



**VLAAMS-
BRABANT**

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 (BGO) 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 handavingsbeleid, 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",

Artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke bevat de term 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen'.

De tekstpassage luidt:

"§ 2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, 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;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°; b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;"

Terwijl de decreetgever met het begrip wilde verwijzen naar inhoudelijke visie-elementen die in verschillende documenten kunnen te vinden zijn (een structuurplan, een masterplan, een woningtypetoets, een hoogbouwnota, een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan, een omzendbrief, ...), beginnen meer en meer gemeenten eigenstandige documenten op te stellen die ze de titel "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" geven. Ze zien dit als een alternatief "ordeningsinstrument" naast bijvoorbeeld ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen. Dat is echter nooit de bedoeling van de decreetgever geweest.

De Vlaamse overheid heeft daarom het begrip "beleidsmatig gewenste ontwikkelingen" verder gesitueerd in een leidraad voor de lokale besturen. Daarin wordt gewezen op de mogelijkheden en beperkingen.

Als een vergunningsaanvraag wordt beoordeeld, moeten volgens artikel 4.3.1, §1 VCRO vijf zaken getoetst worden:

- de overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften;
- de toets aan de goede ruimtelijke ordening;
- eisen rond bescheiden woonaanbod;
- eisen van het decreet Integraal Waterbeleid;
- voorlopig vastgestelde rooilijnplannen.

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO) spelen enkel een rol wat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening betreft. De toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften blijft primeren. De verhouding tussen de zogenaamde legaliteitstoets (voorschriften) en de opportuniteitstoets (goede ruimtelijke ordening) moet dus worden gerespecteerd.

BGO maken het niet mogelijk om aanvragen te vergunnen in strijd met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een RUP. BGO maken het niet mogelijk om aanvragen te weigeren die in overeenstemming zijn met stedenbouwkundige voorschriften van (bijvoorbeeld) een gedetailleerd RUP. De gedetailleerde voorschriften worden immers geacht de goede ruimtelijke ordening weer te geven.

BGO die op schrift zijn gesteld, kunnen niet het karakter noch de doorwerking hebben van stedenbouwkundige voorschriften uit verordenende instrumenten (RUP, stedenbouwkundige verordening). Ze kunnen geen afbreuk doen aan geldende voorschriften, noch die voorschriften "wijzigen". (RvVb 16 april 2019, nr. A/1819/0879, NV Gravo).

De VCRO bevat in paragraaf 2, 1° een aantal aandachtspunten en criteria die men moet betrekken bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening. In het verleden werd hiervoor vaak enkel gekeken naar de bebouwing in de omgeving. Waren er al meergezinswoningen, dan kon men bijkomende appartementen vergunnen. Waren er al winkels, dan kon men er nog meer vergunnen. Had een wijk een louter residentieel karakter en kwamen er enkel vrijstaande ééngesinswoningen voor, dan kon er, ondanks een ruim voorschrift zoals "woongebied" in het gewestplan, moeilijk een andere functie of typologie vergund worden. Dit leidde tot een "dictatuur" van de bestaande toestand. Inspelen op nieuwe, gewenste ontwikkelingen, werd bemoeilijkt. Daarom werd de wetgeving gewijzigd. Men kan bij het beoordelen van aanvragen nu rekening houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en met gewenste verhogingen van het ruimtelijk rendement. Er is al enige rechtspraak over (vergelijkbare) richtkaders, richtlijnen en beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Die steunen op de beginselen van behoorlijk bestuur en laten toe een aantal randvoorwaarden te formuleren:

- BGO moeten één of andere politieke validatie hebben gekregen (goedkeuring schepencollege, fiat gemeenteraad, ...).
- BGO moeten kenbaar zijn voor de bevolking, (bijvoorbeeld) doordat ze geraadpleegd kunnen worden op de gemeentelijke website. (RvVb 27 augustus 2013, nr. A/2013/0511).
- In een aantal gevallen is de logica dat BGO binnen een redelijke termijn vertaald worden in verordenende instrumenten (RUP's of verordeningen), bijvoorbeeld als de BGO opgenomen zijn in een masterplan of een voorontwerp van RUP. (RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0302, Vandesande).
- BGO maken geen verordenende voorschriften uit. Men kan niet volstaan met te vergunnen of te weigeren, louter door te verwijzen naar een document waarin BGO zijn opgenomen. Elke vergunningsbeslissing moet op zichzelf voldoende gemotiveerd blijven, m.a.w. de gebruikte visie-elementen moeten concreet voor het geval worden beargumenteerd. (RvVb 16 april 2019, nr. A/1819/0879, NV Gravo).
- BGO ontslaan dus niet van motivering in concreto. Tegelijk impliceert het zogenaamde vertrouwensbeginsel dat de vergunningsaanvrager die zich schikte naar bekendgemaakte BGO (bijv. een woningtypetoets), zijn vergunning niet mag geweigerd zien als er geen deugdelijke motieven zijn om in het concrete geval van de beleidslijn af te wijken.

Aangezien BGO geen verordenend karakter hebben, is de bevoegde overheid in beroep er niet door gebonden. Zij kan een andersluidend oordeel vellen over de goede ruimtelijke ordening. De deputatie verbindt zich er via voorliggende omzendbrief wel toe om rekening te houden met BGO die aan de hierboven vermelde eisen voldoen, die op niveau gemeenteraad hun politieke validatie kregen én waarvoor een voorafgaandelijke publieke raadpleging werd georganiseerd

Het is niet de bedoeling dat er documenten gemaakt worden met BGO die duidelijk ingaan tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling die geschetst wordt in een ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan. Die laatste zijn namelijk decretaal geregelde instrumenten met een specifieke juridische waarde en totstandkomingsprocedure met participatie. Burgers mogen erop vertrouwen dat wat in het structuurplan of beleidsplan staat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is.

BGO bieden de gemeente de mogelijkheid om in het vergunningenbeleid rekening te houden met bepaalde beleidslijnen nog voor deze definitief juridisch verankerd zijn, of rekening te houden met beleidslijnen die men bewust niet hard wil vastleggen in voorschriften. Het valideren en bekendmaken van BGO kan het lokaal bestuur helpen een consequent beleid te voeren bij de toepassing van de opportuniteitsbeoordeling.

BGO zijn te vinden in het gemeentelijk ruimtelijk beleidsplan (of structuurplan), masterplannen, beeldkwaliteitsplannen, toetsen of nota's (woningtypes, hoogbouw, parkeren, kleinhandel, ...).

BGO kunnen enkel gebruikt worden naast en niet in strijd met de toepassing van verordenende instrumenten, met name de plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen. Ze kunnen niet het karakter krijgen van stedenbouwkundige voorschriften, noch in die zin toegepast worden.

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

Het gewestplan, de bijzondere plannen van aanleg, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsvergunningen zijn in technische zin ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, zij het met een verordenend karakter. Voorliggende omzendbrief doet geen uitspraak over deze instrumenten aangezien ze juridisch verankerd zijn. 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).

Verordenende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vinden we terug in het gewestplan, de bijzondere plannen van aanleg, de ruimtelijke uitvoeringsplannen, stedenbouwkundige verordeningen en verkavelingsvergunningen.

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.

Voorliggende omzendbrief is niet van toepassing op deze verordenende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Er gelden specifieke decretale regels voor de opmaak ervan.

2. Structuurplannen en Beleidsplannen

Structuurplannen en beleidsplannen hebben weliswaar geen plaats binnen het legaliteitsluis van de beoordeling van een vergunningsaanvraag (conform artikel 2.1.2 §7 VCRO)⁵. Wél kunnen beleidsopvattingen van een structuurplan of beleidsplan 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 of beleidsplan 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 legaliteitsluis), moet niet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven.

De opmaak van ruimtelijke structuurplannen en beleidsplannen gaat gepaard met voldoende publiciteit en participatie zoals decretaal voorgeschreven. Een concrete toetsing moet in geval van een bepaalde vergunningsaanvraag steeds mogelijk zijn.

Voorliggende omzendbrief is niet van toepassing op structuurplannen en beleidsplannen. Er gelden specifieke decretale regels voor de opmaak ervan.

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

3. Masterplannen, richtlijnenboeken, structuurschetsen⁶, 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 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.

Voorliggende omzendbrief is van toepassing op deze vormen van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Er gelden geen specifieke decretale regels voor de opmaak ervan. Voorliggende omzendbrief bepaalt de voorwaarden en modaliteiten voor dit soort documenten.

4. Projecten in samenwerking met de provincie (strategische projecten, lokale ruimte trajecten, ...)

Ook in het kader van samenwerkingsverbanden met de provincie worden beleidsdocumenten opgemaakt die uiting geven aan (of kunnen uiting geven aan) een bestaande of toekomstige visie op de goede ruimtelijke ordening in hoofde van een vergunningverlenende overheid. Het kan dan gaan over gemeentelijke of intergemeentelijk visies.

Ook 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 willen gemeenten ook deze documenten ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening gebruiken en zo vooruitlopen op toekomstige gewenste wijzigingen van een plaatselijke aanleg zonder dat die reeds verordenend zijn vastgelegd in een RUP of verordening.

Voorliggende omzendbrief is ook van toepassing op deze vormen van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Er gelden geen specifieke decretale regels voor de opmaak ervan. Voorliggende omzendbrief bepaalt de voorwaarden en modaliteiten voor dit soort documenten.

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.

VOORWAARDEN EN MODALITEITEN TOEPASSING

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. Er wordt sterk aangeraden om het ook aan de GECORO voor te leggen voor advies en een openbaar onderzoek en/of een informatievergadering te organiseren omtrent de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.⁹

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 bemerkingen en bezwaren geformuleerd door de GECORO of bezwaarindieners ook voldoende in rekening worden genomen.

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. continuïteit, redelijkheid, 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.

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."

- **Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen mogen evenmin in strijd zijn met de geldende gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en/of beleidsplannen.**

Het is niet de bedoeling is dat er documenten gemaakt worden met BGO die duidelijk ingaan tegen de gewenste ruimtelijke ontwikkeling die geschetst wordt in een ruimtelijk structuurplan of ruimtelijk beleidsplan. Die laatste zijn namelijk decretaal geregelde instrumenten met een specifieke juridische waarde en totstandkomingsprocedure met participatie. Vanuit het continuïteitsbeginsel en het vertrouwensbeginsel moeten Burgers erop kunnen vertrouwen dat wat in het structuurplan of beleidsplan staat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is.

- 3. Er is de noodzaak tot afdoende motivering over het feit of de aanvraag tot vergunning in concreto voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.¹³**

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 beoordelen¹⁴. 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 ruimtelijk 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 1 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie door de gemeenteraad, een juridisch initiatief om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te verankeren, op te starten.

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 rechte 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 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."

6. Voor de aannahme van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen vraagt de deputatie om volgende procedurestappen te doorlopen:

1. Positief vooroverleg met de provinciale administratie

Dit vooroverleg wordt enkel georganiseerd op formele aanvraag door een gemeente. 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.

Een vraag tot vooroverleg over de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wordt gericht aan de provinciale dienst ruimtelijke planning. Dit kan ofwel per post of via e-mail:

Provincie Vlaams-Brabant – dienst ruimtelijke planning
Provincieplein 1
3010 Leuven
E-mail ruimtelijkeplanning@vlaamsbrabant.be

De documenten ter bespreking tijdens het vooroverleg worden ten minste 60 werkdagen voor de datum van het vooroverleg digitaal bezorgd aan de dienst ruimtelijke planning.

Bij het vooroverleg zijn minstens de provinciale dienst Ruimtelijke Planning en de provinciale dienst Vergunningen betrokken. Andere relevante provinciale diensten kunnen indien relevant bijkomend betrokken worden bij het vooroverleg. Het geïntegreerd advies in het kader van het vooroverleg wordt bij besluit van de deputatie uitgebracht en zal schriftelijk bezorgd worden aan het College van Burgemeester en Schepenen.

2. Formele kennisgeving aan deputatie

Nadat de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn goedgekeurd door de gemeenteraad, stelt het College van Burgemeester en Schepenen formeel de vraag aan de deputatie om kennis te nemen van de goedgekeurde beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. Dit gebeurt schriftelijk, per post of per e-mail, gericht aan de provinciale dienst ruimtelijke planning. Op hetzelfde moment bezorgt de gemeente de goedgekeurde documenten op digitale wijze aan de provinciale dienst Ruimtelijke Planning.

De provinciale dienst ruimtelijke planning brengt de gemeente op de hoogte nadat de deputatie formeel kennis heeft genomen van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen. De deputatie kan deze formele kennisname ook geheel of gedeeltelijk weigeren indien niet aan de voorwaarden en modaliteiten van voorliggende omzendbrief is voldaan.

Overgangsbepaling

Bestaande documenten die reeds door de gemeente gebruikt worden als beleidsmatig gewenste ontwikkeling kunnen eveneens ter kennisgeving worden gebracht aan de deputatie na een formele vraag van het College van Burgemeester en Schepenen in dit verband én in zoverre dat ze voldoen aan de 5 voorgaande voorwaarden binnen voorliggende omzendbrief.

Het gaat dan om bestaande BGO's die zijn goedgekeurd door de gemeenteraad voor de inwerkingtreding van deze omzendbrief.

De formele kennisgeving aan de deputatie moet gebeuren binnen 1 jaar na het in voege treden van voorliggende omzendbrief, met name ten laatste op 7 januari 2022.

De kennisgeving wordt enkel in aanmerking genomen indien wordt aangetoond dan uiterlijk 1 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie door de gemeenteraad, een juridisch initiatief is opgestart om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen ook juridisch te verankeren.

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 **devolutive 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 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.¹⁵

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.

Voorliggende omzendbrief is van toepassing vanaf het moment van de goedkeuring ervan door de deputatie bij besluit van 7 januari 2021.

Goedgekeurd in zitting van deputatie d.d. 07/01/2021

¹⁵ RvVb 31 mei 2011, nr. A/2011/0078 in de zaak 2010/0299/SA/2/0282