaan dat er al wat gekend is rond deze verordening, doordat het openbaar onderzoek reeds heeft plaatsgevonden. In het geval er vroeger geen verordening over lasten was, wist de aanvrager ook nog niets tenzij dit uit het vooroverleg zou gebleken zijn. - Als er verplichte lasten moeten opgelegd worden conform het instrumentendecreet (van kracht vanaf 1 januari 2024) kunnen er vooralsnog financiële lasten opgelegd worden. - De aanvrager kan nog een wijzigingsverzoek indienen als hij 'verrast' is door de verordening. <u>ALTERNATIEF 2</u> - Er wordt wel een overgangsbepaling voorzien voor de vergunningsaanvragen vanaf de inwerkingtreding van de verordening. - Hierdoor kan de aanvrager niet 'verrast' zijn. Hij kan bij zijn aanvraag onmiddellijk rekening houden met de verordening. - Bij de verplichte lasten zullen de aanvragen van voor de inwerkingtreding van de verordening sowieso altijd een last in natura vereisen.
--	---

10.2 Het overzicht van de gemeenten die lasten opleggen ter compensatie van bijkomende verharding

De volgende tien gemeenten zijn de enige van de 285 Vlaamse gemeenten die een dergelijke last hebben gekoppeld aan het uitvoeren van hun vooropgesteld ruimtelijk beleid. Met andere woorden, het overzicht is limitatief.

NAAM VAN DE VERORDENING	GEMEENTE	FASEDATUM	TOEPASSINGSGEBIED	OMSCHRIJVING VAN DE GROENNORM (indien de last hieruit voortvloeit)	OMSCHRIJVING VAN DE LAST
Stedenbouwkundige verordening bouwen	Evergem	30/08/2018	Meergezinswoningen op het gehele grondgebied van de gemeente	Voor elke meergezinswoning dient, per te realiseren wooneenheid een niet verharde tuinzone te worden aangelegd van 20 m².	Indien de niet verharde tuinzone niet kan gerealiseerd worden, kan hiervan afgeweken en in verhouding tot het ontbrekende groen een geldbedrag betaald worden dat gebruikt zal worden door de gemeente voor de aanleg van grotere groenpartijen in de gemeente. Dit bedrag wordt berekend aan de hand van de ontbrekende oppervlakte die vermenigvuldigd wordt met 150 euro/m² voor de meergezinswoningen die aan de westzijde en met 100 euro/m² voor de meergezinswoningen die aan de oostzijde van de van de R4 liggen.
Stedenbouwkundige verordening bijkomende normen inzake het uitrustingsniveau bij meergezinswoningen	Merchtem	16/12/2019	Meergezinswoningen op het gehele grondgebied van de gemeente	Voor elke meergezinswoning moet per wooneenheid die gerealiseerd wordt na de inwerkingtreding van de verordening een niet verharde tuinzone worden aangelegd van minimum 20 m², ook al heeft niet elke wooneenheid toegang tot deze groenzone.	Bij het volledig ontbreken van enige mogelijkheid voor het realiseren van een niet verharde tuinzone kan een afwijking worden toegestaan. De afwijking wordt gekoppeld aan een financiële last die de aanvrager wordt opgelegd, die betaald moet worden aan de gemeente. De grootte van de last staat in verhouding tot het ontbrekende groen. Het bedrag wordt berekend aan de hand van de ontbrekende oppervlakte die vermenigvuldigd wordt met 150 euro/m².
Gemeentelijk stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen	Ieper	05/02/2024	Grootschalige bouwprojecten op het gehele grondgebied van de gemeente	De groennorm is toe te passen op projecten vanaf 10 woonentiteiten of 10 woonkavels (om het even welke woontypologie). De groennorm staat voor een realisatie van een kwalitatief collectief samenhangend groen van 50 m² / woonentiteit op het eigen terrein. Binnen het collectief samenhangend groen wordt de oppervlakte voor open waterbuffering niet meegerekend. Ook wordt restgroen niet meegerekend, het groen dient een minimale breedte van 3 m te hebben. Bij elke omgevingsvergunningsaanvraag dient een afzonderlijk plan met duidelijke opgave van het kwalitatief collectief samenhangend groen aangereikt te worden.	Indien de groennorm door de perceelsconfiguratie niet haalbaar is bij meergezinsprojecten wordt een (gedeeltelijke) financiële stedenbouwkundige last gedefinieerd. Het vertrekpunt bedraagt 1.000 euro per woonentiteit. Het bedrag kan in mindering worden gebracht voor een meergezinsproject dat voldoet aan de volgende voorwaarden: een private tuin van meer dan 50 m² per woonentiteit (incl. terras) en/of een collectieve kwalitatieve groene ruimte aan 50 m² per woonentiteit.
Stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen	Herzele	27/03/2024	Grootschalige bouwprojecten op het gehele grondgebied van de gemeente	Er wordt een collectieve groenruimte voorzien bij nieuwe verkavelingen en nieuwbouw woonprojecten vanaf 8 bouwloten, bij de nieuwbouw van meergezinswoningen vanaf 8 woonegelegenheden of het vermeerderen van het aantal woonegelegenheden, waarbij het project minimaal 8 woningen telt. Deze collectieve groenruimte heeft een minimale oppervlakte van 8% van de totale terreinoppervlakte waarbij het gebruiksgroen wordt voorzien.	De last bedraagt 10 euro per ontbrekende vierkante meter betreedbare groenruimte.

Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake stedenbouwkundige lasten	Antwerpen	29/04/2024	Het bouwen, verbouwen tot, uitbreiden tot of herbouwen van: • woonprojecten met minimaal 10 zelfstandige wooneenheden; • woonprojecten met minimaal 60 kamers of; • woonprojecten met een evenredige combinatie van beide (1 zelfstandige wooneenheid = 6 kamers).	Voor zover de woonprojecten, zoals omschreven in het toepassingsgebied, niet voorzien in een vereiste groene ruimte op eigen terrein van minimaal 500 m ² , met een minimumaandeel van 10 m ² per zelfstandige wooneenheid of 4 m ² per kamer.	De financiële last is afhankelijk van de zone waarin het woonproject zich bevindt volgens de volgende opdeling: • zone 1: 750 euro per ontbrekende m² vereiste groene ruimte • zone 2: 500 euro per ontbrekende m² vereiste groene ruimte • overig: 200 euro per ontbrekende m² vereiste groene ruimte
Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 2024	Roeselare	24/06/2024	Gehele grondgebied van de gemeente	Bij een bouwproject en bij projecten met andere functies dan wonen die de bestaande kavel overstijgen dient minstens 30% buitenruimte, functioneel voor het bouwprogramma voorzien te worden. Het uitgangspunt is steeds de effectieve aanleg van 30% buitenruimte, functioneel voor het bouwprogramma.	Indien in uitzonderlijke gevallen de last in natura door de specifieke kenmerken van het terrein of beperkte ruimte niet mogelijk en/of wenselijk blijkt, wordt een financiële last overwogen. Sommige projecten zijn bijvoorbeeld zo kleinschalig of hebben zo'n specifieke ligging dat een last in natura onmogelijk of onwenselijk is. Het bedrag van de financiële last wordt opgenomen in een afzonderlijk retributiereglement. Het bedrag wordt berekend op basis van het aantal ontbrekende m ² onbebouwde ruimte en bedraagt 400 euro per ontbrekende m ² onbebouwde ruimte.
Bouwcode Kortrijk (Vervangt de Algemene stedenbouwkundige verordening uit 2013)	Kortrijk	08/07/2024	Grootschalige bouwprojecten op het gehele grondgebied van de gemeente	Gebruiksgroen wordt verplicht voorzien bij nieuwe verkavelingen en nieuwbouw woonprojecten vanaf 10 bouw kavels of vanaf 10 wooneenheden. Gebruiksgroen moet aan elk van volgende vereisten voldoen: • het laat een gemeenschappelijk en recreatief gebruik toe, voor minstens alle bewoners van de verkaveling of het woonproject waarbij het gebruiksgroen wordt voorzien; • het wordt maximaal als aaneengesloten ruimte met levend groen voorzien; • het omvat minstens één toekomstboom per schijf van 300 m² gebruiksgroen, met een minimale plantmaat 18/20 cm; • het heeft een minimale oppervlakte van 8% van de totale terreinoppervlakte van de verkaveling of het volledige woonproject waarbij het gebruiksgroen wordt voorzien.	Wanneer de vereiste voor gebruiksgroen bij nieuwe verkavelingen en nieuwe woonprojecten vanaf 10 kavels of vanaf 10 wooneenheden niet kan worden nageleefd, wordt ter compensatie een bedrag gestort aan de stad Kortrijk. Deze compensatie wordt berekend door de niet gerealiseerde oppervlakte gebruiksgroen, uitgedrukt in vierkante meters, te vermenigvuldigen met de gemiddelde waarde van bouwgrond in Kortrijk dd. 01/01/2013, namelijk 240 euro/m ² .
Stedenbouwkundige verordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen	Bredene	27/08/2024	Het aanleggen van verharding, waarbij een vrijstelling geldt voor het aanleggen van verharding voor de noodzakelijke toegangen in de voortuin en de eerste schijf van 80 m ² verharding in de zij- en achtertuin.		De last bedraagt 2 euro/m ² aangelegde verharding.

Bouwcode	Sint-Niklaas	22/11/2024	Grootschalige woonprojecten op het gehele grondgebied van de gemeente in alle bestemmingsgebieden met gebiedscategorie 'wonen'.	Bij grootschalige woonprojecten in een hoofdzakelijk onverhard projectgebied moet minimaal 50% van de oppervlakte van het projectgebied worden ingericht als groene ruimte. Bij grootschalige woonprojecten op een hoofdzakelijk verhard projectgebied moet minimaal 50% van de oppervlakte van het projectgebied worden ingericht als een combinatie van groene ruimte en oppervlakkig groen. Hierbij mag maximaal 20% van de oppervlakte van het projectgebied oppervlakkig groen zijn. Bij inbreidingsprojecten vanaf 2 bijkomende woonegelegenheden in een hoofdzakelijk onverhard projectgebied moet minimaal 50% van de oppervlakte van het projectgebied worden ingericht als groene ruimte. Bij inbreidingsprojecten vanaf 2 bijkomende woonegelegenheden in een hoofdzakelijk verhard projectgebied moet minimaal 50% van de oppervlakte van het projectgebied worden ingericht als een combinatie van groene ruimte en oppervlakkig groen. Hierbij mag maximaal 20% van de oppervlakte van het projectgebied oppervlakkig groen zijn.	Wanneer een vergunningsaanvraag niet voldoet aan de groennorm, kan een gemotiveerde specifieke afwijking met financiële last worden gevraagd. Voor de ontbrekende oppervlakte groene ruimte wordt een financiële last opgelegd. De uitvoeringsmodaliteiten van de financiële last worden beschreven in het belastingreglement van de stad Sint-Niklaas en bedraagt 300 euro/m² voor de ontbrekende oppervlakte groene ruimte.
Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake financiële lasten bij omgevingsvergunningen	Evergem	27/01/2025	Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning tot verkavelen en bij een aanvraag tot het bekomen van een omgevingsvergunning voor woningen met nieuwe wegenis op een onbebouwd perceel.	Er dient een voldoende grote groenzone voorzien te worden. Deze moet 10% van de netto verkoopbare oppervlakte bedragen.	Indien geen of een onvoldoende grote groenzone wordt/kan gerealiseerd worden dient een financiële last betaald te worden. De last bedraagt 10% van de netto verkoopbare oppervlakte vermenigvuldigd met 150 euro/m².
Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake lasten	Aartselaar	23/06/2025	Het aanbrengen van verhardingen die niet onder het Vrijstellingenbesluit vallen en meer dan 80 m² bedragen in zij- en achtertuin.		De last bedraagt 5 euro per begonnen vierkante meter verharding die niet onder het Vrijstellingenbesluit valt en waarbij het totaal aan verhardingen meer dan 80 m² bedraagt in zij- en achtertuin.

10.3 De stellingen die aan bod kwamen tijdens de expertentafel

De onderstaande stellingen werden tijdens de expertentafel gebruikt als leidraad om de vier thema's te bespreken. Op dat moment waren echter de stellingen met betrekking tot de nabijheidsvereiste foutief geformuleerd. De toelichting van Inge Leenders (Departement Omgeving) tijdens de expertentafel bracht de nodige verduidelijking. Ze legde daarbij de nadruk op het feit dat de nabijheidsvereiste niet van toepassing is bij de financiële lasten en logischerwijs ook niet bij de toepassing van het onthardingsfonds.

Thema 1: het bestuursniveau

- Aangezien de juridische basis voor het heffen van alle lasten op gewestelijk niveau voorzien is in de VCRO, is een verordening op gewestelijk niveau de meest logische keuze om een uniform onthardingsbeleid over heel Vlaanderen te garanderen.
- Hoewel een gewestelijke verordening zorgt voor gelijke tarieven zou een gemeentelijke verordening op maat ook voordelen kunnen hebben doordat specifieke lokale noden en ruimtelijke contexten van individuele gemeenten mee in rekening worden gebracht.
- De 'nabijheidsvereiste' vermoeilijkt de opmaak van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie.

Thema 2: het ruimtelijk principe

- Om de Vlaamse onthardingsdoelstellingen te behalen, is voor zowel de harde als de openruimtebestemmingen een minimaal ruimtelijk principe van een één-op-één-verhouding verantwoordbaar.
- Het is te verantwoorden om bij de handhaving van bijkomende verharding in de harde bestemmingen een hoger aantal vierkante meter aan ontharding te vragen dan bij de openruimtebestemmingen.
- De Vlaamse onthardingsdoelstellingen doen geen uitspraak (meer) over de 'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen, daarbij is het streven naar een verhardingsneutraliteit aangewezen, om tegemoet te komen aan o.a. de schaalvergroting van de landbouw.

Thema 3: de financiële last

- Een gemiddelde financiële last (van bijvoorbeeld 60 euro/m²) zal door de vergunningsaanvragers als een correcte retributie beschouwd worden en kan de lokale besturen aanzetten tot een onthardingsreflex.
- Het opnemen van het ecosysteem- en productieverlies als abstracte kostenpost in een financiële last is complex en de monitoring ervan zou aan de hand van een 'ecosysteem accounting' moeten gebeuren.
- Het is te verantwoorden om bijkomende zonevreemde verharding zwaarder te belasten dan 'zone-eigen' verharding in de openruimtebestemmingen, gezien de 'zone-eigen' verharding behoort tot de realisatie van de bestemming.

Thema 4: het onthardingsfonds

- De Vlaamse overheid en de gemeenten kunnen niet (alleen) hun eigen middelen inschakelen om 21.000 hectare te ontharden en mogelijks is dit onvoldoende sociaal gerechtvaardigd.
- Het is de vervuiler (lees: de verharder) die moet bijdragen aan de transitie naar een klimaatbestendige publieke ruimte, zodat de Vlaamse overheid niet langer afhankelijk is van subsidies of via het belastingsregime middelen moet verzamelen voor publieke onthardingsprojecten.
- Afhankelijk van het bestuursniveaus zal:
 - bij een gewestelijke verordening de Vlaamse overheid een doelgericht onthardingsprogramma opmaken dat vooraf strategische locaties in Vlaanderen vastlegt waar ontharding noodzakelijk is;
 - bij een gemeentelijke verordening zal het lokaal bestuur een doelgericht onthardingsprogramma opmaken dat vooraf strategische locaties vastlegt in de gemeente waar ontharding noodzakelijk is.
- Afhankelijk van het bestuursniveaus zal:
 - bij een gewestelijke verordening de Vlaamse overheid een budgettaire regeling moeten opmaken die de inkomsten uit de financiële lasten alloceert op een vooraf uitgewerkt en doelgericht onthardingsprogramma;
 - bij een gemeentelijke verordening het lokaal bestuur een budgettaire regeling moeten opmaken die de inkomsten uit de financiële lasten alloceert op een vooraf uitgewerkt en doelgericht onthardingsprogramma.
- Afhankelijk van het bestuursniveau dient:
 - bij een gewestelijke verordening de nabijheidsvereiste zo toegepast te worden opdat financiële middelen uit een bepaalde gemeente of een bepaalde bestemmingsgroep (bij voorkeur) in diezelfde gemeenten of diezelfde bestemmingsgroep gebruikt worden tot ontharding;
 - bij een gemeentelijke verordening de nabijheidsvereiste zo worden toegepast opdat de financiële middelen in dezelfde gemeente gebruikt worden tot ontharding.

10.4 De finaal uitgewerkte verordening

Op de volgende bladzijden volgt de finale gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake een verhardingscompensatie bij omgevingsvergunningen, zoals deze verder werd verfijnd op basis van de input uit de expertentafel. De zwarte tekst is overgenomen uit de *modelverordening inzake lasten bij omgevingsvergunningen* van het Departement Omgeving. De blauwe tekst bevat aanvullende bepalingen die specifiek zijn afgestemd op het onderwerp van deze masterproef, namelijk een compensatieregeling voor bijkomende verharding.

GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE VERORDENING INZAKE EEN VERHARDINGSCOMPENSATIE BIJ OMGEVINGSVERGUNNINGEN	
VERORDENENDE BEPALINGEN	TOELICHTING
HOOFDSTUK 1. INLEIDENDE BEPALINGEN	
Artikel 1. §1. In deze verordening wordt verstaan onder: 1° bevoegde overheid: de overheid bedoeld in artikel 15 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning; 2° decreet betreffende de omgevingsvergunning: het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning; 3° decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium: het decreet van 26 mei 2023 betreffende het realisatiegerichte instrumentarium; 4° VCRO: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; 5° verharding: de oppervlakte waarvan de aard of toestand van het bodemoppervlak gewijzigd is door het aanbrengen van artificiële, (semi-) ondoorlaatbare materialen waardoor essentiële ecosysteemfuncties van de bodem verloren gaan; 6° woongelegenheden: een woning of een deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer; 7° 'zone-eigen' verharding: de verharding die toegelaten wordt binnen de bestemmingsgroep in kwestie, aldus eigen is aan de bestemmingsgroep; 8° zonevreemde verharding: de verharding die niet-toegelaten wordt binnen de bestemmingsgroep in kwestie, aldus vreemd is aan de bestemmingsgroep. §2. Deze verordening heeft tot doel om op uniforme wijze minimale stedenbouwkundige lasten te verbinden aan aanvragen. Geval per geval kunnen, overeenkomstig artikel 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, hogere financiële stedenbouwkundige lasten opgelegd worden.	§1. Deze definities vormen de basis van de verordening en worden daarom bij de inleidende bepalingen verduidelijkt. - De definitie van verharding wordt gebruikt zoals geformuleerd door de Vlaamse Regering; - De definitie van de woongelegenheden wordt gebruikt zoals bedoeld in de VCRO (art. 4.2.1, 7°). §2. Het doel van de verordening wordt in dit artikel weergegeven. Hierbij wordt de nadruk gelegd op uniformiteit en voorspelbaarheid voor de aanvrager. Ook betreft het slechts minimale normen. §3. Om de goede werking van andere ruimtelijke instrumenten niet in de weg te staan, kan de financiële last in combinatie met andere stedenbouwkundige instrumenten worden opgelegd. Zo kunnen stedenbouwkundige voorwaarden bij de afgifte van de omgevingsvergunning bijvoorbeeld maximale verhardingsgraden inhouden. Ook kan specifiek bij zonevreemde functiewijzigingen een voorwaarde tot krimp en landschapsherstel van de site worden

§3. Bij de goedkeuring van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden legt de bevoegde overheid een financiële stedenbouwkundige last op. De financiële stedenbouwkundige lasten kunnen gecombineerd worden met andere ruimtelijke instrumenten.	opgelegd. Als de voorwaarde niet wordt nageleefd, is er sprake van een bouw misdrijf.
HOOFDSTUK 2. TOEPASSINGSGEBIED	
Artikel 2. De verordening heeft betrekking op elke omgevingsvergunningsaanvraag voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden op het gehele grondgebied van het Vlaams Gewest. De verordening is van toepassing bij een omgevingsvergunning betreffende: 1° het verkavelen van gronden; 2° de oprichting van nieuwe constructies, waaronder hoofdgebouwen en bijgebouwen; 3° de uitbreiding van bestaande constructies waarbij de bebouwde oppervlakte van de constructie wordt vergroot; 4° de aanleg, de heraanleg of de uitbreiding van verharding, waaronder opritten, terrassen, parkeerplaatsen, tuinpaden, zwembaden en -vijvers; 5° een zonevrije functiewijziging.	Door te spreken over "bevoegde overheid", is ook de deputatie gebonden door de verordening. De verordening gaat uit van het 'polluter pays'-principe. Dit betekent dat wie vervuiling veroorzaakt, de kosten moet dragen om de schade aan mens (bv. gezondheidsrisico's) en milieu (bv. ecosysteemverlies) te voorkomen, te beheersen en te herstellen. Wie bijkomende verharding aanvraagt via een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of het verkavelen van gronden, is een compensatie verschuldigd. Zo wordt voorkomen dat de maatschappij opdraait voor de negatieve effecten ervan. De compensatie betreft een financiële last waarmee ontharding elders in Vlaanderen gefinancierd wordt.
HOOFDSTUK 3. VRIJSTELLINGEN	
Artikel 3. De volgende vergunningsaanvragen of delen ervan zijn vrijgesteld van een financiële stedenbouwkundige last:	Het is aangewezen om bepaalde vergunningsaanvragen vrij te stellen van stedenbouwkundige lasten. De vrijstellingen worden in dit artikel opgenomen. In sommige gevallen omvat de vergunningsaanvraag een meerwaarde voor de

1° (het deel van) vergunningsaanvragen die niet gepaard gaan met een winstoogmerk en die bestemd zijn voor de realisatie van kinderopvang, scholen, ziekenhuizen, rusthuizen en andere soortgelijke collectieve zorginstellingen; 2° vergunningsaanvragen voor stedenbouwkundige handelingen ter uitvoering van een project waarvoor reeds een stedenbouwkundige last is opgelegd bij de aflevering van de vergunning voor het project, voor zover de stedenbouwkundige last hetzelfde voorwerp zou hebben als de stedenbouwkundige last die werd opgelegd bij de aflevering van de voorgaande vergunning.	maatschappij, los van het feit dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag (nl. de bijkomende verharding) een voordeel voor de initiatiefnemer betreft. Bijvoorbeeld de realisatie van gemeenschapsvoorzieningen, vermeld in artikel 3, eerste lid.
HOOFDSTUK 4. AFWIJKINGEN	
Artikel 4. §1. De bevoegde overheid kan een volledige of gedeeltelijke afwijking toestaan op deze verordening, als er bijzondere redenen zijn die een afwijking rechtvaardigen. De projecten waarbij er bijzondere redenen zijn die een afwijking rechtvaardigen, hebben betrekking op de volgende zaken: 1° de ontwikkeling van een braakliggend en vervuild terrein waaraan belangrijke bodemsaneringskosten verbonden zijn; 2° de afbraak van gebouwen met een belangrijke saneringskost omwille van asbestvervuiling; 3° de renovatie van een onroerend goed dat beschermd is als onroerend erfgoed of dat voorkomt op de lijst van geïnventariseerd erfgoed, als aan het project een belangrijke renovatiekost verbonden is; 4° andere projecten waarbij er bijzondere redenen zijn die een afwijking kunnen rechtvaardigen. Dit houdt in dat de aanvrager in het project reeds belangrijke en uitzonderlijke inspanningen levert om een project te realiseren dat positieve gevolgen heeft voor de gemeente of de gemeenschap, die zich in normale gevallen niet manifesteren zodat de combinatie daarvan met een stedenbouwkundige last een onevenredig zware last zou meebrengen voor de aanvrager in vergelijking met de voordelen die deze haalt uit het aangevraagde project. 5° vergunningsaanvragen voor gebouwen met de functie wonen, als die 20 m² nieuw openbaar groen voorzien per bijkomende woongelegenheid.	§1. In dit artikel worden een aantal afwijkmogelijkheden opgenomen. Dat betekent dat geval per geval zal nagegaan worden of de situatie een afwijking op de verordening verantwoordt. Een voorbeeld: stel dat een gebouw van 20 m² met een dak in asbestcementleien wordt afgebroken en op het terrein 10 appartementen worden gebouwd, dan is er geen belangrijke saneringskost omwille van asbestvervuiling. Als richtwaarde kan meegegeven worden dat de kosten ten laste van de aanvrager toch minstens 10% van de casco bouwkost van het nieuwe project moeten bedragen, wil men van een belangrijke kost kunnen spreken. §2. In de motiveringsnota van de architect wordt de afwijking gemotiveerd aangevraagd. Daarnaast berust ook bij de overheid een motiveringsverplichting. De bevoegde overheid motiveert zijn beslissing over de individuele afwijking die is aangevraagd met toepassing van dit artikel uitdrukkelijk in de vergunning. Daarvoor worden objectieve, afdoende en

Een volledige afwijking houdt in dat geen stedenbouwkundige last wordt opgelegd, behalve de decretaal verplichte lasten, zoals geformuleerd onder artikel 75., §1. Een gedeeltelijke afwijking houdt in dat een verminderde 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 gevraagd door de aanvrager. De aanvrager geeft hiervoor in de motivatienota bij de vergunningsaanvraag aan waarom de aanvraag in aanmerking komt voor een individuele afwijking met toepassing van de eerste paragraaf van dit artikel.	pertinente motieven opgegeven waarom de aanvraag wel of niet beantwoordt aan de criteria vermeld in de eerste paragraaf van dit artikel. De bevoegde overheid motiveert tevens waarom een volledige dan wel een gedeeltelijke afwijking is toegestaan. In geval van een gedeeltelijke afwijking motiveert de bevoegde overheid het bedrag van de vermindering.
HOOFDSTUK 5. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: HOOGTE	
Artikel 5. §1. Bij de afgifte van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden, die betrekking heeft op bijkomende verharding, legt de bevoegde overheid een financiële stedenbouwkundige last op aan de vergunningsaanvrager. §2. De omvang van de financiële last is gebaseerd op het ruimtelijk principe van 1 m² verhardten = 1 m² ontharden. Dit wil zeggen dat voor een omgevingsvergunning waarbij bijkomend verhard wordt, iedere vierkante meter aan bijkomende verharding wordt gelijkgesteld aan één vierkante meter te ontharden oppervlakte. §3. De financiële last zou mogelijks 150 euro/m² bedragen.	Ook in beroep kan de deputatie een last opleggen. Dit artikel bepaalt de financiële last met toepassing van het evenredigheidsbeginsel. §2. Om de last in verhouding te brengen tot de bijkomende verharding, wordt gebruik gemaakt van een ruimtelijk principe waarbij x-aantal vierkante meter aan bijkomende verharde oppervlakte in verhouding staat tot x-aantal vierkante meter te ontharden oppervlakte. Er geldt een ruimtelijk principe van 1 m² verhardten = 1 m² ontharden. Deze verhouding tussen de bijkomende verharding en de last is verantwoordbaar op basis van het Polluter Pays Principe. §3. Een financiële last van 150 euro/m² kan mogelijks de volledige uitvoeringskost van het ontharden van één vierkante meter verharding

	dekken, namelijk de afbraak en afvoer van de verharding. Het bedrag zal in bepaalde gevallen hoger en in andere gevallen lager liggen dan de werkelijke kostprijs van de ontharding. Op die manier ontstaat een herverdeling waarbij ontharding in duurdere zones gedeeltelijk wordt gecompenseerd door ontharding in goedkopere zones.
HOOFDSTUK 6. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: BESTEMMING	
Artikel 6. §1. Overeenkomstig artikel 75, §4, tweede lid, van het decreet betreffende de omgevingsvergunning, worden de inkomsten van de financiële lasten, verworven op basis van deze verordening, door <i>de bevoegde overheid</i> aangewend voor het ruimtelijk beleid. <i>§2. In het kader van een verhardingscompensatie richt de Vlaamse overheid een gewestelijk onthardingsfonds op. De middelen die voortvloeien uit het heffen van de financiële lasten komen terecht in het gewestelijk onthardingsfonds om elders in Vlaanderen onthardingsprojecten te realiseren. De inzet van het fonds staat bijgevolg uitsluitend ten dienste van ontharding.</i>	Art. 75 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning (na wijziging <i>van het decreet betreffende het realisatiegerichte instrumentarium</i>) bepaalt hieromtrent het volgende: <i>"De inkomsten van de financiële lasten, vermeld in paragraaf 3, vierde lid, worden door de bevoegde overheid aangewend voor het ruimtelijk beleid."</i> Het begrip "ruimtelijk beleid" in de regelgeving is nieuw en laat bewust ruimte voor interpretatie. <i>In dit geval resulteert de toepassing van de term in de oprichting van een gewestelijk onthardingsfonds. Het fonds draagt bij aan een gesloten financieel systeem dat onthardingsprojecten mogelijk maakt door middel van het belasten van bijkomende verharding. Een vooraf uitgewerkte strategie bepaalt waar de middelen ingezet worden voor nieuwe onthardingsprojecten op publiek (bv. groenblauw netwerk) en private terreinen (bv. parkeerterreinen en speelplaatsen) in Vlaanderen, waarbij de grondeigenaars vooraf hun akkoord geven voor het ontharden. Vanuit het fonds kunnen subsidies gegeven worden aan private eigenaars die een aanzienlijke</i>

	oppervlakte ontharden, wat op zijn beurt ook bijdraagt aan een gesloten systeem. Tot slot zijn onthardingsprojecten op initiatief van de Vlaamse overheid minder afhankelijk van subsidies.
HOOFDSTUK 7. FINANCIËLE STEDENBOUWKUNDIGE LAST: BETALING EN INVORDERING	
Artikel 7. §1. De financiële stedenbouwkundige last wordt betaald binnen een termijn van drie maanden te rekenen van de afgifte van de vergunning, waarvan geen afstand is gedaan. §2. Indien de beslissing van de bevoegde overheid tot afgifte van de vergunning met een administratief of juridictioneel beroep wordt aangevochten, begint de betalingstermijn maar te lopen vanaf de afgifte van de gevraagde vergunning in beroep of vanaf de verwerping van het beroep door de Raad voor Vergunningsbetwistingen of door de Raad van State. §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). Als de vergunning wordt verleend door de deputatie of de Vlaamse Regering, deelt de gemeente deze gegevens mee aan deze overheid.	Dit artikel regelt de modaliteiten van de betaling van de last.
Artikel 8. Als de vergunninghouder de financiële stedenbouwkundige last niet tijdig betaalt overeenkomstig artikel 14, en start met de uitvoering van de omgevingsvergunning, 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.	
HOOFDSTUK 8. SLOTBEPALINGEN	

Artikel 9. Het niet uitvoeren van de last kan leiden tot het verval van de vergunning overeenkomstig artikel 99 en 102 van het decreet betreffende de omgevingsvergunning.	
Artikel 10. De verordening is van toepassing op vergunningsaanvragen die ingediend worden vanaf XX-XX-XX.	De verordening is definitief vastgesteld en gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad vóór XX-XX-XX. Door de datum van inwerkingtreding te vermelden moet de 10 dagen na publicatie staatsblad niet afgewacht worden.
Artikel 11. Deze verordening treedt in werking op XX-XX-XX.	Er wordt wel een overgangsregeling voorzien waardoor enkel de aanvragen ingediend vanaf XX-XX-XX onder de verordening vallen.