



Provincie
Antwerpen

Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit
Dienst Stedenbouwkundige Beroepen

OMZENDBRIEF

GEMEENTELIJKE BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN IN DE BEOORDELING VAN STEDENBOUWKUNDIGE EN VERKAVELINGSAANVRAGEN IN GRAAD VAN BEROEP

AANLEIDING EN DOEL

Vóór de gemeentebesturen overgaan tot het juridisch verankeren van gemeentelijke ruimtelijke beleidsvisies, worden er vaak beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vastgesteld in verband met deze beleidsvisies en wensen vele gemeentebesturen hier reeds rekening mee te houden in de vergunningverlening. Het juridisch verankeren neemt immers procedureel enige tijd in beslag.

Met deze omzendbrief wil de deputatie aangeven onder welke voorwaarden zij als beroepsinstantie rekening kan houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen in graad van beroep.

SITUERING

Bij de vergunningverlening moet de vergunningverlenende overheid steeds de verenigbaarheid van het aangevraagde toetsen aan zowel de legaliteitsvereisten (zoals bestemming, voorschriften, VCRO, uitvoeringsbesluiten, sectorwetgeving, watertoets) als aan de goede ruimtelijke ordening.

De toetsing van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening gebeurt in de eerste plaats rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand. Maar ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen¹ kunnen in rekening worden gebracht binnen de aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening.²

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen werden reeds bediscussieerd in het kader van de totstandkoming van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: "VCRO").³ Hierover bestaat eveneens reeds rechtsleer en rechtspraak.⁴

¹ Artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO bepaalt: "De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen: het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen."

² RvVb 26 oktober 2011, nr. A/2011/0152; RvVb 24 april 2012, nr. A/2012/0157 in de zaak 1011/0658/SA/2/0721; RvVb 31 juli 2012, nr. A/2012/0312; RvVb 4 november 2014, nr. A/2014/0747, gemeente Rijkevorsel: "Artikel 4.3.1 §2, eerste lid, 2° VCRO biedt bovendien trouwens enkel de mogelijkheid om desgevallend rekening te houden met 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' doch dit artikel kan allerminst als een verplichting worden geïnterpreteerd."

³ In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt bij de bepaling die thans is opgenomen onder artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO omtrent het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' gesteld: "Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de goede ruimtelijke ordening in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand. Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt."

⁴ SEBREGHTS, F., "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als beoordelingsgrond bij vergunningverlening", TROS 2012, afl.68, 228-243.

VORMEN VAN BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN

De basisvraag is wat een gemeentebestuur voor ogen heeft en dus kan hanteren als 'beleidsmatig gewenste ontwikkeling' zoals bedoeld in artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO. Het begrip 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' is een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de (beleidsopvattingen van) ruimtelijke structuurplannen of uit juridische documenten zoals een RUP kan voortvloeien, maar tevens uit andere bestuursdocumenten.

1. Gewestplannen, RUP's, BPA's, verordeningen, verkavelingsvergunningen

Verordenende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vinden we terug in het gewestplan, de bijzondere plannen van aanleg, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsvergunningen. Wanneer een aanvraag in strijd is met dergelijke verordenende beleidsvisie, moet ze geweigerd worden wegens onverenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften (artikel 4.3.1, § 1, 1° VCRO), tenzij men ervan op geldige wijze kan afwijken (artikel 4.4.1 e.v. VCRO).

Het voordeel van die verordenende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen is de duidelijkheid en de rechtszekerheid die ermee gepaard gaat. Iedereen kent de norm, of kan die kennen. Nadelen zijn dat de opmaak ervan vaak veel tijd vergt, dat ze mogelijk na een bepaald tijdsverloop achterhaald zijn, dat ze soms moeilijk toepasbaar zijn in specifieke situaties of te strikt zijn.

2. Structuurplannen

Structuurplannen hebben weliswaar geen plaats binnen het legaliteitsluik van de beoordeling van een vergunningsaanvraag (conform artikel 2.1.2 §7 VCRO)⁵. Wél kunnen beleidsopvattingen van een structuurplan die relevant zijn voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en voor de gewenste beleidsmatige ontwikkeling, worden gehanteerd als motivering van een vergunningsbeslissing. Een loutere verwijzing naar het structuurplan zal echter niet volstaan om een bepaalde vergunningsbeslissing te verantwoorden.

Een motief van 'goede ruimtelijke ordening' dat volledig is uitgewerkt, op zichzelf kan staan en de opportuniteits-'marge' niet overschrijdt (in verhouding staat tot het legaliteitsluik), moet niet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven.

De ruimtelijke structuurplannen zijn ruimtelijke beleidsplannen bij uitstek. De opmaak ervan gaat gepaard met voldoende publiciteit en ze zijn inmiddels genoegzaam bekend. Een concrete toetsing moet in geval van een bepaalde vergunningsaanvraag steeds mogelijk zijn.

3. Masterplannen, richtlijnenboeken, structuurschetsen⁶, streefbeeldstudies, beeldkwaliteitsplannen, stedenbouwkundige studies, algemeen geldende normen, bouwbloknota's, ...

⁵ Artikel 2.1.2 §7 VCRO bepaalt: "De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig [...] attest."

⁶ Een structuurschets vormt meestal een aanzet tot de opmaak van een structuurplan of een ruimtelijk uitvoeringsplan en heeft op zich geen juridisch bindende waarde. Het kan bijgevolg niet gelden als een formele beoordelingsgrond. Een structuurschets kan echter wel aanzien worden als een informatief document dat een beleidsvisie bevat voor de inrichting van een omschreven plangebied. Voor zover dit niet in strijd is met latere structuurplannen of RUP's is het niet verboden dat de vergunningverlenende overheid een structuurschets mee gebruikt als richtkader bij de beoordeling van vergunningen, als één van de elementen/aandachtspunten voor een goede ruimtelijke ordening, binnen het kader van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en op voorwaarde dat deze in het kader van het rechtszekerheidsbeginsel vooraf op voldoende wijze bekendgemaakt is. De vereiste van voldoende bekendmaking moet blijken uit de stukken van het administratief dossier.

Ook bovenstaande beleidsdocumenten geven uiting aan (of kunnen uiting geven aan) een bestaande of toekomstige visie op de goede ruimtelijke ordening in hoofde van een vergunningverlenende overheid.

Deze beleidsdocumenten hebben geen verordenende kracht. Ze hebben dus evenmin een rechtsbasis om door te werken in de vergunningverlening, tenzij ze kunnen geïntegreerd worden binnen de motivering van de goede ruimtelijke ordening.

In de praktijk worden ze echter zeer vaak gebruikt ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Verder willen vergunningverlenende overheden soms vooruitlopen op toekomstige gewenste wijzigingen van een plaatselijke aanleg zonder dat die verordenend zijn vastgelegd in bijvoorbeeld een RUP, dat al dan niet in het verschiet ligt.

VOORWAARDEN EN MODALITEITEN TOEPASSING BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN
--

In artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO staat uitdrukkelijk vermeld dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening *kan* houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Ze *moet* dat dus niet doen.

Uit de parlementaire voorbereidingswerken, de rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kan afgeleid worden wanneer de vergunningverlenende overheid met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening kan houden.

Wil een gemeente dat de deputatie, in het kader van een beroep bij een stedenbouwkundige of verkavelingsaanvraag, rekening houdt met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, dan moet de gemeente rekening houden met alle onderstaande voorwaarden.

1. De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten algemeen bekendgemaakt worden.⁷

Een overheid die een bepaald stedenbouwkundig beleid wenst te voeren, moet dat beleid vooreerst bekend maken, en dit niet enkel aan de aanvrager maar aan de ganse bevolking.⁸

Gangbare vormen van bekendmaking zijn: publicatie op de gemeentelijke website of het gemeentelijk informatieblad, Belgisch staatsblad en/of in kranten. Aanvullend kan gedacht worden aan het aan de GECORO voorleggen, een openbaar onderzoek en/of een informatievergadering organiseren omtrent de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.⁹

2. De beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden gerespecteerd.

Bij de toetsing van een vergunningsaanvraag aan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten voor elke individuele beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur (o.m. redelijkheid,

⁷ RvVb 25 april 2012, nr. A/2012/0164 in de zaak 1011/0023/A/4/0020; RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0328, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar: "Alleszins moet blijken of de aspecten van goede ruimtelijke ordening, die in het in opmaak zijnde plan zouden aan bod komen, zouden zijn bekendgemaakt zoals bedoeld in de passus van de memorie van toelichting."

⁸ RvVb 31 juli 2012, nr. A/2012/0312: "De parlementaire voorbereiding bij de VCRO voorziet hierbij dat een overheid die een dergelijke stedenbouwkundige politiek wenst te voeren, deze politiek vooreerst bekend moet maken, en dit niet enkel aan de aanvrager maar aan de ganse bevolking."

⁹ Hou er echter rekening mee dat de bemerkingsen en bezwaren geformuleerd door de GECORO of bezwaarindieners ook voldoende in rekening worden genomen.

zorgvuldigheid, rechtszekerheid, vertrouwen)¹⁰ in rekening worden genomen. Het streven naar een goede ruimtelijke ordening is immers bij uitstek tijds-, plaats- en persoonsgebonden.

- **Het mag niet gaan om blote, niet-gefundeerde beweringen.**¹¹

Beleidslijnen bevatten voldoende informatie om een toetsing van individuele beslissingen mogelijk te maken. Beleidslijnen moeten dus voldoende duidelijk en precies zijn.

Toekomstige ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven moeten zowel in tijd als naar inhoud voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik van de uitspraak over de vergunning.¹²

- **Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen mogen niet in strijd zijn met verordenende voorschriften.**

Er mag geen afbreuk worden gedaan aan de legaliteitsbeoordeling: de bestemmingsconformiteit en de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften blijft dus gelden.

- **Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen mogen evenmin in strijd zijn met de bestaande plaatselijke aanleg door deze laatste buiten beschouwing te laten.**

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet weliswaar rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving, maar het aangevraagde moet in de eerste plaats toch worden getoetst aan de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand.

3. Er is de noodzaak tot afdoende motivering¹³ over het feit of de aanvraag tot vergunning in concreto voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.¹⁴

¹⁰ RvVb 11 maart 2014 in de zaak 1213/0257/A/2/0237: *“Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn bovendien van die aard om toekomstige wijzigingen in een bestaande ordening teweeg te brengen en kunnen niet ingeroepen worden om een vroeger lokaal beleid te ondersteunen wanneer met betrekking tot dit lokaal beleid geen planinitiatief wordt genomen, in het bijzonder wanneer die zgn. ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ nu eens wel en dan weer niet worden toegepast.”*; RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0334, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar: *“De verwijzing naar een mogelijk nog te ontwikkelen beleidsvisie, kan niet worden gevolgd. Bij gebreke aan een voldoende bekendgemaakte beleidsvisie hieromtrent, blijft zulks een toekomstige onzekere gebeurtenis die bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet als een vaststaand gegeven kan beschouwd worden.”*

¹¹ RvS 7 mei 2010, nr. 203.802: *“Daargelaten de vraag of de voormelde ‘ontwikkelingsperspectieven’ kunnen worden beschouwd als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ zoals bepaald in artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO, waarmee bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening evenzeer rekening moet worden gehouden, dient te worden vastgesteld dat het hier om een blote, want niet gefundeerde, bewering lijkt te gaan. Bovendien kunnen dergelijke ontwikkelingsperspectieven op zich, en des te meer wanneer deze, zoals in casu, inhoudelijk niet nader worden omschreven, geen grond vormen om bij de beoordeling van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, de in de omgeving bestaande toestand volkomen buiten beschouwing te laten.”*

¹² RvS 13 januari 2011, nr. 210.388: *“In bepaalde gevallen kan de vergunningverlenende overheid rekening houden met toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen op voorwaarde dat die ontwikkelingen zowel in tijd als naar inhoud voldoende geconcretiseerd zijn op het ogenblik van de uitspraak over de vergunning.”*

¹³ RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331 in de zaak 1112/0743/A/2/0662; RvVb 11 maart 2014, nr. A/2014/0175, Frank Mols: *“De motiveringsverplichting houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. Ook in het kader van ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ is een afdoende motivering noodzakelijk.”*

¹⁴ RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0328, gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar: *“Het vergunningverlenend bestuursorgaan moet de aanvraag daarnaast op zijn conformiteit met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen concreet toetsen.” “De toetsing aan beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, in casu een structuurschets, is dus niet verboden, mits deze duidelijk en precies kunnen worden afgeleid uit voldoende bekendgemaakte beleidsdocumenten, en voldoende rechtszekerheid bieden om een concreet beoordelingskader te vormen, als onderdeel van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en rekening houdend met alle andere relevante in de omgeving bestaande aandachtspunten conform artikel 4.3.1 §2 en artikel 1.1.4 VCRO.”*

De gemeente die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, moet die politiek bekend maken en in concreto onderzoeken of een bepaald project aan dat beleid beantwoordt en daarmee overeenstemt.

Een beleidsregel mag dus niet blind worden toegepast en ontslaat het bestuur niet van de taak om deze in het concrete geval op zijn eigen merites te beoordelen¹⁵. Een afwijking op een vaste beleidslijn zal wel een extra motivering vereisen.

4. De deputatie vraagt dat beleidsmatig gewenste ontwikkelingen worden goedgekeurd door de gemeenteraad.

De gemeenteraad staat immers in vele gevallen in voor het uitwerken van latere ruimtelijke ordeningsinstrumenten als RUP's en verordeningen.

De gemeenteraad is het bevoegde orgaan om te beslissen over zaken van gemeentelijk belang.

5. Er moet een initiatief volgen om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen juridisch te verankeren (RUP, verordening,...).

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen brengen wijzigingen in de bestaande ruimtelijke ordening teweeg. Ze dienen dan ook op termijn juridisch te verankerd te worden: bijvoorbeeld door de opmaak van een ruimtelijke uitvoeringsplan (RUP) of een verordening, eerder dan dergelijke ontwikkelingen via één of meerdere individuele vergunningen (on)mogelijk te maken. Anders wordt het ruimtelijk beleid gestoeld op individuele vergunningen waarbij geen georganiseerde planmatige aanpak meer te bespeuren valt.

De deputatie vraagt om, uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie door de gemeenteraad, een juridisch initiatief om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te verankeren, op te starten.

6. Voor de aanneming van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen is een positief vooroverleg met de provinciale dienst stedenbouwkundige beroepen nodig.

Op deze manier wordt de verenigbaarheid van de beleidsvisie met de hogere beleidskaders gewaarborgd. In dit vooroverleg wordt ook bepaald wat bedoeld wordt met de start van het juridisch verankeren van een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Dit is immers steeds afhankelijk van het instrument dat een gemeente hiervoor wil inzetten.

BEOORDELING BEROEPEN

Art. 4.7.21. §1. VCRO bepaalt dat *tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag een georganiseerd administratief beroep kan worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.*

De **devolutieve werking** van het beroep bij de deputatie komt neer op een hernieuwd onderzoek en eigen beoordeling over de vergunningsaanvraag. De deputatie dient dus opnieuw een beslissing

¹⁵ RvVb 23 juli 2012, nr. A/2012/0287: "De toepassing van een beleidsregel mag alleszins niet blind gebeuren en ontslaat de (betrokken) vergunningverlenende overheid niet van de plicht om ieder individueel geval op zijn eigen merites te beoordelen."

te nemen: de vergunning te verlenen of te weigeren. De deputatie kan de vergunning van het college van burgemeester en schepenen dan ook niet vernietigen of beslissen dat deze haar rechtskracht herneemt.¹⁶

Dit betekent dat de deputatie niet alleen over het legaliteitsaspect maar evenzeer **over de goede ruimtelijke ordening** een beslissing moet nemen. De deputatie weegt daarbij de argumenten van zowel de beroepers, de aanvragers, de gemeente, het gewest, de adviesinstanties, ... tegen elkaar af. Zomaar elk 'stedenbouwkundig beleid' – los van de in de VCRO vastgelegde instrumenten en beoordelingsgronden – van de gemeente volgen, zou het beroep uithollen.

Gelet op de discretionaire bevoegdheid van de deputatie, moet het bestuur steeds in de mogelijkheid zijn om na te gaan of de toepassing van de beleidslijn zich in een concreet geval al dan niet opdringt.

De deputatie wenst wel de gemeenten, die een concreet stedenbouwkundig beleid voeren en deze politiek hebben bekendgemaakt, te ondersteunen.

Goedgekeurd in zitting van deputatie d.d. 4 februari 2016

Contactgegevens

Provincie Antwerpen
Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit
Dienst Stedenbouwkundige Beroepen
Postadres: Koningin Elisabethlei 22, 2018 Antwerpen
Bezoekadres: Desguinlei 100, 2018 Antwerpen
T 03 240 57 32 – 03 240 57 33
F 03 240 66 79
stedenbouw@provincieantwerpen.be
www.provincieantwerpen.be

Verantwoordelijke uitgever

Wim Lux
Departementshoofd Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit
Koningin Elisabethlei 22
2018 Antwerpen

¹⁶ RvVb 31 mei 2011, nr. A/2011/0078 in de zaak 2010/0299/SA/2/0282