

# Overzicht van de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied

Pieter-Jan Defoort – Advocaat LDR en erkend ruimtelijk planner



Rechtsleer

Over geen enkel bestemmingsvoorschrift bestaat thans zoveel onduidelijkheid als over het gewestplanvoorschrift woonuitbreidingsgebied. Het stedenbouwkundig voorschrift voor woonuitbreidingsgebied stond oorspronkelijk in artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het Inrichtingsbesluit)<sup>1</sup>. De artikelen 5.6.4-5.6.6 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) brachten hieraan een aantal wijzigingen<sup>2</sup>. In deze bijdrage zet de auteur alle ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied op een rijtje. Hij gaat uitgebreid in op een aantal actuele knelpunten en recente rechtspraak.

1. Zoals reeds vroeger opgemerkt, is een wijziging van het Inrichtingsbesluit – een koninklijk besluit – bij decreet juridisch niet evident<sup>3</sup>. Deze aanpak zorgt in de praktijk dan ook voor grote verwarring. Velen waren in de overtuiging dat de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied uit artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit niet langer golden, maar dat enkel nog de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden van de VCRO gelden. In de praktijk komt het meermaals voor dat vergunningverlenende bestuursorganen stellen dat een woonuitbreidingsgebied enkel nog via een vergunning kan worden ontwikkeld door, hetzij een sociale woonorganisatie op grond van artikel 5.6.6, § 1 VCRO, hetzij na het verkrijgen van een principieel akkoord overeenkomstig artikel 5.6.6, § 2 VCRO.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt in een recent arrest uitdrukkelijk dat de mogelijkheden van artikel 5.6.6 VCRO gelden “zonder afbreuk te doen aan de toepassing van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit”<sup>4</sup>.

Hierover kon eigenlijk weinig discussie bestaan. De duidelijke bewoordingen van artikel 5.6.6, § 2 VCRO bepalen letterlijk dat de “oude” ontwikkelingsmogelijkheden, zoals voorzien in artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972, onverminderd blijven bestaan:

**“Buiten de gevallen, vermeld in § 1, en onverminderd de gevallen, toegelaten bij artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van gewestplannen en ontwerp-gewestplannen, kan een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van woningen of**

(1) Zie hierover uitgebreid P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, TROS 2006, 4-29.

(2) Zie voor een aantal commentaren P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2010, 550-556; P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie”, TROS 2009, 242-246; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, TROS 2009/54, Bijzonder nummer “Eerste commentaar Vlaamse VCRO”, 132-135; zie ook J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE, “Planologie” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 103-109; F. CHARLIER, “Het Decreet Grond- en Pandenbeleid” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 314-332.

(3) P.-J. DEFOORT, “Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)” in B. HUBEAU en T. VANDROMME, *Handboek Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 198-199, nr. 9.

(4) RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329, opgenomen in dit TROS-nummer (zie randnr. 3 van de beoordeling door de Raad). Zie reeds in dezelfde zin de hoger vermelde bijdragen van DEFOORT en van BOUCKAERT en VANDENHEEDE.

een verkavelingsvergunning in woonuitbreidingsgebied eerst worden afgeleverd, indien de aanvrager beschikt over een *principieel akkoord van de deputatie*.”

In artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 is bepaald dat “de woonuitbreidingsgebieden uitsluitend bestemd zijn voor **groepswoningbouw zolang de bevoegde overheid over de ordening van het gebied niet heeft beslist**, en zolang, volgens het geval, ofwel die overheid geen besluit tot vastlegging van de uitgaven voor de voorzieningen heeft genomen, ofwel omtrent deze voorzieningen geen met waarborgen omklede verbintenis is aangegaan door de promotor.”

Volgens artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit kan een woonuitbreidingsgebied dus als volgt worden ontwikkeld:

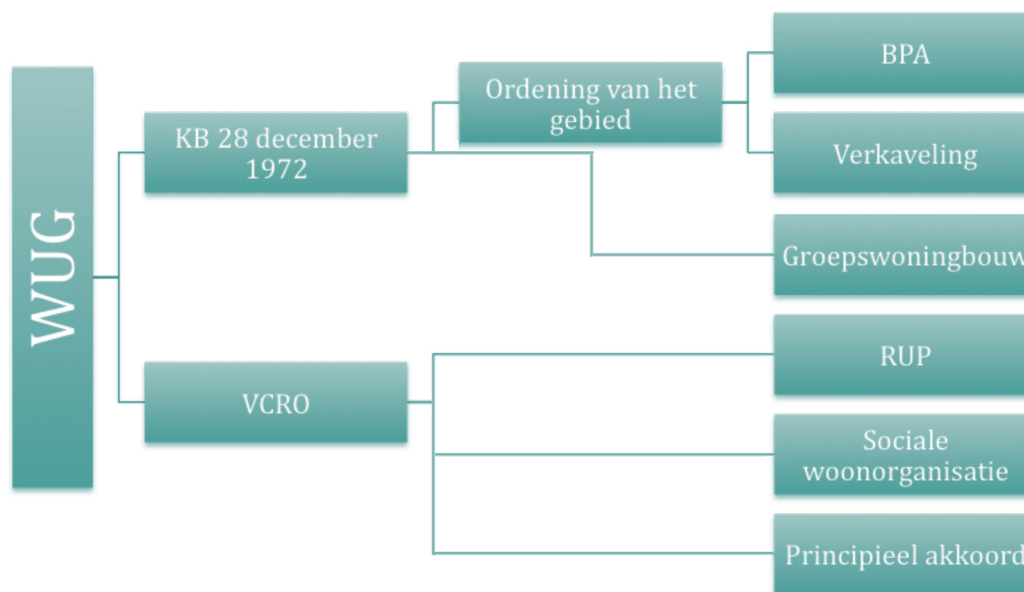
- hetzij voor groepswoningbouw,

- hetzij via een “*ordening van het gebied*”. Deze ordening is volgens vaste rechtspraak mogelijk, hetzij via de opmaak van een bijzonder plan van aanleg (BPA), hetzij via een “*globale verkaveling*” (zie hierover verder meer).

Bijkomend hieraan voorzien de artikelen 5.6.4-5.6.6 VCRO de volgende ontwikkelingsmogelijkheden:

- de omzetting van een woonuitbreidingsgebied naar woongebied door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) of een plan van aanleg,
- een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning voor sociale woonorganisaties (artikel 5.6.6, § 1 VCRO),
- een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning na het verkrijgen van een principieel akkoord door de deputatie (artikel 5.6.6, § 2 VCRO).

In een samenvattend schema kunnen de ontwikkelingsmogelijkheden als volgt worden weergegeven.



In deze bijdrage worden alle ontwikkelingsmogelijkheden nog eens op een rijtje gezet en wordt er stilgestaan bij actuele knelpunten en rechtspraak.

## I. ORDENING VIA BPA

2. Eerst en vooral wordt opgemerkt dat een ordening van het WUG via een ruimtelijk planningsinitiatief vanuit juridisch oogpunt niet kan gebeuren via een RUP, maar enkel via een BPA. Artikel 7.4.5 VCRO (het voormalige artikel 201 DRO) bepaalt immers dat de voorschriften van de RUP's de plannen van

aanleg vervangen, tenzij het RUP het uitdrukkelijk anders bepaalt. Dit heeft een aantal consequenties. Een RUP dat wordt opgemaakt voor een zone gelegen in woonuitbreidingsgebied is geen “*ordening*” van het gewestplan, maar “*vervangt*” het gewestplan. Dit geldt zowel voor gewestelijke RUP's, als voor de “*lagere*” gemeentelijke en provinciale RUP's.

Het feit dat een RUP het WUG niet “*ordent*” maar de bestemming WUG “*vervangt*” betekent dat het RUP zich – in tegenstelling tot een BPA – niet moet richten naar het gewestplanvoorschrift voor woongebieden (zie verder randnr. 4). Een RUP kan in beginsel om het

even welke nieuwe bestemming geven aan het woonuitbreidingsgebied, voor zover het RUP past binnen de bevoegdheidssfeer van de plannende overheid en voor zover de inhoudelijke opties in overeenstemming zijn met de vigerende structuurplannen. Een RUP dat een woonuitbreidingsgebied wil bestemmen tot een woongebied is wel onderworpen aan de bepalingen van artikel 5.6.5 VCRO (zie verder randnr. 4).

**3.** De ordening van een WUG via BPA is enkel nog van belang voor het verleden.

Gemeenten die over een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) beschikten konden al sinds de goedkeuring van dat structuurplan geen BPA meer opstarten, maar enkel nog RUP's. Procedures die lopende waren op het ogenblik van de definitieve goedkeuring van het GRS konden wel nog worden afgerond (artikel 7.4.3 VCRO). Sinds 31 december 2011 kunnen gemeenten helemaal geen BPA's meer vaststellen (artikel 7.4.4 VCRO)<sup>5</sup>.

**4.** Voor de opmaak in het verleden van BPA's gold dat zij zich krachtens artikel 14, vierde lid Coördinatie-decreet in beginsel moesten richten naar de aanwijzingen en de bepalingen van het gewestplan, en dat zij het gewestplan moesten aanvullen. Zij konden er slechts "desnoods" van afwijken. De Raad van State oordeelde in dit verband dat, wanneer over de ordening van het woonuitbreidingsgebied wordt beslist, dit gebied niet uitsluitend moest worden bestemd voor "wonen", maar dat alle bestemmingen zijn toegelaten die zijn toegelaten in woongebieden zoals bepaald in artikel 5.1.0 van het KB van 28 december 1972<sup>6</sup>. De zones die niet worden bestemd voor wonen dienden evenwel in functie te staan van de hoofdbestemming van het gebied, met name "wonen", wat betekent dat deze ruimten niet een dergelijke omvang kunnen aannemen dat zij het verwezenlijken van de hoofdbestemming, met name "wonen", uitsluiten<sup>7</sup>.

(5) Voor de overgangsregeling zie G. DEBERSAQUES en P.-J. DEFOORT, Ruimtelijke Uitvoeringsplannen in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2010, 381-382, nr. 180.

(6) Zie hierover uitgebreid P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 18-19 nr. 18-19.

(7) RvS 11 juni 2010, nr. 205.100, bvba Cauberg, (een BPA dat het WUG voor het grootste deel als agrarische zone bestemt); RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans en Cornelissen, (een BPA dat het woonuitbreidingsgebied integraal vervangt door de bestemming voor "toonzaal en distributiebedrijven" en "zone voor wegen, parking en groen", waarbij per bedrijf maximaal één woongelegenheden mag worden voorzien, geïntegreerd in het bedrijfsgebouw, sluit "wonen" in de zin van artikel 5.1.0 uit en richt zich dus niet naar het gewest-

**5.** Opmerkelijk is dat de Raad van State de bepaling van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit over de ordening van woonuitbreidingsgebied heel erg beperkend interpreteert. Dit geldt niet alleen voor de ordening via verkavelingsvergunningen (zie verder), maar evenzeer voor de ordening via plannen van aanleg. Enkel een "volwaardig" (gedetailleerd) bijzonder plan van aanleg (BPA) kan volgens de Raad van State worden beschouwd als een beslissing over "ordening van het gebied".

De overheid heeft volgens de Raad van State niet beslist over de ordening van het gebied indien voor een gebied een zogenaamd "vereenvoudigd" BPA werd opgemaakt dat zich beperkte tot het aangeven van de bestaande toestand en van de grenzen van het gebied, bestemd voor de aanleg van industriegebieden of wijken bestemd voor de gegroepeerde bouw van volkswoningen of kleine eigendommen<sup>8</sup>.

Een "algemeen plan van aanleg" dat dateert van voor de Stedenbouwwet (1958) en dat de zone bestemt voor "woningzone voor gesloten en gemengde bebouwing" is volgens de Raad van State strijdig met de gewestplanbestemming woonuitbreidingsgebied en daarom evenmin te beschouwen als de ordening van het gebied. In dit geval moeten de vergunningaanvragen hier aan de gewestplanbestemming getoetst worden<sup>9</sup>.

En evident volstaat een structuurplan niet voor de ordening van een woonuitbreidingsgebied<sup>10</sup>.

plan, maar wijkt er integendeel van af); RvS 6 juli 2004, nr. 133.584, De Mey en De Roeck, *TROS* 2005, met noot R. VEKEMAN "De bestemming van woon(uitbreidings)gebieden", 151-156 (een BPA dat in een woonuitbreidingsgebied van 35,25 ha slechts 10,72 ha bestemt voor wonen en 8,14 ha voor openbaar nut, 13,16 ha voor landbouw en 2,4 ha als bufferzone met begreningsverplichting moet worden beschouwd als afwijkend van het gewestplan); zie ook RvS 3 november 2008, nr. 187.668, Deloof.

(8) RvS 18 maart 2010, nr. 202.043, Van Aelst. Een "vereenvoudigd" BPA is een BPA dat zich kon beperken tot het aangeven van de bestaande toestand en van de grenzen van het gebied, in geval het de aanleg industriegebieden of wijken bestemd voor de gegroepeerde bouw van volkswoningen of kleine eigendommen betreft. Deze mogelijkheid was voorzien in de artikelen 17 van de Stedenbouwwet (wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw) en later in artikel 15 van het Coördinatie-decreet RO (decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996).

(9) RvS 15 januari 2010, nr. 199.532, Jacobs.

(10) RvS 22 augustus 2006, nr. 161.913, Kiebooms.

## II. ORDENING VIA EEN “GLOBALE VERKAVELING”

6. De rechtspraak van de Raad van State over het begrip kent een opmerkelijke evolutie. Daar waar er eerst een tendens was om de “ordering” via verkavelingen steeds ruimer te gaan interpreteren, keert de Raad van State recent radicaal op haar stappen terug en is zij het begrip “ordering van het woonuitbreidingsgebied” heel erg beperkend gaan interpreteren.

Hieronder volgt een kort overzicht van de evolutie in de rechtspraak.

**Globale verkaveling** - De Raad van State gebruikt in zo goed als alle arresten over woonuitbreidingsgebied de volgende standaardzin waarin principiële wordt gesteld dat de “ordering” via een “globaal verkavelingsplan” mogelijk is<sup>11</sup>, meestal om te besluiten dat er in het voorliggende geval geen sprake is van een globaal verkavelingsplan: *“Uit deze bepaling blijkt voorts dat woonuitbreidingsgebieden niet voor andere in woongebieden toegelaten bestemmingen dan “groepswooningbouw” kunnen worden aangewend zolang de bevoegde overheid niet over de ordering van het gebied heeft beslist, m.a.w. de ordering voor dat gebied of voor een onderdeel ervan niet is vastgesteld in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of in een globaal verkavelingsplan waarvoor een regelmatige vergunning is afgegeven.”*

De Raad voor Vergunningsbetwistingen blijkt deze standaardzin niet te gebruiken, maar wel de inhoud ervan. De Raad stelt dat *“zolang de overheid niet over de ordering van het gebied heeft geoordeeld, er in het woonuitbreidingsgebied enkel groepswooningbouw mogelijk is. De nadere ordering dient globaal te gebeuren”*<sup>12</sup>. Over de vraag wanneer een ordering via een verkavelingsaanvraag als “globaal” kan worden beschouwd doet de Raad in haar eerste arrest over woonuitbreidingsgebied niet. De Raad stelt integendeel dat het haar niet toekomt om zich in de plaats te stellen van de deputatie. Het is aan de deputatie om te oordelen of het voorliggende project al dan niet

groepswooningbouw is en of het verkavelingsproject kan beschouwd worden als een globale ordering in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit.

**Ordering van een “substantieel en isoleerbaar deel” van een WUG** - In het arrest-Braeken aanvaardt de Raad van State een verkavelingsvergunning als een ordering via een globaal verkavelingsplan, hoewel de vergunning geen betrekking had op de totaliteit van het WUG. De Raad van State stelde – zonder verdere uitleg – dat de verkaveling een “substantieel en isoleerbaar deel” van het WUG bestreek, en oordeelde dat dit bestemmingsconform was. De Raad van State stelde hierbij dat een voorafgaande ordering via een BPA niet noodzakelijk was. De Raad van State leek veel belang te hechten aan het feit dat de overheid een uitvoerige toets aan de goede ruimtelijke ordering had gedaan. *In casu* ging het om de tweede fase van een eerder vergunde verkaveling, en telde de nieuwe verkaveling 47 kavels, met elke een oppervlakte van 10 tot 15 a, er was voorzien in de aanleg van nieuwe verkeerswegen en een tracéwijziging, behoud van groen en publieke ruimte, het samenvoegen van percelen was verboden, enz.<sup>13</sup>

**Ordering van een “isoleerbaar gedeelte” van een WUG** - In het arrest-Vestabuild vernietigde de Raad van State een weigering van een verkavelingsvergunning voor 22 loten voor vrijstaande bebouwing. De weigeringsbeslissing had overwogen dat *“het hier geenszins het ordenen van een resterend isoleerbaar gedeelte van het betrokken gebied betreft”*. De Raad van State stelde vast dat de verkaveling “duidelijk isoleerbaar” was, en dat de verkaveling een consequente voortzetting was van een eerder ingezet verkavelingsbeleid met twee eerdere verkavelingsvergunningen en dat de weigeringsargumenten bijgevolg onwettig waren<sup>14</sup>.

**Eerste teken van kentering: vernietiging omzendbrief i.v.m. restpercelen** - In een opeenvolgende reeks arresten vanaf 2009 wordt de Raad van State heel radicaal in haar rechtspraak over de vergunnings(on)mogelijkheid in WUG. Een optelsom van alle recente rechtspraak leidt tot de conclusie dat de Raad de vergunningsmogelijkheid in woonuitbreidingsgebied wil beperken tot een ordering via een “globaal verkavelingsplan”, zonder de mogelijkheid voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige

(11) Vaste rechtspraak, bijv. RvS 3 juni 1998, nr. 74.050, Motmans; RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken; RvS 20 april 2004, nr. 130.386, Nijs; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tjigtat; RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, Calders.; RvS 15 december 2009, nr. 198.913, bvba Scaevola & Cie; RvS nr. 199.532, 15 januari 2010, Jacobs; RvS 17 mei 2011, nv Vestabuild en nv Ossegoor, nr. 213.293.

(12) RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329, opgenomen in dit TROS-nummer.

(13) RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken.

(14) RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild.

vergunning voor groepswooningbouw. Dit standpunt komt in de praktijk neer op een totale vergunningsstop in woonuitbreidingsgebied.

Het arrest-*Calders*<sup>15</sup> zet de toon van de verstrengde rechtspraak. De Raad van State gaat in dit arrest over tot een gedeeltelijke vernietiging van de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 over de woonuitbreidingsgebieden, meer bepaald wat betreft het punt van de **restpercelen**<sup>16</sup>. Niet zozeer de inhoudelijke redenering van de Raad van State verwondert<sup>17</sup>, maar wel het voorwerp van de vernietiging. De vernietiging van een omzendbrief is hoogst uitzonderlijk, omdat de Raad van State meestal stelt dat een omzendbrief geen enkele rechtskracht heeft<sup>18</sup> en dat dit bijgevolg geen voor vernietiging vatbare akte is. Het feit dat de Raad van State een gedeelte van de omzendbrief over woonuitbreidingsgebied vernietigt, blijkt een eerste teken aan de wand over de verstrenging van de rechtspraak over woonuitbreidingsgebied.

**Geen verkavelingen voor vrijstaande woningbouw** - In het arrest-*Jacobs*<sup>19</sup> stelt de Raad van State dat een weigering van een verkavelingsvergunning wettig was omdat de verkavelingsaanvraag niet in functie van groepswooningbouw stond maar in functie van individuele bouwprojecten. Dit arrest staat in schril contrast met het hoger vermelde arrest-*Vestabuild*<sup>20</sup>, dat een weigering van een verkaveling voor

22 loten voor **vrijstaande woningen** vernietigd had. Het standpunt uit de arresten-*Jacobs* c.s. lijkt moeilijk verenigbaar met de tekst van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, dat een duidelijk onderscheid maakt tussen enerzijds groepswooningbouw, en anderzijds de ordening van het gebied. Zoals reeds hoger gezegd merkt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in haar eerste rechtspraak op – in het verlengde van de hoger geciteerde standaardzin uit de vaste rechtspraak van de Raad van State<sup>21</sup> – dat de bestemming “groepswooningbouw” vervalt van zodra de overheid over de ordening van het gebied anders heeft beslist<sup>22</sup>.

Van zodra een verkavelingsaanvraag kan worden beschouwd als een “ordening” van het gebied, is het niet langer relevant of de verkaveling al dan niet (uitsluitend) groepswooningbouw voorziet. Slechts indien een verkavelingsaanvraag niet kan worden beschouwd als een (voldoende) ordening van het gebied, moet de vergunningverlenende overheid nagaan of de verkaveling het samenhangende karakter en de gelijktijdige oprichting van de woningen waarborgt, zodat de verkavelingsaanvraag kan worden beschouwd als “groepswooningbouw”<sup>23</sup>.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de redenering die er van uitgaat dat ook de verkavelingsaanvragen die het gebied ordenen in woonuitbreidingsgebied steeds moeten zijn gericht op groepswooningbouw, op gespannen voet zou staan met de essentie van een verkavelingsvergunning, met name splitsen van grond met het oog op de **verkoop van die grond** voor (individuele) woningbouw<sup>24</sup>. Een verkavelingsvergunning voor groepswooningbouw is weliswaar mogelijk, maar is eerder uitzondering dan regel.

**Een verkaveling voor een deel van een WUG is niet mogelijk** - In het arrest-*Polffiet*<sup>25</sup> gaat de Raad van State radicaal in tegen de arresten-*Braeken* en *Vestabuild*. Daar waar die beide arresten duidelijk

(15) RvS 12 mei 2009, nr. 193.184, *Calders*; zie in dezelfde lijn RvS 23 juni 2009, nr. 194.597 *Van Hilst*; RvS 5 maart 2010, nr. 201.564, *Hansen*; RvS 19 december 2011, nr. 216.933, *Naessens* en *nv Star Finance* en RvVb nr. A/2011/0177, 29 november 2011.

(16) Dit betekent volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de wijziging van een reeds vergund restperceel binnen een woonuitbreidingsgebied restrictief beoordeeld moet worden en met de meest mogelijke zorg voor het behoud van de karakteristieken van de vergunde verkaveling zelf (RvVb 8 mei 2012, nr. A/2012/0172).

(17) De Raad stelt – terecht – dat de omzendbrief wat de ontwikkelingsmogelijkheden van restpercelen betreft nieuwe regels toevoegde aan artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit: “In zoverre de tweede bestreden omzendbrief eigen rechtsgevolgen beoogt te sorteren, sorteert hij die ook en voegt aldus een nieuwe regel toe aan de bestaande rechtsorde, meer bepaald artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit. **Hij maakt immers andere projecten dan voor groepswooningbouw mogelijk op deze percelen in woonuitbreidingsgebieden die nog niet het voorwerp zijn geweest van een overheidsbeslissing over de ordening ervan.**”

(18) Bv. RvS 7 september 2010, nr. 207.234, *Leclercq*; RvS 7 september 2010, nr. 207.235, *d’Heygere*; RvS 8 december 2009, nr. 198.665, *Clarysse*; RvS 15 oktober 2008, nr. 187.092, *Forabel*; RvS 28 maart 2008, nr. 181.542, *Theunis*; RvS 28 juni 2007, nr. 172.926, *De Boeck*; RvS 29 mei 2007, nr. 171.615, *De Witte*; RvS 9 januari 2007, nr. 166.438, *Guns*; RvS 23 december 1999, nr. 84.398, *Tielemans*.

(19) RvS nr. 199.532, 15 januari 2010, *Jacobs*. Zie in dezelfde zin kort daarna RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, *Amsto nv*; RvS 18 maart 2010, nr. 202.043, *Van Aelst*. Zie ook reeds vroeger RvS 20 april 2004, nr. 130.386, *Nijs*.

(20) RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, *nv Vestabuild*.

(21) En zelfs nog in het arrest-*Jacobs* zelf: “Uit deze bepaling blijkt voorts dat woonuitbreidingsgebieden niet voor andere in woongebieden toegelaten bestemmingen dan “groepswooningbouw” kunnen worden aangewend zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist, m.a.w. de ordening voor dat gebied of voor een onderdeel ervan niet is vastgesteld in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of in een globaal verkavelingsplan waarvoor een regelmatige vergunning is afgegeven.”

(22) RvVb 31 mei 2011, nr. A/2011/0079.

(23) Vgl. RvS 30 maart 2010, nr. 202.563, *Amsto*.

(24) Zie de definitie van het begrip “verkavelen” in artikel 4.1.1, 14° VCRO.

(25) RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, *Polffiet*.

aanvaardden dat een verkavelingsaanvraag voor een (substantieel en) isoleerbaar deel van een WUG, in voortzetting van een eerder ingezet verkavelingsbeleid, mogelijk is, zegt het arrest-Polfliet min of meer letterlijk dat een verkaveling voor een deel van een WUG niet mogelijk is: “De stelling van de verwerende partijen dat de bestreden verkavelingsvergunning een aanvulling is op reeds bestaande verkavelingen en dat zij de resterende percelen omvat van het betrokken woonuitbreidingsgebied, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat over de ordening van het woonuitbreidingsgebied in zijn geheel niet kan worden beslist naar aanleiding van een verkavelingsvergunning die betrekking heeft op een deel van dit gebied.”

In het arrest-Vestabuild en Ossegoor<sup>26</sup> bevestigt de Raad van State haar U-bocht. De Raad van State verduidelijkt dat met de “ordering van het gebied” het “ganse woonuitbreidingsgebied” wordt bedoeld. Volgens het arrest is een woonuitbreidingsgebied in beginsel een reservegebied, zodat de voorwaarde waaronder zodanig gebied kan worden aangesneden, strikt dient te worden geïnterpreteerd.

In een recent arrest springt de Raad voor Vergunningsbetwistingen op de kar van de Raad van State, met de volgende overweging: “De verwerende partij kan geen verkavelingsvergunning verlenen, ook niet voor een beweerd “substantieel en isoleerbaar gedeelte” van een woonuitbreidingsgebied, zonder dat de bevoegde overheid over de ordening van het gehele gebied heeft beslist”<sup>27</sup>. Dit uitgesproken standpunt is opmerkelijk, nu diezelfde Raad amper enkele maanden eerder zich bewust niet wenste uit te spreken over de concrete vraag of de aan haar oordeel onderworpen verkaveling al dan niet als “globaal” kon worden beschouwd. De Raad oordeelde toen nog dat dit de taak is van de deputatie: “Het komt aan de Raad niet toe zich in de plaats te stellen van de verwerende partij (= de deputatie). Het zal aan de verwerende partij (= de deputatie) zijn om te oordelen of het project van de verzoekende partij al dan niet groepswooningbouw is en of het verkavelingsproject kan beschouwd worden als een globale ordening in de zin van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit”<sup>28</sup>.

### **Parallele ontwikkeling: geen groepswooningbouw zonder verkavelingsvergunning – In haar**

(26) RvS 17 mei 2011, nv Vestabuild en nv Ossegoor, nr. 213.293.

(27) RvVb 5 november 2012, nr. A/2012/0443, opgenomen in dit TROS-nummer.

(28) RvVb 28 augustus 2012, nr. A/2012/0329, opgenomen in dit TROS-nummer.

vroegere rechtspraak aanvaardde de Raad van State dat er geen verkavelingsvergunning vereist was indien een eigenaar zelf één of meerdere woningen wenst op te richten op zijn grond met het oog van de verkoop van deze woningen na hun realisatie. De eigenaar gaat dan immers niet over tot de verkoop van loten binnen een verkaveling die bestemd zijn voor woningbouw – wat de definitie is van het begrip “verkavelen” –, maar hij gaat zelf over tot de bouw van woningen die hij daarna verkoopt<sup>29</sup>. Het gaat in dergelijke gevallen dus niet om de verkoop van (onbebouwde) kavels, maar om de verkoop van (afgewerkte) woningen. Vanaf 2009 – dit is op hetzelfde tijdstip waarop een verstrengde rechtspraak over de woonuitbreidingsgebieden kon worden vastgesteld – maakte de Raad van State ook over de verkavelingsvergunningsplicht bij groepswooningbouw een U-bocht. In een reeks arresten<sup>30</sup> stelde de Raad van State plots dat, indien vooraf duidelijk is dat de bedoeling voorligt om kavels grond te verkopen, te verhuren voor meer dan negen jaar of er een erfpacht of opstalrecht op te vestigen, voorafgaand een verkavelingsvergunning nodig is, zo niet zou afbreuk worden gedaan aan de doelstelling van de decretale bepaling in verband met de verkavelingsvergunningsplicht. Opmerkelijk is de hardnekkigheid waarmee de Raad van State de reeks arresten veldde: telkens was er een andersluidend advies van de behandelende auditeur, en in het laatst genoemde arrest heeft de Raad van State het middel zelfs ambtshalve opgeworpen<sup>31</sup>. Intussen heeft de decreetgever via een interpretatief decreet afstand genomen van de reeks arresten van de Raad van State<sup>32</sup> (zie verder randnr. 10).

(29) Tot voor kort vaste rechtspraak, zie RvS 11 mei 1984, nr. 23.335, gemeente Waterloo; RvS 18 juni 1997, nr. 66.863, Kremer-Wasmuth, RvS 5 oktober 2006, nr. 163.246, Beeckmans; RvS 27 januari 2009, nr. 189.815, Bourgeois; J. BOUCKAERT en J. ROGGEN, “Over het nut van een verkavelingsvergunning bij groepswooningbouw”, TROS 2010 264; T. DE WAELE, “Vergunningen” in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse VCRO en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 132, nr. 97; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 329-330, nr. 355; zie ook R. VEKEMAN, “Stedenbouwkundige vergunning en aanleg van wegen in op te richten huizingroep”, TROS 2009, 328.

(30) RvS 7 april 20011, nr. 212.552 (annulatie) en 16 november 2009, nr. 197.847 (schorsing), Bruynooghe; RvS 17 november 2009, nr. 197.931, Matthyssen; RvS 27 oktober 2011, nr. 216.038, Sefaco; RvS 8 september 2011, nr. 215.001, gemeente Malle.

(31) Zie voor kritiek op deze rechtspraak B. BOUCKAERT en J. ROGGEN, “Over het nut van een verkavelingsvergunning bij groepswooningbouw”, TROS 2010, 262-269; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, TROS 2011, 14-16.

(32) Artikel 20 van het Decreet van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en

De reeks arresten over de verkavelingsvergunningplicht bij groepswooningbouwprojecten kan niet los worden gezien van de problematiek van de woonuitbreidingsgebieden, nu de combinatie van die rechtspraak met de verstrengde rechtspraak over de mogelijkheid van het ordenen van een woonuitbreidingsgebied via een verkavelingsvergunning er in de praktijk toe leidt dat alle deuren voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied via een vergunning door de Raad van State werden gesloten: door de rechtspraak over de verkavelingsvergunningplicht werd het onmogelijk om nog een stedenbouwkundige vergunning voor groepswooningbouw te verkrijgen, en door de verstrengde rechtspraak over de ordening via een verkavelingsvergunning is het in de praktijk onmogelijk om nog een verkavelingsvergunning te krijgen in woonuitbreidingsgebied, behoudens verkavelingsaanvragen voor groepswooningbouw. Het is in de praktijk immers zo goed als onmogelijk om via een verkavelingsvergunning een volledig woonuitbreidingsgebied te ordenen: bijna steeds is het woonuitbreidingsgebied al deels bebouwd, verkaveld of geordend via een BPA, en in de zeldzame gevallen dat een woonuitbreidingsgebied nog helemaal gaaf zou zijn – de vraag is of deze gevallen bestaan<sup>33</sup> – is de kans heel groot dat de eigendomsstructuur verdeeld of versnipperd is, waardoor de kans dat alle eigenaars samen een verkavelingsaanvraag zullen indienen uiterst klein is.

7. In de praktijk leidt een consequente toepassing van de rechtspraak van de Raad van State dus tot een verregaande vergunningsstop in de woonuitbreidingsgebieden, nu enkel nog verkavelingsaanvragen voor groepswooningbouw in de praktijk in aanmerking komen voor een vergunning. Ook voor woonuitbreidingsgebieden waarvoor een BPA is opgemaakt moet worden vastgesteld dat de Raad van State opmerkelijk strikt redeneert: een “vereenvoudigd” BPA wordt door de Raad van State niet aanvaard als een ordening van het gebied<sup>34</sup>. Het betreffende arrest waarin de Raad dit standpunt innam dateert uit 2010, dit is de periode waarin de koerswijziging van de Raad van State over woonuitbreidingsgebied vorm kreeg.

Het lijkt er op dat de Raad van State met haar rechtspraak een (radicaal) antwoord heeft willen geven

wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft (BS 6 juni 2012).

(33) Bij een steekproefsgewijze controle heb ik geen enkel WUG gevonden dat helemaal was geordend door een BPA.

(34) RvS 18 maart 2010, nr. 202.043, Van Aelst (zie hoger randnr. 5).

op de vaststelling dat het vergunningenbeleid in de woonuitbreidingsgebieden het ruimtelijke planningsbeleid kan uithollen. De ruimtelijke planningslogica zit immers helemaal anders in elkaar dan de vergunninglogica.

Voor het vergunningenbeleid beperkt de beoordeling zich tot een toets aan de bestemming – groepswooningbouw of een ordening via een globale verkaveling – en aan de goede ruimtelijke ordening. De voorwaarde van een woningbehoeftestudie – die via de structuurplanning van toepassing is in de ruimtelijke planning – is juridisch niet afdwingbaar in het vergunningenbeleid.

- Het instrument van de woningbehoeftestudie is niet voorzien in artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit<sup>35</sup>. De woningbehoeftestudies die zijn opgenomen in de *omzendingbrieven* over woonuitbreidingsgebied<sup>36</sup> zijn niet afdwingbaar tegenover een vergunningsaanvrager, nu omzendingbrieven geen bijkomende voorwaarden kunnen opleggen aan het Inrichtingsbesluit<sup>37</sup>. In het bovenstaande arrest nr. A/2012/0329 van 28 augustus 2012 bevestigt de RvVb expliciet dat de omzendingbrief van 25 oktober 2002 over de woonuitbreidingsgebieden geen voorwaarden mag toevoegen aan artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit. Het arrest bevestigt dat het systeem van het principiële akkoord uit de omzendingbrief een voorwaarde toevoegde aan artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit, en dat dit dus onwettig is. Dezelfde redenering geldt voor de voorwaarde van de woningbehoefte: deze voorwaarde staat niet in artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit, de omzendingbrief voegt met de woonbehoeftestudie dus een onwettige voorwaarde toe.
- De woningbehoeftestudies die zijn opgenomen in de *structuurplannen* van de verschillende bestuursniveaus (Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, het provinciale en/of het gemeentelijke structuurplan) gelden enkel voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen, niet voor vergunningsaanvragen.

(35) Zie hierover uitgebreider P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 15-16, nrs. 15-16 en 23-24, nr. 25.

(36) Omzendingbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2010 in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie; Omzendingbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendingbrief dd. 25/1/2002 en 25/10/2002.

(37) Vaste rechtspraak, zie specifiek i.v.m. woonuitbreidingsgebied RvS 5 mei 1994, nr. 47.235, Polfiet; RvS 9 januari 2003, nr. 114.361, Grégoire en Rowart; RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans en Cornelissen.

Artikel 2.1.2, § 7 VCRO stelt dat de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Ook het RSV zelf benadrukt dat de kwantitatieve opties niet als *quotum* kunnen worden gehanteerd voor het afleveren van vergunningen binnen de woongebieden, maar dat de kwantitatieve opties moeten fungeren als toetskader voor de *planning* op alle niveaus<sup>38</sup>. Bovendien moet worden vastgesteld dat de woningbehoeftestudies niet als beoordelingsgrond voor de goede ruimtelijke ordening zijn opgenomen in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO. Dit geldt *a fortiori* voor het toepassen op vergunningsaanvragen van de *specifieke methodiek* voor woningbehoeftestudies uit de diverse structuurplannen. Er zijn andere methodes voor woningbehoeftestudies denkbaar dan de methodiek die werd gehanteerd in de structuurplannen<sup>39</sup>. Het toepassen van de methodiek van de woonbehoefte uit de structuurplannen, die specifiek bedoeld is voor het creëren van nieuwe woongebieden via RUP's, kan niet worden beschouwd als een toepassing van een "beleidsmatig gewenste ontwikkeling" zoals voorzien in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO, maar dit zou een (onwettige) rechtstreekse toets inhouden van een vergunningsaanvraag aan een structuurplan.

Voor ordenen van woonuitbreidingsgebieden via BPA's of voor het herbestemmen van woonuitbreidingsgebieden via RUP's gelden de principes van de structuurplanning<sup>40</sup>. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) bevat heel wat kwantitatieve en kwalitatieve ordeningsprincipes die relevant zijn voor het herbestemmen van woonuitbreidingsgebied tot woongebied, bijvoorbeeld het nastreven van de zoge-

naamde 60/40 % trendbreuk voor bijkomende woongelegenheden in respectievelijk het stedelijk gebied en het buitengebied, het creëren van een aanbodbeleid in de stedelijke gebieden en het vermijden van een verdere suburbanisatie van het buitengebied, de kwantitatieve taakstellingen in de provinciale ruimtelijke structuurplannen voor kleinstedelijke gebieden en voor de geselecteerde kernen van het buitengebied, de gemeentelijke woningbehoeftestudies als noodzakelijk instrument om de behoefte en het aanbod op een verantwoorde manier te bepalen en om de toetsing te kunnen maken met de vooropgestelde verhouding inzake de verdeling van de woongelegenheden tussen de stedelijke gebieden en kernen van het buitengebied, enz. Naast deze eerder kwantitatieve normen, stelt het RSV nog een aantal kwalitatieve randvoorwaarden voorop voor ruimtelijke planningsinitiatieven, zoals het streven naar minimale woondichtheden in de stedelijke gebieden en het buitengebied, de differentiatie en verbetering van de woningvoorraad, het versterken van de multifunctionaliteit, de zorg voor publieke ruimte, een maximaal gebruik van inbreiding, renovatie en vernieuwbouw, samenvoegen van bestaande gebouwen, e.d. in plaats van het uitsluitend voorzien van nieuwe bouwlocaties, geen verdere groei van linten en verspreide bebouwing, enz. Bovendien gelden de algemene beginselen van het RSV, ten eerste de "algemene visie van het RSV op de ruimtelijk ontwikkeling in Vlaanderen", meer bepaald het beginsel van "duurzame ruimtelijke ontwikkeling als uitgangshouding" en het uitgangspunt "Vlaanderen: open en stedelijk" en ten tweede de "ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke structuur", inzonderheid het principe van "gedeconcentreerde bundeling"<sup>41</sup>. Daarnaast moeten de ruimtelijke planningsinitiatieven in woonuitbreidingsgebied eveneens worden getoetst aan de provinciale en gemeentelijke structuurplannen.

**8.** Het kan niet worden ontkend dat een loutere toepassing van de regels voor vergunningverlening in woonuitbreidingsgebied – een toets aan het bestemmingsvoorschrift en aan de goede ruimtelijke ordening –, de visie van de structuurplanning op bepaalde punten kunnen ondergraven. Volgens de vergunningslogica is de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied in het buitengebied perfect mogelijk. Vergunningsaanvragen moeten immers niet worden getoetst aan de kernselectie van het buitengebied

(38) Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, richtinggevend deel, gecoördineerde versie 2011, 226, [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/rsv2011/RSV2011.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/docs/rsv2011/RSV2011.pdf).

(39) Zie bijvoorbeeld de volkomen andere methodiek voor het meten van de woningbehoefte in het Besluit van de Vlaamse Regering van 3 juli 2009 tot bepaling van nadere regels voor de vaststelling van de spanning tussen de woningbehoefte en het bouwpotentieel, in uitvoering van artikel 3.2.14 van het decreet van 27 maart 2003 betreffende het grond- en pandenbeleid, voor de invoering van een activeringssheffing op onbebouwde bouwgronden of kavels.

(40) Ook BPA's moesten in overeenstemming zijn met de vigerende structuurplannen (vgl. RvS 2 december 2010, nr. 209.459, Van Erpe, waaruit *a contrario* kan worden afgeleid dat een gewestplanwijziging aan het RSV moet worden getoetst indien het dateert van na de inwerkingtreding van het RSV; zie over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen P.-J. DEFOORT, "Geldt het subsidiariteitsbeginsel voor ("sectorale") BPA's? Over de verhouding tussen BPA's en structuurplannen", *TROS* 2007, (134-149), 141-144); T. DE WAELE, "Het RUP voert het ruimtelijk structuurplan uit: doel, maar ook middel...", *TROS* 2009, 50.

(41) Zie hierover meer in detail P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied", *TROS* 2006, 22-23, nr. 23.



of aan de woningbehoeftestudies, of aan de andere bepalingen van het RSV over het buitengebied. Vermoedelijk heeft deze vaststelling de Raad van State ertoe gebracht het roer radicaal om te gooien in haar rechtspraak over woonuitbreidingsgebieden<sup>42</sup>. Deze radicale rechtspraak doet nieuwe vragen rijzen, zowel naar juridische inconsequenties als naar de wenselijkheid van een radicale vergunningsstop in alle woonuitbreidingsgebieden, ongeacht hun concrete kenmerken.

- I. De rechtspraak die stelt dat een globale verkaveling het volledige woonuitbreidingsgebied moet ordenen is niet alleen inconsequent met eerdere rechtspraak (zie hoger), maar bovendien is het standpunt onverenigbaar met de vaststelling dat dezelfde voorwaarde nooit werd geëist voor de ordening van een woonuitbreidingsgebied via een BPA.

Er is mij geen enkel arrest bekend waaruit blijkt dat de Raad van State voor de ordening van een woonuitbreidingsgebied via een BPA als voorwaarde voorop stelt dat een BPA dat slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied ordent onwettig zou zijn omdat een BPA het volledige woonuitbreidingsgebied moet ordenen, en niet slechts een gedeelte ervan. In de praktijk bestaan er ontelbare BPA's die slechts een (klein) gedeelte van het woonuitbreidingsgebied ordenen. Meer zelfs, de BPA's die een volledig woonuitbreidingsgebied ordenen zijn een zeldzaamheid. Eén blik op willekeurig gekozen kaartbladen van de Atlas van de Woonuitbreidingsgebieden<sup>43</sup> bevestigt dit. De uitleg over de methodiek voor het bepalen van de juridische toestand voor de Atlas bevestigt het bestaan van BPA's die slechts een deel van het woonuitbreidingsgebied ordenen<sup>44</sup>.

**“plannen van aanleg:**

*Het betreft APA's, BPA's en RUP's (gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk), toestand eind 2004.*

*Indien een plan slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied omvat, dan versnijdt de contour dit woonuitbreidingsgebied en ontstaan er verschillende deelgebieden binnen het woonuitbreidingsgebied.”*

Indien men het standpunt van de Raad van State uit de arresten-Polfliet<sup>45</sup> en Vestabuild en Ossegoor<sup>46</sup>, dat de woorden “ordering van het gebied” uit artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit zo moeten worden geïnterpreteerd dat dit enkel betrekking kan hebben op een ordening van het volledige woonuitbreidingsgebied, consequent doortrekt naar de ordening via een BPA, dan betekent dit dat alle BPA's die slechts een deel van een woonuitbreidingsgebied ordenen onwettig zijn. Dit is het overgrote deel van de BPA's in woonuitbreidingsgebied. De juridische gevolgen hiervan zijn niet te overzien, nu dit impliceert dat elke vergunning op grond van een toepassing van artikel 159 van de Grondwet tegen het betreffende BPA, voor een rechter kan worden betwist.

De bewuste arresten kunnen dus belangrijke en misschien onverwachte consequenties hebben.

2. Hoewel niet kan worden ontkend dat een onbepaalde vergunningsmogelijkheid in woonuitbreidingsgebied het ruimtelijke planningsbeleid zoals voorzien in het RSV en de provinciale en gemeentelijke structuurplannen voor een deel ondergraaft, zijn er veel gevallen denkbaar waarin het verlenen van stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen in woonuitbreidingsgebied wel degelijk verantwoordbaar is vanuit de principes van de goede ruimtelijke ordening en/of vanuit bepaalde kwalitatieve principes uit het RSV. De hoger vermelde rechtspraak van de Raad van State geldt ook in stedelijke gebieden. Dus ook daar zijn de meeste vergunningsaanvragen niet langer mogelijk, wat in veel gevallen op gespannen voet zal staan met het principe van het aanbodbeleid voor woningen in de stedelijke gebieden. De ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied – zowel in stedelijk gebied als in het buitengebied – kan ook om puur ruimtelijke redenen verantwoord zijn, gelet op de concrete feitelijke omstandigheden. Zo zijn er heel wat woonuitbreidingsgebieden die reeds grotendeels zijn bebouwd, maar waarin nog een aantal ruim-

(42) In het arrest-Vestabuild en Ossegoor stelt de Raad van State bijvoorbeeld zonder meer dat een woonuitbreidingsgebied in beginsel een reservegebied is, zodat de voorwaarde waaronder zodanig gebied kan worden aangesneden, strikt dient te worden geïnterpreteerd (RvS 17 mei 2011, nr. 213.293, nv Vestabuild en nv Ossegoor). Dat een woonuitbreidingsgebied een reservegebied zou zijn staat niet met zoveel woorden in artikel 5.1.1 inrichtingsbesluit – integendeel: woonuitbreidingsgebied is bestemd voor groepswoningbouw –, wat het vermoeden lijkt te bevestigen dat de Raad van State uitgaat van een ruimtelijke planningslogica, eerder dan van een vergunningslogica.

(43) [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/index.html](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/index.html).

(44) [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/uitleg/methode/metho-diek\\_meerinfo3.htm](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/wugatlas/uitleg/methode/metho-diek_meerinfo3.htm).

(45) RvS 24 februari 2010, nr. 201.263, Polfliet.

(46) RvS 17 mei 2011, nr. 213.293, nv Vestabuild en nv Ossegoor.

telijk goed gelegen gronden – inbreidingsgericht en/of kerngebonden – voor een woonontwikkeling in aanmerking komen. In dergelijke gevallen staat een pure kwantitatieve benadering van de ruimtelijke ordening, louter gebaseerd op theoretische cijfers van een – al dan niet verouderde – woonbehoeftestudie, op gespannen voet met de principes van een goede en duurzame ruimtelijke ordening. In dergelijke gevallen is een vergunningsmogelijkheid op basis van de principes van de *arresten-Braeken*<sup>47</sup> of *Vestabuild*<sup>48</sup>, met name een verkavelingsmogelijkheid van een ruimtelijk goedgelegen (isoleerbaar) deel van het woonuitbreidingsgebied perfect verenigbaar met de principes van een duurzame ruimtelijke ordening. Een absolute vergunningsstop is in dergelijke gevallen onwenselijk.

De oplossing die de Raad van State voor ogen heeft om de kloof tussen de vergunningslogica en de planingslogica te dichten gaat m.i. een stap te ver, zowel vanuit juridisch oogpunt als vanuit het oogpunt van de wenselijkheid. Het standpunt van de Raad van State is m.i. te radicaal. De oplossing moet komen van de decreetgever, die een evenwichtige en rechtszekere globale regeling moet uitwerken waarbij niet enkel louter kwantitatieve criteria gelden voor de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebieden, maar waarbij tevens kwalitatieve ruimtelijke randvoorwaarden worden vooropgesteld.

### III. INDIEN NIET GEORDEND: GROEPSWONINGBOUW

9. Het bestemmingsvoorschrift “woonuitbreidingsgebied” creëert uit zichzelf rechtsgevolgen, nu dit gebied, zonder dat over de ordening ervan voorafgaandelijk door de bevoegde overheid is beslist, reeds een onmiddellijk uitvoerbare bestemming heeft, met name groepswooningbouw<sup>49</sup>.

Het begrip “groepswooningbouw” is niet gedefinieerd in **artikel 5.1.1** van het KB van 28 december 1972.

(47) RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken.

(48) RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild.

(49) RvS 28 juni 2010, nr. 205.886, Parmentier; RvS 30 juni 2008, nr. 184.939, Vanpee-Schauwers; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745, Adriaens; RvS 18 maart 2008, nr. 181.192, Van Langendonck; RvS 15 april 2004, nr. 130.298, Van Holder; RvS 6 november 2003, nr. 125.138, Tytgat; RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; RvS 13 maart 2003, nr. 117.017, Beeckman; RvS 18 maart 1997, nr. 65.290, Sermeus.

In de bijhorende **omzendbrief van 8 juli 1997** wordt verduidelijkt dat met “groepswooningbouw” wordt bedoeld “het tegelijk en gemeenschappelijk oprichten van woningen”, wat zowel kan worden gerealiseerd door de overheid als door een particulier initiatief.

De **Raad van State** hanteert 3 cumulatieve criteria om na te gaan of er sprake is van groepswooningbouw: het moet gaan om het *gelijktijdig oprichten van meerdere gebouwen*, het moet gaan om gebouwen bestemd voor *bewoning* en die gebouwen moeten één samenhangend geheel vormen<sup>50</sup>. De algemene bestemming groepswooningbouw, laat meer toe dan sociale woningbouw en sluit zuiver particulier initiatief niet uit<sup>51</sup>.

Sinds 1 september 2009 is er ook een decretale definitie van “groepswooningbouw” die te vinden is in het **Decreet Grond- en Pandenbeleid**<sup>52</sup>: “het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn”.

Hierbij kan worden opgemerkt dat in geen van de genoemde definities er sprake is van een minimumaantal woningen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning niet kan worden gekwalificeerd als groepswooningbouw. Een dergelijke vergunning schendt artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit, nu in woonuitbreidingsgebied enkel groepswooningbouw mogelijk is, tenzij de bevoegde overheid over de ordening van het gebied anders heeft beslist overeenkomstig artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Het is duidelijk dat een eengezinswoning geen groepswooningbouw is<sup>53</sup>.

10. Hierbij is het nuttig te wijzen op de interpretatieve decreetbepaling van artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft<sup>54</sup>. Dit artikel interpreteert de artikelen 4.1.1, 14° en 4.2.15,

(50) RvS 20 april 2004, nr. 130.386, Nijs.

(51) RvS 8 oktober 1992, nr. 40.657, De Brabandere.

(52) Art. 1.2, eerste lid, 7° van het Decreet Grond- en Pandenbeleid.

(53) RvVb 31 mei 2011, nr. A/2011/0079.

(54) BS 6 juni 2012.

§ 1, eerste lid VCRO over de verkavelingsvergunningsplicht. De bepaling bevestigt uitdrukkelijk dat een voorafgaande verkavelingsvergunning niet vereist is indien op de kavels een of meer woningen of constructies die voor bewoning kunnen worden gebouwd, worden opgericht, vooraleer de kavels door middel van een verkoop, een verhuur voor meer dan 9 jaar, een erfpacht of een opstal worden aangeboden. Met “opgericht” wordt bedoeld dat het gebouw winddicht is, dit is het ogenblik waarop de stedenbouwkundige vergunning niet meer kan vervallen<sup>55</sup>. Hiermee maakt de decreetgever een einde aan – fel betwiste<sup>56</sup> – recente rechtspraak van de Raad van State die het zo goed als onmogelijk maakte om een stedenbouwkundige vergunning te krijgen voor een groepswooningbouwproject, zonder voorafgaande verkavelingsvergunning<sup>57</sup> (zie hoger randnr. 6).

De enige vraag die rest is of het interpretatieve decreet begrip een “verkoop op plan” overeenkomstig de Woningbouwwet (wet-Breyne)<sup>58</sup> mogelijk maakt voor een groepswooningbouwproject, zonder voorafgaande verkavelingsvergunning. De Woningbouwwet is van toepassing op woningen in aanbouw waarvoor een voorschot wordt betaald. Artikel 4 van de Woningbouwwet bepaalt dat de zakelijke rechten op de grond dadelijk over gaan op de koper. Elke tegenstrijdige clausule wordt voor niet-geschreven gehouden. Nu de interpretatieve bepaling stelt dat een verkavelingsvergunning niet nodig is voor het vervreemden van “bebouwde” kavels, dit zijn kavels waarop een woning is “opgericht”, d.w.z. dat de woning winddicht is, is een verkoop op plan volgens de wet-Breyne op het eerste gezicht enkel mogelijk mits een voorafgaande verkavelingsvergunning. Bij een verkoop op plan is er immers een overdracht van een stuk grond via een verkoopovereenkomst voordat dat de woning reeds is “opgericht”.

Niet alleen de wet-Breyne, maar ook de bewoordingen van de interpretatieve bepaling staan een verkoop op plan in de weg, zelfs een verkoop onder opschortende voorwaarde of een eenzijdige aan-

koopbelofte. De interpretatieve bepaling stelt dat een verkavelingsvergunning niet vereist is indien op de kavels één of meer woningen worden opgericht, vooraleer de kavels worden “aangeboden”. Het volstaat dus om een kavel “aan te bieden” voordat de woning is “opgericht” (winddicht), om onder de verkavelingsvergunningsplicht te vallen.

Hoe dan ook betreft de problematiek van de verkoop op plan niet langer een probleem van vergunningverlening, maar wel een mogelijk probleem van handhaving. Er is immers maar een inbreuk op de verkavelingsvergunningsplicht op het ogenblik dat er kavels met niet winddichte woningen worden verkocht. De vergunningverlenende overheid heeft geen enkele mogelijkheid om op voorhand een bewering van de ontwikkelaar dat de woningen pas zullen worden verkocht of aangeboden nadat ze winddicht zijn, te controleren. Daarnaast is er evident ook een probleem van de nietigheid van de verkoopovereenkomsten, wegens strijdigheid met de verkavelingsvergunningsplicht die, net zoals alle regelgeving van ruimtelijke ordening, een rechtsregel van openbare orde is.

**11. Artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit** bepaalt dat woonuitbreidingsgebied “uitsluitend” bestemd is voor groepswooningbouw zolang het gebied niet is geordend door de overheid.

In de rechtspraak zijn hierover een aantal evidente toepassingen te vinden, zo vallen bijvoorbeeld een zwembad<sup>59</sup> een opslag voor vuurwerk<sup>60</sup>, een buffergracht en een bezinkingsbekken die op een verkavelingsplan voorzien worden als complement bij een verkaveling<sup>61</sup> niet onder de notie “groepswooningbouw”<sup>62</sup>. Een iets minder evidente vraag is of “ouderenvoorzieningen” te beschouwen zijn als groepswooningbouw, en inzonderheid als “uitsluitend” groepswooningbouw. Het Woonzorgdecreet van 13 maart 2009, heeft betrekking op “ouderenvoorzieningen”. Dit is een verzamelaam voor groepen van assistentiewoningen, woonzorgcentra, dagverzorgingscentra en centra voor kortverblijf. Deze voorzieningen zijn bestemd voor ouderen, i.e. personen ouder dan 65 jaar.

Een groep van assistentiewoningen – dit is de nieuwe naam voor “serviceflats” – is volgens artikel 33 van

(55) Voorstel van decreet, *Parl.St.VI.Parl.* 201 I-12, nr. 1494/1, 5-6.

(56) B. BOUCKAERT en J. ROGGEN, “Over het nut van een verkavelingsvergunning bij groepswooningbouw”, *TROS* 2010, 262-269; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening”, *TROS* 2011, 14-16.

(57) RvS 7 april 2011, nr. 212.552 (annulatie) en 16 november 2009, nr. 197.847 (schorsing), Bruynooghe; RvS 17 november 2009, nr. 197.931, Matthyssen; RvS 27 oktober 2011, nr. 216.038, Sefaco; RvS 8 september 2011, nr. 215.001, gemeente Malle.

(58) Wet van 9 juli 1971 tot regeling van de woningbouw en de verkoop van de te bouwen of in aanbouw zijnde woningen.

(59) RvS 30 juni 2008, nr. 184.939, Vanpee-Schauwers.

(60) RvS 19 december 2011, nr. 216.933, Naessens.

(61) RvS Verbeke, 28 juni 2011, nr. 214.251.

(62) Zie voor oudere (evidente) toepassingen P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006, 5-6, nr. 2.

het Woonzorgdecreet “een voorziening die bestaat uit een of meer gebouwen die **functioneel een geheel** vormen en waar, onder welke benaming ook, aan gebruikers van 65 jaar of ouder die er **zelfstandig verblijven in individuele aangepaste wooneenheden, huisvesting** wordt gegeven en **ouderenzorg waarop zij facultatief een beroep kunnen doen**.” Assistentiewoningen zijn afzonderlijke wooneenheden, waar ouderen zelfstandig wonen.

Een woonzorgcentrum is in artikel 37 van het Woonzorgdecreet gedefinieerd als “een voorziening die bestaat uit een of meer gebouwen die functioneel een geheel vormen en waar, onder welke benaming ook, aan gebruikers van 65 jaar of ouder, **die er permanent verblijven, in een thuisvervangend milieu huisvesting en ouderenzorg wordt aangeboden**”. Een woonzorgcentrum is dus een voorziening voor collectief verblijf van ouderen, in het dagelijkse taalgebruik ook “rustoord” genoemd. In een woonzorgcentrum worden collectieve familiale en huishoudelijke diensten geboden, hulpverlening in het dagelijkse leven en, indien nodig, verpleegkundige en paramedische zorg.

Zowel assistentiewoningen als woonzorgcentra voorzien in huisvesting en in ouderenzorg. Bij assistentiewoningen verblijven de ouderen zelfstandig en is de ouderenzorg facultatief, in woonzorgcentra is er een grotere afhankelijkheid – het gaat om een thuisvervangend milieu – en is de ouderenzorg permanent aanwezig.

Dat zowel assistentiewoningen als woonzorgcentra kunnen gekwalificeerd worden als (groeps)woningbouw valt moeilijk te betwisten. In de Vlaamse Wooncode, de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en in het Decreet Grond- en Pandenbeleid wordt een “woning” gedefinieerd als “*elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande*”<sup>63</sup>.

Ook in het RSV wordt dit uitdrukkelijk bevestigd (zie RSV, p. 467): “Een woongelegenheden is een woonruimte voor één persoon of één groep van personen met een minimale zelfstandigheid die (samen) in deze ruimte gedurende de grootste tijd van het jaar al of niet met georganiseerde hulp eten, slapen en zich ontspannen (= wonen). Hierin zijn begrepen de ééngesinswoningen, appartementen, diverse vormen van studio’s (**serviceflats**), studio’s voor begeleid zelfstandig wonen, gewone

studio’s, ...) en studentenkamers. **Rusthuizen**, weeshuizen en andere opvangcentra met verschillende kamers worden als één woongelegenheden voor een collectief gezin of huishouden beschouwd.”

De vraag is of de aanwezigheid van “ouderenzorg” ertoe leidt dat assistentiewoningen en/of woonzorgcentra niet langer als “uitsluitend” groepswooningbouw te beschouwen zijn. Wat assistentiewoningen betreft is dit meestal niet het geval. De ouderenzorg is volgens de definitie in het Woonzorgdecreet slechts facultatief, en ze wordt in veel gevallen vanop afstand georganiseerd (bijvoorbeeld via een intercom). In woonzorgcentra zijn de voorzieningen wel permanent aanwezig. Hierbij moet worden vastgesteld dat die zorgvoorziening geen opzichzelfstaande functie is, maar dat het gaat om ondersteuning voor de permanente bewoners. De zorgvoorziening is er op gericht de woonfunctie te garanderen voor ouderen die niet langer zelfstandig kunnen wonen. Het zijn geen diensten die worden aangeboden aan externen maar die enkel ter beschikking staan voor de permanente bewoners van het woonzorgcentrum. In de administratieve praktijk worden woonzorgcentra meestal beschouwd als bestemmingsconform in een woonuitbreidingsgebied, precies omdat de zorgvoorzieningen beschouwd worden als ondersteunende nevenfuncties die geen afbreuk doen aan de hoofdfunctie wonen. Dit standpunt is verdedigbaar, nu bijvoorbeeld ook in bepaalde (luke) appartementengebouwen nevenfuncties voorkomen die niet strikt tot de woonfunctie behoren maar er wel ondersteunend voor zijn, bijvoorbeeld een gemeenschappelijk onthaal, een zwembad, een fitnessruimte, een sauna, enz. De aanwezigheid van deze ondersteunende functies ontnemt het appartementengebouw niet de (uitsluitende) woonfunctie.

#### IV. DE OMZETTING NAAR WOON- GEBIED DOOR MIDDEL VAN EEN RUIMTELIJK UITVOERINGSPLAN (RUP)

**12.** Volgens artikel 5.6.5 VCRO kan een gemeente een woonuitbreidingsgebied omzetten naar woongebied door middel van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, voor zover een toelichtingsnota bij dat bestemmingsplan een beleidsvisie op het gemeentelijk woonbeleid insluit of naar een bestaande beleidsvisie in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan verwijst. Een beleidsvisie bestaat ten minste uit een prioriteitenbepaling en een fasering met betrekking

(63) Art. 2, § 1, eerste lid, 31° Vlaamse Wooncode, art. 4.1.1, 16° VCRO en art. 1.2, eerste lid, 23° Decreet Grond- en Pandenbeleid.

tot het ontwikkelen van de bijkomende ruimte voor woningbouw vanuit een globale visie op het wonen in de gemeente.

Zoals hoger gezegd (zie randnr. 3), kunnen gemeenten sinds 1 januari 2012 geen plannen van aanleg (BPA's) meer opmaken. De enige mogelijkheid om een woonuitbreidingsgebied op een planmatige manier te ordenen is via de opmaak van een RUP. Enkel gemeenten die beschikken over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan kunnen RUP's opmaken (art. 7.4.3 VCRO).

Zoals hoger gezegd, is er een belangrijk juridisch verschil tussen het instrument RUP en het vroegere instrument BPA. Een RUP "ordent" het WUG niet, maar het "vervangt" de bestemming WUG. Dit betekent dat een RUP zich – in tegenstelling tot een BPA – niet moet richten naar het gewestplanvoorschrift voor woongebieden (zie hoger randnr. 2 en 4).

## V. EEN STEDENBOUWKUNDIGE OF VERKAVELINGSVERGUNNING VOOR SOCIALE WOONORGANISATIES

**13.** Artikel 5.6.6, § 1 VCRO biedt voor sociale woonorganisaties een "voorkeursbehandeling" in woonuitbreidingsgebied voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning, voor de verwezenlijking van een sociaal (en deels bescheiden) woonaanbod. Indien is voldaan aan een aantal in het artikel opgesomde voorwaarden kan de vergunning worden verleend.

Het verschil in behandeling tussen sociale woonorganisaties en private eigenaars wordt gemotiveerd vanuit de nood aan bijkomende sociale woningen en door het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappijen op grond van artikel 40 van de Vlaamse Wooncode volledig gericht zijn op de creatie van een sociaal woonaanbod, terwijl andere actoren niet onder dergelijke verplichting sorteren<sup>64</sup>. Het Grondwettelijk Hof zag geen graten in de positieve discriminatie van de sociale woonorganisaties in WUG, en aanvaardde dat op die manier de imminente nood aan sociale woningen en kavels beantwoord wordt<sup>65</sup>.

(64) Adv.RvS, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/1, 546.

(65) GwH nr. 50/2011, 6 april 2011, BS 5 augustus 2011.

Voor de sociale woonorganisaties<sup>66</sup> worden aanvragen voor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning geacht bestemmingsconform te zijn met woonuitbreidingsgebied, reservegebieden voor woonwijken en woonaansnijdingsgebieden op voorwaarde dat ze "palen aan" woongebied, al dan niet met landelijk karakter, of aan "een reeds ontwikkeld deel van een woonuitbreidingsgebied"<sup>67</sup>. Met "ontwikkeld" wordt bedoeld dat er al een substantiële realisatie van een deel van het woonuitbreidingsgebied op het terrein moet gebeurd zijn<sup>68</sup>. Hierbij valt op te merken dat de decreetgever het begrip "ontwikkeld" niet beperkt tot een ordening via BPA of via een (globale) verkavelingsvergunning, maar dat de decreetgever elke "feitelijke" ontwikkeling in aanmerking neemt<sup>69</sup>.

Voor het overige moeten de inrichtingsaspecten van de aanvraag in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening<sup>70</sup> en met de stedenbouwkundige voorschriften. Aangezien het gaat om aanvragen die rechtstreeks vallen onder het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied, reservegebieden voor woonwijken of woonaansnijdingsgebieden, kan dit laatste enkel betrekking hebben op voorschriften uit stedenbouwkundige verordeningen en niet op RUP's of BPA's. Voor het overige wordt expliciet bepaald dat de aanvraag niet mag zijn gelegd in overstromingsgebied<sup>71</sup> en de watertoets moet doorstaan, dat de aanvraag niet mag zijn bezwaard met een bouwverbod krachtens het duinendecreet en dat er geen betekenisvolle aantasting mag zijn van de natuurlijke kenmerken van een Europese speciale beschermingszone.

(66) Artikel 1.2, 17° van het grond- en pandendecreet definieert het begrip "sociale woonorganisaties" door te verwijzen naar artikel 2, § 1, eerste lid, 26° van de Vlaamse Wooncode: de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersorganisatie, telkens voor zover ze optreden volgens de bepalingen van titel V.

(67) De voorwaarde van het palen aan reeds ontwikkeld deel van een woonuitbreidingsgebied werd toegevoegd door het Reparatie-decreet RO van 16 juli 2010, BS 9 augustus 2010.

(68) Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2009-10, nr. 349.

(69) Dit staat haaks op de vaste rechtspraak van de Raad van State die stelt dat de feitelijke toestand van een perceel niet telt om te besluiten dat een bebouwd gedeelte binnen woonuitbreidingsgebied geordend is (RvS 18 november 2008, nr. 188.036, Menten; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745, Adriaens; RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tjigtgat; RvS 13 maart 2003, nr. 117.017, Beeckman).

(70) Zie artikel 4.3.1 VCRO.

(71) Dit is een overdruk op het gewestplan. De overstromingsgebieden behoren tot de ruimtelijk kwetsbare gebieden (art. 1.1.2, 10°, a), 10) VCRO) (memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2011/1, 22, nr. 66).

Hierbij kan worden opgemerkt dat de selectieve opsomming van beoordelingscriteria in artikel 5.6.6, § 1 VCRO geen afbreuk kan doen aan de algemene beoordelingscriteria uit Titel III "Vergunningverlening", gelet op de algemene werking van deze beoordelingscriteria voor alle vergunningsaanvragen<sup>72</sup>. J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE merken hierbij op dat uit de bewoordingen van artikel 5.6.6 – "wordt ingewilligd" – blijkt dat de decreetgever zo veel mogelijk de beoordelingsruimte van het vergunningverlenende bestuursorgaan heeft willen uitschakelen<sup>73</sup>.

Voorts is bepaald dat een ruimtelijk structuurplan niet kan worden ingeroepen om de afgifte van een vergunning te weigeren<sup>74</sup>. Dit is eigenlijk niets meer dan een expliciete bevestiging van artikel 2.1.2, § 6 VCRO.

Er moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid voorzien in artikel 5.6.6, § 1 VCRO enkel geldt voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod door een sociale woonorganisatie (eerste lid) en voor de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod waarbij de sociale huisvestingsmaatschappij optreedt als enige bouwheer of verkavelaar, voor zover het bescheiden woonaanbod wordt verwezenlijkt op ten hoogste 20 procent van de gronden die in eigendom zijn van de sociale huisvestingsmaatschappij in woonuitbreidingsgebied (tweede lid). De beperking tot sociale woningen of bescheiden woningen op eigendom van de sociale huisvestingsmaatschappij werd ingevoerd door het wijzigingsdecreet van 23 december 2011<sup>75</sup>. Hierdoor vervalt de aanvankelijke mogelijkheid om gezamenlijke en/of gemengde projecten tussen de sociale en private ontwikkelaars in woonuitbreidingsgebied te voorzien<sup>76</sup>.

(72) Zie de artikelen 4.3.1-4.3.8 VCRO.

(73) J. BOUCKAERT en P. VANDENHEEDE, "Planologie" in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 104, nr. 65; zie in dezelfde zin F. CHARLIER, "Het Decreet Grond- en Pandenbeleid" in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 319.

(74) Aanvankelijk was deze bepaling uit artikel 5.6.6, tweede lid beperkt tot "gemeentelijke" ruimtelijke structuurplannen, maar het Reparatie-decreet RO heeft de bepaling uitgebreid tot alle structuurplannen.

(75) Artikel 52 van het decreet van 23 december 2011 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid.

(76) Zie over die aanvankelijke mogelijkheid F. CHARLIER, "Het Decreet Grond- en Pandenbeleid" in P. FLAMEY en G. VERHELST, *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vanden Broele, 2010, 320; P.-

## VI. PRINCIPIEEL AKKOORD VAN DE DEPUTATIE

**14.** Naast de nieuwe mogelijkheden die gelden voor sociale woonorganisaties en de bestaande mogelijkheden voor groepswoonbouw of ordening via een globale verkaveling, kan volgens artikel 5.6.6, § 2 VCRO ook een stedenbouwkundige vergunning voor woningbouw of een verkavelingsvergunning worden verkregen, indien de deputatie in een principieel akkoord bevestigt dat de aanvraag kan worden ingepast in het lokaal woonbeleid zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRS) en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten. Hierbij valt o.m. te denken aan het gemeentelijke (en desgevallend het provinciale) woonbeleidplan.

De VCRO bepaalt niet wie een principieel akkoord kan aanvragen, dit kan dus zowel door een gemeente als door een private ontwikkelaar. De deputatie wint het advies in van de gemeenteraad. Dit advies is bindend in zoverre het negatief is. Een principieel akkoord verplicht de gemeente ertoe om binnen het jaar een voorontwerp van een RUP of BPA op te maken. Een aanvraag voor een principieel akkoord is aldus goed vergelijkbaar met een aanvraag voor een planologisch attest<sup>77</sup>. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit RUP niet alleen in overeenstemming zal moeten zijn met de bepalingen van het gemeentelijke ruimtelijke structuurplan (GRS) maar evenzeer met het provinciale ruimtelijke structuurplan (PRS) en met het RSV, gelet op artikel 2.1.2, § 2 en 3 VCRO waarin staat dat de overheid bij het nemen van een beslissing niet mag afwijken van de bindende en richtinggevende delen van alle structuurplannen.

Het principieel akkoord figureerde reeds enige tijd in de omzendbrieven over de woonuitbreidingsgebieden<sup>78</sup>. In het bovenstaande arrest nr. A/2012/0329

DEFOORT, "Doorwerking van de maatregelen betreffende betaalbaar wonen naar de ruimtelijke ordening (planning, verordening en vergunning)" in B. HUBEAU en T. VANDROMME, *Handboek Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 201, nr. 11. Of in reservegebieden voor woonwijken of woonaansnijdingsgebieden.

(77) Memorie van toelichting, *Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 77-78, nr. 80.

(78) Omzendbrief van 25 oktober 2002, RO/2002/03, "in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie" en de Omzendbrief van 25 oktober 2002 "tot wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002", beide gepubliceerd in BS 30 november 2002.

van 28 augustus 2012 bevestigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in randnummer 5 expliciet dat de omzendbrief van 25 oktober 2002 over de woonuitbreidingsgebieden met het systeem van het principieel akkoord een voorwaarde toevoegde aan artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit en dat de omzendbrief op dit punt bijgevolg onwettig was<sup>79</sup>.

Hoewel de mogelijkheden van een principieel akkoord en de “gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972” in de eerste plaats bedoeld lijken voor alle “andere actoren” dan de sociale woonorganisaties<sup>80</sup>, kunnen ook de sociale woonorganisaties gebruik maken van deze mogelijkheden indien hun aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5.6.6, § 1 VCRO. Dat zal meer bepaald het geval zijn voor aanvragen in woonuitbreidingsgebied die niet palen aan woongebied of een reeds ontwikkeld woonuitbreidingsgebied. De mogelijkheid bedoeld in artikel 5.6.6, § 2 VCRO geldt immers “buiten de gevallen bedoeld in § 1”. Aangezien het geval waarin een sociale woonorganisatie een vergunningsaanvraag indient, gelegen in een woonuitbreidingsgebied op een stuk grond dat niet paalt aan woongebied, “een ander geval” is dan bedoeld in artikel 5.6.6, § 1 VCRO, moet het mogelijk zijn voor een sociale woonorganisatie om een aanvraag in te dienen op grond van artikel 5.6.6, § 2 DRO. Bovendien kan worden opgemerkt dat artikel 5.6.6, § 2 VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat de gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 “onverminderd” blijven bestaan. Er is geen enkele reden te bedenken waarom een sociale woonorganisatie zou uitgesloten zijn van het normale toepassingsgebied van artikel 5.1.1. van het KB van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen of van het principieel akkoord van de deputatie. Integendeel, het grond- en pandendecreet is precies bedoeld om de sociale woonorganisaties méér ontwikkelingsmogelijkheden te geven dan voorheen in woonuitbreidingsgebied en niet minder.

(79) Zie reeds in dezelfde zin P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *TROS* 2006; P.-J. DEFOORT, “De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie” in B. HUBEAU en W. VANDEVYVERE (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening*, Brugge, die Keure, 2010, 544, voetnoot 217.

(80) De memorie van toelichting maakt een onderscheid tussen de mogelijkheden voor sociale woonorganisaties enerzijds en “andere actoren” anderzijds (memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 80, nr. 151 en 149, nr. 328).

Als slotbedenking kan nog worden opgemerkt dat de ontvanger van een principieel akkoord er alle belang bij heeft dat de deputatie haar beslissing goed motiveert, nu een onwettig principieel akkoord kan leiden tot de onwettigheid van de stedenbouwkundige vergunning in uitvoering van het principieel akkoord<sup>81</sup>.

## CONCLUSIE

**15.** De Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied voorzien in artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit blijven gelden naast de nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voorzien in de artikelen 5.6.5 en 5.6.6 VCRO.

Dit betekent dat er in woonuitbreidingsgebied zes ontwikkelingsmogelijkheden bestaan: de ordening via een BPA, de ordening via een globale verkavelingsvergunning, groepswooningbouw, de herbestemming tot woongebied via een RUP, een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning voor sociale woonorganisaties en een principieel akkoord van de deputatie.

Door een steeds strenger wordende rechtspraak van de Raad van State zijn de vergunningsmogelijkheden in woonuitbreidingsgebied erg onzeker geworden, vooral de mogelijkheid voor het verkrijgen van een verkavelingsvergunning. Hoewel de recentste rechtspraak van de Raad van State, die stelt dat een ordening van een woonuitbreidingsgebied de totaliteit van het gebied moet ordenen, lijkt te zijn ingegeven vanuit de bezorgdheid dat het vergunningenbeleid het planningsbeleid niet mag ondermijnen, is dit radicale standpunt m.i. een stap te ver. Niet alleen leidt dit standpunt tot een juridische inconsequentie of tot grote rechtsonzekerheid, indien men dezelfde vereiste oplegt aan de ordening van een woonuitbreidingsgebied via een BPA. Bovendien is een absolute vergunningsstop in woonuitbreidingsgebied in veel gevallen niet wenselijk vanuit het oogpunt van een duurzame ruimtelijke ordening.

Gelet op de grote rechtsonzekerheid die de steeds strengere rechtspraak op vergunningsvlak creëert, is een decretaal initiatief die de vergunningslogica en de planningslogica in woonuitbreidingsgebied op een redelijke en evenwichtig manier op elkaar afstemt dringend gewenst.

(81) Naar analogie met onwettige positieve planologisch attesten, zie RvS 18 maart 2008, nr. 181.258, Verhelst; RvS 9 juli 2008, nr. 185.273, De Ridder.

Dat de kwestie wel degelijk leeft op het Vlaamse beleidsniveau blijkt uit de nota aan de Vlaamse regering bij de beslissing van de Vlaamse regering van 5 mei 2012 tot goedkeuring van het *Groenboek Beleidsplan Vlaanderen*. In deze nota wordt als korte termijn actie voorgesteld om de woonuitbreidingsgebieden die niet geschikt zijn voor ontwikkeling, te vrijwaren voor woningbouw<sup>82</sup>.

Wordt ongetwijfeld vervolgd. Wat de politieke uitkomst ook wordt, vanuit juridisch standpunt valt het te hopen dat de regeling alomvattend en duidelijk is, en dat de regeling zich niet beperkt tot het bepalen wat niet kan, maar dat ook duidelijk wordt wat, waar wel (nog) mogelijk is, en onder welke voorwaarden<sup>83</sup>.

(82) P. 21 van de nota, te raadplegen op [www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/br2012/groenboek\\_nota\\_VR.pdf](http://www2.vlaanderen.be/ruimtelijk/br2012/groenboek_nota_VR.pdf).

(83) Tekst afgesloten op 6 december 2012.