

Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (BGO): instrument voor een goede ruimtelijke ordening of alternatief ordeningsinstrument?

Kristof Hectors (kristof.hecktors@schoups.be)

Roel Meeus (roel.meeus@schoups.be)

INLEIDING

1. Situering, begrip & rechtsgrond
2. Praktijk: een hoge vlucht
3. Geen ordeningsinstrument (RUP/
verordening)
4. (Voor)Ontwerp van RUP, vernietigd RUP en
aanpalend RUP als BGO
5. Ruimtelijk structuurplan als BGO

SITUERING, BEGRIP & RECHTSGROND

Artikel 4.3.1 VCRO

- Een omgevingsvergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of met een goede RO

SITUERING, BEGRIP & RECHTSGROND

Toets aan de stedenbouwkundige voorschriften

- Plan van aanleg of RUP, stedenbouwkundige verordening, verkavelingsvergunning
- Niet: ruimtelijke structuurplannen (oud artikel 2.1.2 § 7 VCRO)
- Legaliteitstoets
 - Vóór de beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag
 - Weinig discretionaire beoordelingsvrijheid
- BGO hebben geen uitstaans met de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften

SITUERING, BEGRIP & RECHTSGROND

Toets aan een goede RO

- Het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld ahv decretale aandachtspunten en criteria
 - Functionele inpasbaarheid, mobiliteitsimpact, schaal, ruimtegebruik, bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid
- Verplicht rekening houden met in de omgeving bestaande toestand
- Er kan rekening worden gehouden met **BGO** mbt de decretale aandachtspunten en criteria
- Opportuniteitstoets
 - Ná de legaliteitstoets
 - Discretionaire beoordelingsvrijheid

SITUERING, BEGRIP & RECHTSGROND

BGO

- Ingevoerd door VCRO
- Mogelijkheid voor vergunningverlenende overheden om hun appreciatiemarge bij de toets aan een goede RO aan te wenden om een gewenst geachte stedenbouwkundige beleidslijn toe te passen
 - Voorbeelden: concentreren collectieve voorzieningen in de steden en gemeenten, parkeerrichtlijnen, stimuleren voorzieningen trage weggebruikers, kader waar men verdichting beoogt en waar niet, stimuleren of ontraden bepaalde types woningen in bepaalde zones, ...

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

Vaststelling: wildgroei aan niet-verordenende beleidsdocumenten die als BGO worden aangewend om ruimtelijk/stedenbouwkundig beleid te voeren

- Beleidsplan, visienota, toekomstvisie, structuurschets, karakterschets, woonomgevingsplan, woontypetoets, ontwikkelingsperspectief, sfeerbeeld, richtlijn, omzendbrief, ...
 - Visienota's en beleidsplannen van Roeselare
 - Structuurschets van Peer
 - Woningtypetoets van Gent en Kortrijk
 - Richtlijnenboek en woonomgevingsplan van Rijkevorsel
 - Toekomstvisie detailhandel van Nijlen
 - Beleidsvisie detailhandel van Lier

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

BGO hebben enkele voordelen ten opzichte van RUP's en stedenbouwkundige verordeningen...

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

Streng omkaderde opmaakprocedure voor RUP en stedenbouwkundige verordening

- Openbaar onderzoek
- Verplichte adviezen
- Plan-MER-vereisten
- Aanstelling planteam (RUP)
- Bestuurlijk toezicht

Tijdrovend, kostelijk en juridisch onzeker: niet uitnodigend voor lokale besturen...

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

Geen formele opmaakprocedure voor BGO

- Geen openbaar onderzoek
- Geen verplichte adviezen
- Geen plan-MER-vereisten (RvVb 25 juni 2019, nr. RvVb-A-1819-1138)
 - Onder druk? HvJ 25 juni 2020, C-24/19 en RvS 10 juni 2020, nr. 247.759
- Geen planteam
- Geen bestuurlijk toezicht

Sneller, goedkoper en minder juridisch gedoe: verleiding voor lokale besturen om in te zetten op BGO ipv RUP of verordening...

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

Bijkomende voordelen BGO

- Gewenste toestand wordt minder “gebetonneerd”: minder dwingend en beleid kan gemakkelijk worden bijgestuurd
- BGO situeert zich op niveau toets goede RO: afzetten tegen “dictatuur van de bestaande toestand” (zie ook verhogen ruimtelijk rendement als criterium goede RO)
 - RvVb 12 november 2020, nr. RvVb-A-2021-0279: gecombineerde verantwoording verhoging bouwdichtheid in afwijking op de in de omgeving bestaande toestand op basis van enerzijds het criterium van de verhoging van het ruimtelijk rendement en anderzijds structuurvisie als BGO die verhoging bouwdichtheid op de locatie vooropstelde

PRAKTIJK: EEN HOGE VLUCHT

Aanzet tot omkadering BGO op regionaal/provinciaal niveau

- Departement Omgeving: beknopte leidraad BGO (2020)
 - Set van randvoorwaarden op basis van rechtspraak
- Provincie Antwerpen: omzendbrief gemeentelijke BGO (2016)
 - Voorwaarden en modaliteiten op basis van rechtspraak
 - Advies om BGO te laten goedkeuren door gemeenteraad
 - Advies voor vooroverleg met provincie alvorens BGO vast te stellen
 - Kader omgaan met gemeentelijke BGO in graad van beroep bij de deputatie: engagement om concreet en politiek bekendgemaakte gemeentelijke BGO te ondersteunen, maar steeds toets of beleidslijn in concreet geval opportuun is

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

RUP en stedenbouwkundige verordening: decretaal aangewezen ordeningsinstrumenten

- RO wordt – afgezien van structuurplannen/ beleidsplannen – vastgelegd in RUP's en verordeningen (artikel 1.1.3 VCRO)
- RUP's en verordeningen bevatten verordenende stedenbouwkundige voorschriften waaraan vergunningsaanvragen worden getoetst (artikelen 2.2.5 § 1, 2.2.6, 2.3.1 en 4.3.1 VCRO)
 - RUP: bestemming, inrichting en/of beheer
 - Verordening: inrichting en/of beheer voor materies in artikel 2.3.1 VCRO
- RUP's worden geacht de criteria van een goede RO weer te geven indien voorschriften dit op gedetailleerde wijze regelen (artikel 4.3.1 VCRO)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: concrete afweging en motivering in het kader van de toets aan een goede RO

- BGO mag niet op verordenende en bindende wijze op voorhand de beslissing van de vergunningverlenende overheid reeds vastleggen, maar moet ruimte laten voor appreciatie in het concrete geval (RvVb 16 juni 2020, nr. RvVb-A-1920-0921; RvVb 16 april 2019, nr. RvVb-A-1819-0879 en RvS 24 juni 2014, nr. 227.827)
 - Geen verordenende (stedenbouwkundige) voorschriften
 - Mogelijkheid tot afwijken
- Een concrete motivering van de toepassing van BGO is noodzakelijk, louter verwijzen volstaat niet (RvVb 5 juli 2016, nr. RvVb/A/1516/1333 en RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: verenigbaar met stedenbouwkundige voorschriften RUP/verordening

- *“B.12.2. Het komt de vergunningverlenende overheid evenwel niet toe om van de bindende en verordenende voorschriften van de ruimtelijke bestemmingsplannen af te wijken op grond van een recente urbanistische beleidsoptie of van een ruimtelijk structuurplan”* (GwH 22 december 2016, nr. 164/2016)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen planologische criteria ter vrijwaring van bestemming

- BGO kunnen niet aangewend worden om een vergunning te weigeren om reden dat het aangevraagde de realisatie van de planbestemming zou hypothekeren, nu BGO betrekking hebben op de criteria van een goede RO en niet gestoeld zijn op planologische criteria (RvVb 17 januari 2017, nr. RvVb/A/1617/0498)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen bestemmingsvoorschriften

- *“B.12.3. Aldus kan haar beleid er in beginsel niet toe leiden dat een perceel in geen enkel opzicht of onder geen enkele voorwaarde meer voor bebouwing in aanmerking kan komen, wanneer dat volgens de verordenende bestemmingsvoorschriften wel het geval is. Een wijziging van het stedenbouwkundig beleid dient, in het licht van de rechtszekerheid, in de eerste plaats tot uiting te komen in een wijziging van de bestemmingsvoorschriften.”* (GwH 22 december 2016, nr. 164/2016)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen bestemmingsvoorschriften

- Een beleidsvisie detailhandel waarin een verbod is vooropgesteld voor de uitbreiding van bestaande grootschalige detailhandelszaken, kan niet als een stedenbouwkundig bestemmingsvoorschrift worden toegepast voor de weigering van een vergunning voor de uitbreiding van een handelsvestiging (RvS 13 december 2016, nr. 236.757)
- Een verbod op bijkomende of nieuwe detailhandel gaat verder dan het formuleren van een BGO maar regelt de bestemming van een gebied, waarvoor de gemeente enkel bevoegd is middels de opmaak van een RUP (RvS 30 juni 2015, nr. 231.825)

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen bestemmingsvoorschriften

- RvVb 31 augustus 2015, nr. A/2015/0510
 - Een (bestemmingseigen) vergunning voor het oprichten van vakantiewoningen in recreatiegebied kan niet geweigerd worden op grond van BGO die erop neerkomen dat een gewenste planologische aanpassing van de bestemming van de zone ingeroepen wordt
 - BGO kunnen niet ingeroepen worden om onder het mom van de beoordeling van een goede RO de facto een oneigenlijke bestemmingswijziging door te voeren
- RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0302
 - BGO kunnen niet ingeroepen worden om een vergunning voor de bouw van een weekendhuisje te weigeren teneinde een onaangetast gebied als natuurgebied te vrijwaren en de facto een bouwverbod in te voeren, terwijl het gebied bestemd is als recreatiegebied

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen gedetailleerd en dwingend normenkader van (stedenbouwkundige) voorschriften inzake bestemming en/of inrichting

- RvVb 16 april 2019, nr. RvVb-A-1819-0879
 - Het ‘vastleggen’ van de (goede) RO in stedenbouwkundige voorschriften is door de VCRO voorbehouden voor RUP's en stedenbouwkundige verordeningen
 - Het woonomgevingsplan met richtlijnenboek met gedetailleerde voorschriften over bouwdichtheid, woningtypologieën, bouwprofielen, woonkwaliteit, functies, bouwvorm, perceelsopsplitsing, inrichting van de tuinzone en mogelijkheden tot verdichting via meergezinswoningen in verschillende zones afgebakend op een grafisch plan, was opgevat als een dwingend beoordelingskader met stedenbouwkundige voorschriften

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: geen gedetailleerd en dwingend normenkader van (stedenbouwkundige) voorschriften inzake bestemming en/of inrichting

- RvVb 16 april 2019, nr. RvVb-A-1819-0879
 - Waar het woonomgevingsplan met richtlijnenboek voorziet dat in bepaalde zones geen nieuwe meergezinswoningen kunnen worden vergund, gaat dit verder dan het louter formuleren van BGO, maar wordt concreet de bestemming en inrichting van het gebied geregeld

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: wél niet-dwingend kader voor beoordeling van goede RO binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften

- RvS 11 mei 2020, nr. 247.518 en RvVb 25 juni 2019, nr. RvVb-A-1819-1138
 - Kleinhandel toegelaten onder RUP
 - Toelaatbaarheid kleinhandel betekent niet dat functionele inpasbaarheid van grootschalige kleinhandel niet moet worden beoordeeld in het kader van de toets aan een goede RO, indien de voorschriften in het RUP op dit punt niet gedetailleerd zijn en niet geacht kunnen worden op dit punt de criteria van een goede RO weer te geven

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

BGO: wél niet-dwingend kader voor beoordeling van goede RO binnen de grenzen van de bestemmingsvoorschriften

- RvS 11 mei 2020, nr. 247.518 en RvVb 25 juni 2019, nr. RvVb-A-1819-1138
 - Binnen de appreciatiemarge die het RUP laat mag de vergunningverlenende overheid steunen op BGO opgevat als een niet-dwingend kader om invulling te geven aan de functionele inpasbaarheid van grootschalige detailhandel, op voorwaarde dat dit concreet getoetst wordt op de gegeven locatie en er geen sprake is van een algemeen verbod op grootschalige detailhandel

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

Relatie RUP-verordening-BGO

	RUP	Verordening	BGO
Bestemming	Alleen in RUP - Woongebied - Verbod op (bepaalde) kleinhandel - ...	/	/
Inrichting/ beheer	Algemene verordenende inrichtings- en beheersvoorschriften - Kavelgroottes - Bebouwingstypologieën - Bouwdichtheid - Buffering - ...	Verordenende inrichtings- en beheersvoorschriften voor de materies omschreven in artikel 2.3.1 VCRO	Geen verordenende inrichtings- en beheersvoorschriften, maar louter richtlijnen/kader om criteria van een goede RO in te vullen - Niet-verordenend (concrete toets) - Verenigbaar met verordenende stedenbouwkundige voorschriften

GEEN ORDENINGSINSTRUMENT (RUP/VERORDENING)

Relatie RUP-verordening-BGO

	RUP	Verordening	BGO
Voorbeeld	Verbod op (bepaalde) kleinhandel (bv. grootschalige kleinhandel)	Verbod op nachtwinkels	Richtlijnen voor de functionele inpasbaarheid van nachtwinkels (bv. concrete toets obv criteria zoals aantal bestaande nachtwinkels in de buurt, verscheidenheid handelsaanbod, overlast, enz.)
Voorbeeld	Bestemming als woonzone	Reguleren woning-typologieën (bv. toelaten of verbieden meergezinswoningen op bepaalde plaatsen)	Richtlijnen voor de functionele inpasbaarheid van meergezinswoningen (bv. concrete toets obv criteria inzake oppervlakte terrein, mogelijkheid parkeervoorzieningen op eigen terrein, enz.)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en Aanpalend RUP als BGO

Artikel 4.3.2 VCRO: anticipatieve weigeringsgrond

- *“Een vergunning kan worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of van bijzonder plan van aanleg. Deze weigeringsgrond vervalt wanneer het plan geen bindende kracht heeft gekregen binnen de termijn waarbinnen het definitief kan worden vastgesteld.”*
- Restrictieve interpretatie: alleen voor voorlopig vastgesteld ontwerp van RUP, niet voor voorontwerp van RUP of schets die nog niet voorlopig is vastgesteld (RvS 27 mei 2020, nr. 247.659; RvVb 25 april 2012, nr. A/2012/0164 en RvS 22 september 2009, nr. 196.251)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, VERNIETIGD RUP EN AANPALEND RUP ALS BGO

RUP-voorbereidende documenten wél als BGO via artikel 4.3.1 VCRO

- RvVb aanvaardt principieel dat documenten die kaderen in de opmaak van een RUP zonder dat er reeds sprake is van een voorlopig vastgesteld ontwerp van RUP, in aanmerking kunnen komen als BGO bij de beoordeling van vergunningsaanvragen (RvVb 7 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1195 en RvVb 6 mei 2014, nr. A/2014/0328)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en Aanpaalend RUP als BGO

RUP-voorbereidend document moet blijk geven van een vastgesteld stedenbouwkundig beleid

- Startnota als eerste fase van het geïntegreerde planningsproces kan niet aangewend worden als BGO om aangevraagde project te weigeren (RvVb 10 september 2020, nr. RvVb-A-2021-0025)
 - Startnota is nog geen ontwerpplan, maar een louter informatief document dat de bevolking en adviesinstanties in een zo vroeg mogelijk stadium moet informeren en laten participeren aan het planningsproces
 - Waar de vergunningverlenende overheid “*steunt op de betrokken startnota en de daarin geformuleerde punten beschouwt als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling die het vergunnen van het aangevraagde in de weg staat, geeft zij een betekenis en draagwijdte aan de startnota die niet overeenstemt met het doel dat de decreetgever voor ogen had en die met name gewild heeft dat de startnota nog geen ontwerpplan is waarover al beslissingen genomen zijn*”

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en Aanpalend RUP als BGO

RUP-voorbereidend document moet blijk geven van een vastgesteld stedenbouwkundig beleid

- *“Daargelaten de vraag of een plan tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan, dat zelfs nog niet voorlopig is vastgesteld, doch zich nog in de plan-MER-fase bevindt, kan worden beschouwd als een “stedenbouwkundig beleid”, moet alleszins vastgesteld worden dat niet blijkt dat de aspecten van goede ruimtelijke, die in het in opmaak zijnde plan zouden aan bod komen, zouden zijn bekendgemaakt [...]” (RvVb 25 april 2012, nr. A/2012/0164)*

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, VERNIETIGD RUP EN AANPALEND RUP ALS BGO

Geen oneigenlijke bestemmingswijziging

- De in een structuurschets voorziene bestemmingen met het oog op de opmaak van een RUP kunnen niet toegepast worden als BGO die louter betrekking hebben op een goede RO (RvS 27 mei 2020, nr. 247.659)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en AANPALEND RUP als BGO

Maar soms dunne grens...

- De vergunningverlenende overheid kan rekening houden met het gewenste beleid, zoals voorzien in een aangepast ontwerp van RUP dat echter niet opnieuw voorlopig werd vastgesteld, om een “zone voor woonerf” met een voetgangers- en fietsersverbinding te realiseren die zal behoren tot het openbaar domein (RvVb 7 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1195)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en AANPALEND RUP als BGO

RUP-voorbereidend document als BGO: niet ten eeuwigendage

- De grenzen van de redelijkheid zijn overschreden door structuurschetsen van meer dan 10 jaar oud zonder verdere uitwerking in een RUP als BGO te blijven hanteren (RvVb 19 mei 2015, nr. A/2015/0302)
- RvVb lijkt soepeler indien er recent stappen zijn gezet naar de uitwerking in een RUP, ook al is de ontwerpfase in haar geheel al 21 jaar aan de gang (RvVb 7 juni 2016, nr. RvVb/A/1516/1195)

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP EN AANPALEND RUP ALS BGO

Vernietigd RUP als BGO

- RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0636 en RvVb 19 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0075
 - De vergunningverlenende overheid kan een vergunning weigeren om de realisatie van een weg niet te hypothekeren, ook indien het RUP dat de planbasis verschaft wordt vernietigd: de vernietiging strekt zich niet uit tot BGO
 - Voorwaarde: gewenste beleid (aanleg weg) moet nog steeds actueel zijn op moment dat vergunningsaanvraag getoetst wordt aan vernietigd RUP als BGO

(VOOR)ONTWERP VAN RUP, Vernietigd RUP en Aanpalend RUP als BGO

Aanpalend RUP als BGO

- Projectperceel grotendeels in een gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's onder gewestplan en gedeeltelijk in bufferzone van BPA voor lokaal bedrijventerrein: de vergunningverlenende overheid kan de BPA-voorschriften als BGO ook in rekening brengen bij de beoordeling van het gedeelte van de vergunningsaanvraag voor het projectperceel gesitueerd in het gebied voor ambachtelijke bedrijven en KMO's (RvVb 20 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0548)

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN ALS BGO

BGO maken onrechtstreekse toetsing aan ruimtelijk structuurplan mogelijk

- Ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen (oud artikel 2.1.2 § 7 VCRO)
- Dit belet niet dat een motief van goede RO dat in het structuurplan is opgenomen als BGO wordt gebruikt bij de toets aan een goede RO, op voorwaarde dat dit motief op zichzelf kan staan en er niet rechtstreeks en louter getoetst wordt aan het structuurplan (RvVb 23 juni 2015, nr. A/2015/0386)
 - Loutere verwijzing naar ruimtelijk structuurplan als BGO is onvoldoende
 - Het relevante motief moet opgenomen worden in de vergunningsbeslissing en hieraan moet concreet getoetst worden
 - Ook motief in RSV (RvVb 4 februari 2020, nr. RvVb-A-1920-0503)

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN ALS BGO

Geen oneigenlijke bestemmingswijziging

- Het komt de vergunningverlenende overheid niet toe om van de bindende en verordenende voorschriften van de ruimtelijke bestemmingsplannen af te wijken op grond van een recente urbanistische beleidsoptie of van een ruimtelijk structuurplan (RvVb 21 april 2020, nr. RvVb-A-1920-0759)
- Voor zover het motief uit het structuurplan betrekking heeft op de bestemming van het gebied en een RUP-initiatief vergt, kan de gewenste bestemming niet als BGO dienen (RvVb 18 juni 2013, nr. A/2013/0331)

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN ALS BGO

Maar soms dunne grens...

- Bij de beoordeling van de verenigbaarheid met een goede RO van een aanvraag voor de bouw van een nieuw rundveebedrijf in agrarisch gebied kan rekening worden gehouden met het richtinggevend gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan waaruit blijkt dat de maximale vrijwaring van het valleigebied door de gemeente beschouwd wordt als een BGO (RvVb 1 oktober 2020, nr. RvVb-A-2021-0096)

RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN ALS BGO

Maar soms dunne grens...

- Indien de in het structuurplan gewenste herbestemming van een KMO-zone naar agrarisch gebied belichaamd wordt door de in de omgeving bestaande toestand (open ruimte), kan dit element als BGO dienstig zijn om de wenselijkheid van de aangevraagde bebouwing te beoordelen (RvVb 7 januari 2020, nr. RvVb-A-1920-0407)

VRAGEN?



SCHOUPS

WWW.SCHOUPS.BE