



GEMEENTELIJKE BELEIDSMATIG GEWENSTE ONTWIKKELINGEN BIJ DE BEOORDELING VAN OMGEVINGSVERGUNNING- EN VERKAVELINGSAANVRAGEN DOOR DEPUTATIE

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.

Met deze omzendbrief wil de deputatie verduidelijken onder welke voorwaarden (zoals deze uit bestaande rechtspraak af te leiden zijn) zij als vergunningverlenende overheid rekening kan houden met gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van omgevingsvergunning- en verkavelingsaanvragen. De deputatie wenst gemeenten, die een concreet stedenbouwkundig beleid voeren en deze politiek hebben bekendgemaakt, te ondersteunen.

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 ontwikkelingenⁱ en de bijdrage aan de verhoging van het ruimtelijk rendement kunnen in rekening worden gebracht binnen de aandachtspunten van de goede ruimtelijke ordening.

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

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 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. Structuur- en beleidsplannen

Structuurplannen hebben weliswaar geen plaats binnen het legaliteitsluik van de beoordeling van een vergunningsaanvraag (conform artikel 2.1.2 §7 VCRO)^{iv}. 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, structuurschetsen, streefbeeldstudies, beeldkwaliteitsplannen, stedenbouwkundige studies, algemeen geldende normen, bouwbloknota's, ...

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 de visie kan geïntegreerd worden binnen de motivering van de goede ruimtelijke ordening.

Echter 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.^v

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.

Ook de deputatie zal bij de beoordeling van een omgevingsvergunning- en verkavelingsvergunningsaanvraag rekening houden met deze afgeleide voorwaarden:

1. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten conform artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO zijn

- **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 primeert.

De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen ook niet zo ver gaan dat ze concreet de bestemming^{vi} en/of de inrichting^{vii} van een gebied gaan regelen. Er mogen geen (gedetailleerde) bepalingen in worden opgenomen die thuis horen in een verordening of RUP. Zo kan ook het weigeren van nieuwe meergezinswoningen niet in een beleidsmatig gewenste ontwikkeling geregeld worden.^{viii}

- **Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen kunnen enkel betrekking hebben op de criteria van de goede ruimtelijke ordening.**

Een beleidsmatig gewenste ontwikkeling heeft geen juridische grondslag en dient louter ter ondersteuning van de beoordeling in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, steeds beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4.

- **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.

2. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen moeten algemeen bekendgemaakt worden.^{ix}

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.^x Dit kan niet louter via een eenvoudige brief.^{xi}

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.^{xii}

Naast de bekendmaking, kan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling ook blijken uit een reeks van opeenvolgende besluiten m.b.t vergunningen waarin deze beleidsmatig gewenste ontwikkeling consequent werd toegepast en afdoende onderbouwd wordt.^{xiii}

3. 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, zorgvuldigheid, rechtszekerheid, vertrouwen)^{xiv} 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.^{xv} 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.^{xvi}

4. De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen mogen niet als een op zichzelf staand (weigerings-)motief inzake goede ruimtelijke ordening worden aangewend.

Een loutere verwijzing naar of toetsing aan een beleidsmatig gewenste ontwikkeling volstaat niet ter motivering om een vergunning al dan niet te verlenen.

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 beoordelen^{xvii}. Een afwijking op een vaste beleidslijn zal wel een extra motivering vereisen.

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

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen brengen wijzigingen in de bestaande ruimtelijke ordening teweeg. Ze dienen dan ook op termijn juridisch te verankerd te worden door de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) of een verordening^{xviii}, 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. Dit dient bovendien binnen een redelijke termijn te gebeuren.^{xix}

6. De deputatie vraagt voor de kennisname van gemeentelijke beleidsmatig gewenste ontwikkelingen om in vooroverleg te gaan met de provinciale dienst Omgevingsberoepen en Ruimtelijke Planning.

Op deze manier wordt de verenigbaarheid van de beleidsvisie met de hogere beleidskaders gewaarborgd. In dit vooroverleg wordt ook bekeken 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.

7. 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.

- ⁱ 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."
- ⁱⁱ 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."
- ⁱⁱⁱ SEBREGHTS, F., "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen als beoordelingsgrond bij vergunningverlening", TROS 2012, afl.68, 228-243.
- ^{iv} Artikel 2.1.2 §7 VCRO bepaalt: "De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig [...] attest."
- ^v RvVb 17 december 2013, nr. A/2013/0756, "De overheid is niet verplicht om met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening te houden."; RvVb 7 juni 2016, nr. A/1516/1195: "Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen hebben geen dwingende invloed op de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening."
- ^{vi} RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510, "De mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in aanmerking te nemen is door de VCRO enkel voorzien in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO kan bijgevolg niet nuttig ingeroepen worden met het oog op een gewenste planologische aanpassing van de bestemming van de betrokken zone."; Parl. St. VI. Parl 1998-99, nr. 1332-1, 23, "Bestemming houdt voorschriften in over (...)".
- ^{vii} RvVb 16 april 2019, nr. A/1819/0879, "Een visiedocument mag niet van die aard zijn dat de ruimtelijke ordening van het gebied in reglementaire bepalingen wordt vast gelegd. Visiedocumenten die een wettelijk kader pogen te creëren voor de beoordeling van vergunningsaanvragen naast het in de VCRO voorziene planningsinstrumentarium en die stedenbouwkundige voorschriften bevatten die naar de vorm niet zijn opgenomen in een verordening of RUP zijn in strijd met art. 1.1.3 VCRO tot stand gekomen. Dit zal dan met toepassing van art. 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten worden."; Parl. St. VI. Parl 1998-99, nr. 1332-1, 23, "Inrichting houdt voorschriften in over (...)".
- ^{viii} RvVb 16 april 2019, nr. A/1819/0879: "Voor de percelen uit de aanvraag, volgens het woonomgevingsplan gelegen in de zone woonwijken, wordt in het richtlijnenboek bepaald dat er geen nieuwe meergezinswoningen meer zullen worden toegelaten. Dit gaat in de ogen van de Raad dus verder dan het louter formuleren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar regelt heel concreet 'de bestemming en de inrichting van een deel van het gemeentelijk grondgebied. Voor het uitvaardigen van dergelijke stedenbouwkundige voorschriften dient de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken."
- ^{ix} 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."
- ^x 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."
- ^{xi} RvVb 14 maart 2017, nr. A/1617/0654, "Briefwisseling aangaande een concreet dossier zal niet zonder meer als een algemene en bindende beleidsvisie van de gemeente worden beschouwd."
- ^{xii} Hou er echter rekening mee dat de bemerkingen en bezwaren geformuleerd door de GECORO of bezwaarindieners ook voldoende in rekening worden genomen.
- ^{xiii} RvVb 26 juni 2018, nr. A/1718/1056: "De verzoekende partij beweert wel dat zij consequent een vaste beleidslijn volgt, zowel voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen als verkavelingsaanvragen, om twee parkeerplaatsen per woongegelegenheid te eisen, maar bewijst dat niet. Zij legt geen vergunningsbeslissingen voor om van het bestaan van een consequent gevolgde beleidslijn te overtuigen. Evenmin documenteert zij dat het om een beleidsvisie zou gaan waaraan een voldoende publieke bekendheid gegeven is."
- ^{xiv} 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 zqn. '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."
- ^{xv} 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."

^{xvi} 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."

^{xvii} 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."

^{xviii} RvVb 19 maart 2019, nr. A/1819/0751: "De mogelijkheid tot 'vastleggen' van de goede ruimtelijke ordening aan de hand van stedenbouwkundige voorschriften (= reglementaire bepalingen) is conform art. 1.1.3 VCRO slechts voorzien voor RUP's en stedenbouwkundige verordeningen."

^{xix} RvVb, 19 mei 2015, nr. A/2015/0302: "Het vertrouwensbeginsel, als uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, houdt in dat de rechtzoekende moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid en diligentie van de bestuurlijke overheid. In concreto houdt zulks in dat de gemeente eventuele beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zoals deze blijken uit een structuurschets en binnen redelijke termijn moet vertalen naar een afdwingbaar RUP. Het vergunningverlenend bestuur handelt onredelijk door zich bij de beoordeling van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning te baseren op een structuurschets van meer dan 10 jaar geleden, die niet binnen een redelijke termijn in een RUP vertaald werden."