

## Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: een beknopte leidraad

Artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (dat achteraan deze tekst volledig wordt weergegeven) bevat sinds enige tijd 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 nooit de bedoeling van de decreetgever geweest. Deze nota geeft een correcte situering van het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” en wijst op de mogelijkheden en beperkingen.

### Toetsing aan stedenbouwkundige voorschriften blijft

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

- 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 primeert. 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).

### Toetsing aan goede ruimtelijke ordening

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 ééngezinswoningen 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 is 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 ons 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. Weliswaar heeft bijvoorbeeld de deputatie van de provincie Antwerpen zich er via een omzendbrief toe verbonden om BGO die aan de hierboven vermelde eisen voldoen, én die op niveau gemeenteraad hun politieke validatie kregen, te respecteren.

### Mogelijke onderwerpen en documenten

De VCRO bevat geen lijst van mogelijke onderwerpen van BGO. De praktijk leert dat dit kan gaan over allerlei bekommernissen die in diverse types documenten zijn opgenomen:

- waar wil men verdichting en waar niet, bijv. opgenomen in het ruimtelijk structuurplan of het ruimtelijk beleidsplan;
- hoe ziet men het parkeerbeleid; bijv. opgenomen in een "parkeernota";
- hoe stimuleert men ontwikkelingen voor trage weggebruikers, bijv. opgenomen in een mobiliteitsvisie;
- hoe zorgt men voor een voldoende ontwikkeld handelsapparaat, bijv. opgenomen in beleidsnota kleinhandel;
- welke typologieën woningen wil men stimuleren in welke stadsdelen, bijv. opgenomen in woningtypetoets;
- hoe ziet men de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een bepaald gebied, bijv. opgenomen in masterplan of structuurschets;
- ...

Merk op dat het 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. Burgers mogen er op 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.

\* \*

**Artikel 4.3.1. § 1. Een vergunning wordt geweigerd :**

*1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:*

- a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;*
- b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;*
- c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;*
- d) een goede ruimtelijke ordening;*

*2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;*

*3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een ...bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;*

*4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 1.3.1.1, van het decreet betreffende het integraal waterbeleid, gecoördineerd op 15 juni 2018 geen vergunning kan worden afgeleverd;*

*5° als de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgestelde ontwerp van rooilijnplan. Die weigeringsgrond vervalt als het plan niet definitief werd vastgesteld binnen de termijn die in de procedure is vastgesteld.*

*In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.*

*Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk*

*overeenkomstig artikel 30 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.*

*De gemeenteraad kan gemotiveerd beslissen dat de voorschriften van een verkaveling in afwijking op het eerste lid, 1°, c), behouden blijven als weigeringsgrond voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken. Deze gemeenteraadsbeslissing wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze treedt in werking veertien dagen na de bekendmaking ervan en is van toepassing op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding ervan.*

*De termijn van vijftien jaar, vermeld in het eerste lid, 1°, b) en c), wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de termijn gerekend per fase. Voor de tweede fase en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.*

*§ 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;*

*3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven.*

*De Vlaamse Regering kan, thematisch of gebiedsspecifiek, integrale ruimtelijke voorwaarden bepalen, ter beoordeling van de inpassing van welbepaalde handelingstypes, of van handelingen in specifieke gebieden, in een goede ruimtelijke ordening, onverminderd strengere planologische voorschriften of verkavelingsvoorschriften.*

*§ 3. Indien het aangevraagde getoetst dient te worden aan de vijftiengprocentnorm in de zin van artikel 4.1.7 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, gebeurt deze toetsing met inachtneming van het krachtens voormeld artikel vastgesteld actieprogramma.*

*§ 4. Ontbossen in de zin van artikel 4, 15°, van het bosdecreet van 13 juni 1990 is verboden, tenzij daartoe een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden in de zin van artikel 4.2.17, § 1, eerste lid, 3°, afgegeven wordt met inachtneming van de bepalingen van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990.*

*Versie dd. 6 juli 2020*