

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 16 april 2019 met nummer RvVb-A-1819-0879
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0589-A

Verzoekende partij	de nv GRAVO vertegenwoordigd door advocaat Reiner TIJS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Nassaustraat 37-41
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkomenende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente RIJKEVORSEL , met bestuurszetel te 2310 Rijkevorsel, Molenstraat 5

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 14 april 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 9 februari 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rijkevorsel van 26 oktober 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het slopen van een bestaande eengezinswoning en het bouwen van zeven appartementen met bijhorende garages, carports, bergingen en fietsenbergingen op de percelen gelegen te 2310 Rijkevorsel, Driehoek 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie H, nummers 460A en 462F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 1 juni 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 19 februari 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 juli 2018.

De verzoekende en tussenkomende partij verschijnen op de zitting.

Advocaat Joram MAES, *loco* advocaat Reiner TIJS, voert het woord voor de verzoekende partij.
De heren Dries DAMS en Dirk HEYLEN voeren het woord voor de tussenkomende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 21 juni 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Rijkevorsel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van een bestaande eengezinswoning en het bouwen van zeven appartementen met bijhorende garages, carports, bergingen en fietsenbergingen”* op de percelen gelegen te 2310 Rijkevorsel, Driehoek 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie H, nummers 460A en 462F.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Turnhout’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 september 1977, in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 augustus 2016 tot en met 6 september 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De brandweer zone Taxandria adviseert op 10 augustus 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 29 augustus 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 26 oktober 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

DEEL 2 : Verenigbaarheid met de geldende wettelijke en reglementaire voorschriften en de goede ruimtelijke ordening

[...]

Verenigbaarheid met de voorschriften inzake ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvoorschriften, verordeningen)

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de van kracht zijnde planvoorschriften (zoals beschreven in deel 1 van dit verslag vermelde K.B. van 30 september 1977) en de omzendbrief van 8 juli 1997 en latere wijzigingen betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen en de ontwerp-gewestplannen.

Verenigbaarheid met Woonomgevingsplan en bijhorend Richtlijnenhandboek 'Duurzaam Woonbeleid'

Het ontwerp is niet in overeenstemming met het richtlijnenboek. Nieuwe meergezinswoningen zijn volgens het richtlijnenboek in de zone 'woonwijken' enkel toegelaten in de vorm van een 'tweegezinswoning' en dit onder enkele randvoorwaarden.

Het voorzien van een meergezinswoning met 7 woongelegenheden past dan ook niet binnen deze voor de omgeving uitgewerkte beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Dit wordt verder betoogd onder de titel "Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening".

[...]

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De vergunningsaanvraag wordt beoordeeld onder voorbehoud van de betrokken burgerlijke rechten en houdt derhalve geen enkele beslissing in omtrent het bestaan en de draagwijdte van deze rechten. Krachtens art. 144 van de Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten, zoals het hebben van bouwrecht, erfdienstbaarheden, ..., tot de uitsluitende bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening - als uitvoering van art. 1.1.4 van de VCRO gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de onderstaande criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de VCRO. Verder wordt ook afgetoetst aan het hoger vermelde richtlijnenhandboek.

Functionele inpasbaarheid

De hoofdfunctie van het voorliggend project betreft wonen. Wonen is in deze omgeving functioneel als inpasbaar te beschouwen. Meer specifiek betreft de aanvraag het voorzien van een meergezinswoning met 7 woongelegenheden. Met betrekking tot de woningfunctie moet worden vastgesteld dat in de nabije omgeving overwegend vrijstaande en gekoppelde eengezinswoningen voorkomen. Meergezinswoningen komen in deze omgeving ook voor (zoals op het rechts aanpalende perceel) doch hiervan moet gesteld worden dat de draagkracht in de omgeving bereikt is. Verder inzetten op meergezinswoningen zou de dynamiek en het karakter van de omgeving op een onherstelbare wijze aantasten. Er moet in dit verband dan ook gesteld worden dat nieuwe, bijkomende meergezinswoningen niet langer als functioneel inpasbaar in deze omgeving kunnen beschouwd worden.

In dit verband dient te worden vastgesteld dat het perceel van de aanvraag volgens het woonomgevingsplan gelegen is in een 'woonwijk'. De gemeente heeft de woonomgeving volgens gewestplan afgebakend in woonomgevingen die inzetten op het 'behoud en versterken van het bestaand gedifferentieerd woonweefsel enerzijds en anderzijds doordacht verdichten. Met doordacht verdichten wordt bedoeld dat er in het centrum meer verdicht zat worden dan in de rand van de kern. Deze verdichtingsstrategie bevordert ook het leefbaar houden en versterken van het centrum (grotere afzetmarkt voor centrumfuncties zoals handel en horeca) en duurzame mobiliteit.

Op basis van de bestaande morfologie worden woonomgevingen afgebakend naar volgende woonomgevingen:

Centrumgebied: is het centrum van de kern waar de centrum-ondersteunende functies (gemeentehuis, schoten,) en het handelsapparaat aanwezig zijn, waar de morfologie hoofdzakelijk bepaald wordt door gesloten bebouwing. Alles is op wandelafstand bereikbaar. Binnen het centrumgebied wordt ter hoogte van het centrumplein(en) (Dorp en omgeving kerk) een handelscentrum afgebakend.

Woonwijken: zijn de woonzones omheen en in de nabijheid van het centrumgebied, waar de morfologie bepaald wordt door een mix van halfopen en open bebouwingsvormen. Centrumgebied ligt op wandel/fietsafstand.

Randwijken: is de woonomgeving in de rand van de kern, waar de morfologie bepaald wordt door hoofdzakelijk open bebouwingsvormen. Centrumgebied ligt op fietsafstand.

Landschapsrand kern: is de woonzone die de overgang van de kern naar omliggend landschap vorm geeft, waar de morfologie bepaald wordt door open bebouwingsvormen, met zicht op en vanuit het achterliggend landschap.

Landschappelijk woonlint: is een woonlint gelegen middenin een open landschap, waar de morfologie hoofdzakelijk bepaald wordt door open bebouwingsvormen, met sterke visuele relaties naar en doorsijpeling van het achterliggend landschap.

De grens tussen het centrumgebied en woonwijken is gelegd op de bestaande morfologische overgang ter hoogte van de Kruising Merelstraat-Driehoek-Bochtenstraat. De twee open bebouwingsvormen ten westen van de kruising stuiten meer aan op de woonomgeving 'Woonwijken' terwijl richting centrum de morfologie duidelijk overgaat naar een meer verdicht centrumweefsel: gestoten bebouwingsvormen, bebouwing op de rooilijn, sterke aanwezigheid van meergezinswoningen en handel.

Nieuwe meergezinswoningen zijn volgens het richtlijnenboek in 'woonwijken' enkel toegelaten in de vorm van een 'tweegezinswoning' en dit onder enkele randvoorwaarden. Het voorzien van een meergezinswoning met 7 woongelegenheden past dan ook niet binnen deze voor de omgeving uitgewerkte beleidsmatig gewenste ontwikkeling.

Mobiliteitsimpact

Er worden in de aanvraag 7 afsluitbare garageboxen voorzien. Dit komt neer op 1 garagebox per woongelegenheid. Verder worden 3 open carports voorzien. Het is hierbij niet duidelijk of deze carports worden aangeboden als extra parkeerplaats voor bewoners met een tweede wagen, dan wel als vrij toegankelijke bezoekersparkings.

Er wordt geoordeeld dat om de parkeerdruk die uitgaat van een meergezinswoningbouwproject enigszins op een aanvaardbare wijze op het eigen terrein op te vangen, minimaal 1,5 parkeerplaats per woongelegenheid moeten worden voorzien. Gelet op de vaststelling dat een modaal gezin vaak meer dan één wagen heeft. Bovendien moet ook rekening gehouden worden met bezoekers die ook een wagen moeten kunnen parkeren. In dat opzicht wordt het minimum van 1,5 parkeerplaats per woongelegenheid zelfs als een absoluut minimum beschouwd. De aanvraag voorziet in 10 parkeerplaatsen. Als wordt uitgegaan van 1,5 parkeerplaats per woongelegenheid, moeten bij 7 woongelegenheden minimaal 11 parkeerplaatsen worden aangeboden. $10,5 (= 7 \times 1,5)$ is als absoluut minimum te beschouwen. De in de aanvraag aangeboden 10 parkeerplaatsen zijn minder dan het absoluut minimum van 10,5 en worden dus als onvoldoende beschouwd om de parkeerdruk van het project op het eigen terrein enigszins aanvaardbaar op te vangen. Minimaal dienen dus 11 parkeerplaatsen aangeboden te worden.

In de aanvraag wordt een fietsenberging voorzien die plaats lijkt te bieden aan 11 fietsen. Verder wordt in de garageboxen bij de gelijkvloerse woongelegenheden 1.2 en 1.3 ruimte voorzien om telkens twee fietsen naast de wagen te plaatsen. In totaal worden op die wijze in de aanvraag 15 fietsstalplaatsen voorzien. Om een degelijk fietsstimuleringsbeleid te voeren, moet bij woningen voldoende ruimte voor het stallen van fietsen voorzien worden. Hierbij wordt uitgegaan van 1 fietsstalplaats per slaapkamer vermeerderd met 1 fietsstalplaats per woongelegenheid. In de aanvraag worden in het totaal 12 slaapkamers voorzien, verdeeld over 7 woongelegenheden. Dit komt dus neer op minimaal 19 fietsstalplaatsen $(= 12 \times 1 + 7 \times 1)$. De voorziene 15 fietsstalplaatsen worden dan ook als te gering beschouwd om te kunnen bijdragen tot een volwaardig fietsstimuleringsbeleid. Samenvattend moet m.b.t. de mobiliteit gesteld worden dat in de aanvraag te weinig autostaanplaatsen en te weinig fietsstalplaatsen worden voorzien om de mobiliteitsdruk van het geplande project op een verantwoorde wijze op te vangen.

Zowel met betrekking tot het voorzien van parkeerplaatsen als met betrekking tot het voorzien van de nodige fietsstalplaatsen moet opgemerkt worden dat in het richtlijnenboek 'Duurzaam Woonbeleid' minima worden vooropgesteld. Deze minima zijn dezelfde als in bovenstaande bespreking worden vooropgesteld. Er moet dan ook worden vastgesteld dat het gevraagde op het vlak van parkeren en fietsstalling niet voldoet aan de bepalingen zoals opgenomen in het richtlijnenboek.

De schaal

Het hoofdgebouw heeft een kroonlijsthoogte van 6,50 m, een nokhoogte 11,00 m, een totale bouwdiepte van 15,00 m en een voorgevelbreedte van 17,40 m. Hierdoor heeft gebouw een vrij ruime omvang, doch is gelet op de breedte van het perceel als aanvaardbaar in de omgeving te beschouwen. Een geleding in de voorgevel zou de schaal van het gebouw meer aanvaardbaar kunnen maken.

Het eerste bijgebouw heeft een breedte van 18,55 m en een diepte van 6,00 m, waardoor het een oppervlakte van 111,30 m² heeft. Het tweede bijgebouw heeft een breedte van 18,90 m en een diepte van deels 5,95 m (garageboxen) en deels 5,40 m. Het tweede bijgebouw heeft een oppervlakte van 107,45 m². Samen hebben de bijgebouwen een oppervlakte van 218,75 m². Er moet worden vastgesteld dat deze oppervlakte zeer ruim is in vergelijking met de gebruikelijke totale oppervlakte van 75 m² per kavel.

De bouwhoogte van de gebouwen bedraagt 3,00 m en wordt als aanvaardbaar beschouwd. Met betrekking tot de schaal van de bijgebouwen wordt opgemerkt dat in het richtlijnenboek bij het open bebouwingsprofiel het volgende wordt vooropgesteld voor bijgebouwen: 'Max 10% van de minimaal 5m diepe tuinzoneoppervlakte met max 75 m². Het is duidelijk dat voorgestelde totale oppervlakte voor bijgebouwen in onderhavige aanvraag van 218,75 m² dit ruim overstijgt. De schaal van de bijgebouwen wordt dan ook als onaanvaardbaar beschouwd.

Ruimtegebruik

Er moet worden vastgesteld dat de aanvraag voorziet in een vrij intens ruimtegebruik met een vrij hoge bebouwingsgraad op het perceel. Vooral de twee vrijstaande bijgebouwen en de bijhorende verharding drijven de terreinbezetting en de verhardingsgraad op het perceel sterk op. Deze bezettingsgraad wordt als niet verantwoord beschouwd. In de marge moet hieromtrent worden opgemerkt dat door een dergelijke invulling van de achtertuin mogelijk ook toekomstige ontwikkelingskansen voor achterliggende gebieden worden gehypothekeerd.

Te meer gelet op het programma in de bijgebouwen (auto- en fietsenstalling en huisvuilberging) moet worden aangehaald dat dit programma minstens deels in de kelderruimte onder de woongelegenheden kan gerealiseerd worden, waardoor het ruimtegebruik in de tuinzone van de kavel wel binnen aanvaardbare marges kan gebracht worden enerzijds en waardoor minder een hypotheek op achterliggende gebied wordt gelegd.

Zoals reeds hoger werd aangegeven wordt in het richtlijnenboek gesteld dat de oppervlakte aan vrijstaande bijgebouwen maximaal 75 m² mag bedragen. Tevens wordt in het richtlijnenboek specifiek m.b.t. parkeervoorzieningen gesteld: 'Indien in functie van een meergezinswoning of groepswoningbouw 9 autostaanplaatsen of meer worden voorzien of dienen te worden voorzien, dient minimaal 2/3 van deze autostaanplaatsen ondergronds te worden aangelegd. Bovendien kunnen per project maximaal 10 autostaanplaatsen bovengronds worden aangeboden. Ongeacht de vaststelling dat op deze locatie geen nieuwe meergezinswoningen gewenst zijn volgens het woonomgevingsplan (zie hoger), moet gesteld worden dat een inname van de achtertuin in functie van autostaanplaatsen zoals voorzien in de aanvraag, volgens het richtlijnenboek niet als aanvaardbaar wordt gezien. In casu moeten - indien nieuwe meergezinswoningen op deze locatie als aanvaardbaar zouden beschouwd worden, wat niet is - volgens het richtlijnenboek minimaal 11 parkeerplaatsen voorzien worden, waarvan minimaal 8 parkeerplaatsen ondergronds moeten worden aangeboden. Er moet dan ook worden vastgesteld dat het ruimtegebruik van de achtertuin niet als aanvaardbaar binnen de contouren van het richtlijnenboek kan gezien worden en dit niet m.b.t. de bebouwde oppervlakte, noch m.b.t. het programma.

Bouwdichtheid

Het voorzien van 7 woongelegenheden op deze kavel met een oppervlakte van ongeveer 1.550 m², resulteert een bouwdichtheid van ongeveer 45 woningen per hectare. Deze dichtheid is onaanvaardbaar hoog gelet op de vaststelling dat het perceel niet in het centrumgebied van Rijkevorsel doch wel eerder in de rand rond dit centrumgebied gelegen is. Bovendien moet worden vastgesteld dat Rijkevorsel volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) dient beschouwd te worden als een kern in het buitengebied. Het RSV stelt (zij het ongenueanceerd) een dichtheid van 15 woningen per hectare voorop voor kernen in het buitengebied. Gelet op de ligging eerder in de rand rond het centrumgebied moet een dichtheid van 45 woningen per hectare (het drievoud van het in het RSV vooropgestelde voor de ganse kern) als veel te hoog beschouwd worden.

Ook m.b.t. de in de aanvraag beoogde woondichtheid moet verwezen worden naar het woonomgevingsplan en richtlijnenboek, waarbij gesteld wordt dat op deze locatie enkel eengezinswoningen en (onder voorwaarden) tweegezinswoningen mogelijk zijn. Indien de aanvraag het woonomgevingsplan en het richtlijnenboek op dit punt zou volgen, dan zou de uiteindelijk bekomen woondichtheid aanzienlijk lager en aanvaardbaar zijn op dit perceel.

Visueel-vormelijke elementen

Door de vrij grootschalige gevel en de voorgestelde gevelopbouw krijgt het gebouw een zeer massief visueel-vormelijk uitzicht. Een dergelijke grootschalige massieve gevel draagt bij tot een ongewenst karakterverlies van de omgeving. Het gebrek aan enige gevelgeleding versterkt dit grootschalig karakter nog. Visueel vormelijk wordt een dergelijke gevelopbouw en het eraan gekoppeld grootschalig karakter op deze locatie als negatief ingeschat. Delen van het centrumgebied van Rijkevorsel, waar meer wordt ingezet op verdichting door meergezinswoningbouw kunnen dergelijke grootschaligheid wel verdragen, op deze locatie is dergelijke uitstraling evenwel niet gewenst.

Volgens het woonomgevingsplan is het perceel van de aanvraag gelegen in een 'woonwijk'. In woonwijken zijn enkel eengezinswoningen en tweegezinswoningen toegelaten. M.b.t. de tweegezinswoningen wordt in het richtlijnenboek gesteld dat deze het uitzicht van een eengezinswoning moeten hebben. In die optiek moet dan ook gesteld worden dat de visueel-vormelijke bekommernissen m.b.t. de grootschalige en massieve gevelopbouw van het project in casu die bovenstaand worden aangehaald, ook vervat zitten in de richtlijnen zoals weergegeven in het richtlijnenboek.

[...]

Het bodemreliëf

Er zijn geen markante hoogteverschillen. Reliëfwijzigingen worden niet toegestaan. In de bouwvrije voor- en zijtuinstroken is een wijziging van het bodemreliëf slechts toegelaten voor zover het maaiveld niet hoger of lager gebracht wordt dan het trottoirniveau.

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen

Aspecten rond eigendom, mede-eigendom, erfdienstbaarheden en gebruik betreffen geen stedenbouwkundige materie, deze zaken worden in het burgerlijk recht beslecht. Dit gegeven legt in die zin geen beperkingen op aan de aanvraag. Een stedenbouwkundige vergunning is evenwel pas uitvoerbaar wanneer voor deze zaken de nodige administratieve en/of notariële stappen zijn genomen. De uitvoering van bouwwerkzaamheden doet geen rechten ontstaan die strijdig zouden zijn met de bepalingen van het Burgerlijk wetboek.

Door het vrij grootschalige en hoog-dynamische karakter van het gevraagde programma (7 woongelegenheden, waarbij de parkeerbehoefte die op het eigen terrein wordt opgevangen volledig in de achtertuin wordt gesitueerd) wordt onaanvaardbare hinder verwacht voor de eigenaars en gebruikers van omliggende percelen. Vooral voor het links aanpalende

perceel wordt een onaanvaardbare hinder verwacht. De hinder situeert zich op twee vlakken:

- Vooreerst wordt hinder verwacht door inkijk op het links aanpalende perceel. Vooral vanuit woongelegenheid 1.1 op de eerste verdieping wordt hinder door inkijk verwacht. De zijdelingse ramen in de woonruimte en ook het terras aan de achterzijde geven mogelijke inkijk in de woning en de zij- en achtertuin van het links aanpalende perceel. De enigszins atypische inplanting van het perceel ten opzichte van de voorliggende weg (perceel is niet haaks op de weg ingeplant) zal er toe bijdragen dat deze inkijk voor een onaanvaardbare verstoring van de privacy in de woning en vooral de zij- en achtertuin (die als leef tuin aan de zuidoostelijke zijde van de links aanpalende woning kan gezien worden) zal zorgen.

- Verder moet vastgesteld worden dat het volledige deel van het parkeerprogramma welke op het eigen terrein wordt opgevangen gesitueerd wordt in de achtertuin. Bovendien moet hierbij worden vastgesteld dat de enige inrit naar deze parkeerzone ter hoogte van de linkse perceel gesitueerd is. Verder moet worden vastgesteld dat door de inplanting van deze inrit tot tegen de linker perceelsgrens (achteraan) of bijna tot tegen deze perceelsgrens (vooraan) er geen ruimte meer is om de inrit te omzomen met beplanting. Ook hier moet worden vastgesteld dat de inrit hinderlijk is ten opzichte van het links aanpalende perceel doordat enerzijds het programma (10 parkeerplaatsen en 15 fietsenstallingen horende bij 7 woongelegenheden) te hoog dynamisch is en anders dat deze hoog-dynamische inrit pal naast de zij- en achtertuin (leef tuin aan de zuidoostelijke zijde) van de links aanpalende woning gelegen is.

In de marge moet nog worden opgemerkt dat m.b.t. de klinkerverharding op de plannen bij de aanvraag werd aangeduid 'natuurlijke infiltratie op eigen bodem'. Hierbij worden afwateringspijlen in de richting van de linker perceelsgrens ingetekend. De natuurlijke infiltratie op de eigen bodem wordt evenwel niet als realistisch beschouwd als de klinkerverharding tot tegen of nagenoeg tot tegen de perceelsgrens wordt voorzien. Het hemelwater van de klinkerverharding zal dan ook minstens deels afvloeien tot op het naastgelegen perceel. Mogelijk kan hierdoor hinder ontstaan op het naastgelegen perceel. Met betrekking tot het gebruiksgenot voor de bewoners van de op te richten woongelegenheden moet worden vastgesteld dat het gevraagde onvoldoende garanties biedt op kwalitatieve woongelegenheden. Met name de woongelegenheden 1.2 op het gelijkvloers en 1.2 op de eerste verdieping worden met een nuttige vloeroppervlakte van 63,9m² als te klein beschouwd om in een kwalitatief woonaanbod te voorzien.

De gezondheids- en veiligheidsaspecten worden mede geregeld in de adviezen van de stedelijke brandweer en het Agentschap Toegankelijk Vlaanderen. De voorwaarden opgenomen in beide adviezen dienen te worden gerespecteerd.

[...]

Beperkte MER-screening

Rekening houdende met de aard en de omvang van het project, de ruimtelijke context en relatie tot zijn omgeving, waarbij geen aanzienlijke effecten op kwetsbare gebieden te verwachten zijn, kan geconcludeerd worden dat er ten gevolge van het project geen aanzienlijke milieugevolgen te verwachten zijn.

Advies en eventueel voorstel aan voorwaarden van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Er moet worden geconcludeerd dat de aanvraag de opportuniteitstoets niet kan doorstaan. Het gebrek aan functionele inpasbaarheid van een nieuwe meergezinswoning in deze omgeving, een ongewenste mobiliteitsimpact door een te beperkt aanbod aan parkeerplaatsen en fietsstallplaatsen, een onaangepaste schaal van de bijgebouwen met een ongeoorloofd ruimtegebruik ter hoogte van de achtertuin, de te hoge woondichtheid, visueel-vormelijke elementen en aspecten van hinder en gebruiksgenot blijken hierbij bepalend. Deze standpunten worden bovendien bevestigd in

het op 31 augustus 2016 door de gemeenteraad goedgekeurde woonomgevingsplan met richtlijnenboek.

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Er wordt bovendien niet ingezien hoe het opleggen van voorwaarden er toe zou kunnen leiden dat het gevraagde wet in overeenstemming wordt gebracht met de goede ruimtelijke ordening. Het slopen van een woning, het bouwen van appartement met 7 wooneenheden met 7 garageboxen, 3 carports, een vuilberging en een fietsenberging met 11 plaatsen wordt ongunstig geadviseerd om bovenvermelde redenen
...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 29 november 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 februari 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

"...

8. LEGALITEIT: voorwaardelijk OK

[...]

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in woongebied. [...]

De aanvraag is in overeenstemming met het rooilijnplan op voorwaarde dat geen ondergrondse constructies worden aangelegd in de zone voor achteruitbouw. [...]

Er hoeft geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.

Het project valt onder bijlage III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2014 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (project-m.e.r.-besluit).

Rekening houdend met de kenmerken van het project, de omgeving en de bijgevoegde project-m.e.r.-screeningsnota blijkt dat de mogelijke milieueffecten van het project niet aanzienlijk zijn.

[...]

Het "richtlijnenboek" en bijhorend 'woonomgevingsplan' vormen een beleidsmatige gewenste ontwikkeling.

Het gemeentebestuur maakte een "richtlijnenboek" op met bijhorend "woonomgevingsplan".

In dit document wordt, op basis van een gebiedsdekkende analyse van het bestaande woonweefsel, een beleidsvisie uitgezet met betrekking tot de gewenste dichtheden, typologieën en leefomgevingen woonkwaliteiten in een dorpskern.

Het plangedeelte deelt de gemeente op in verschillende zones (centrum, woonwijken, ...), het richtlijnenboek geeft een aantal richtlijnen weer die de visie van het bestuur weergeven. Het richtlijnenboek vormt een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Een overheid die een bepaald stedenbouwkundig beleid wenst te voeren, moet dat beleid vooreerst bekend maken, en dit niet enkel aan de aanvrager maar aan de ganse bevolking,'

De gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening besprak de voorontwerpen van het richtlijnenboek op 9 juni 2015, 15 maart 2016 en 23 juni 2016.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de ontwerpversie op 3 februari 2016 goedgekeurd. Het voorontwerp werd op 16 februari 2016 besproken met Ruimte Vlaanderen en het Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit van de Provincie Antwerpen. De gemeenteraad stelde het richtlijnenboek voorlopig vast op 25 april 2016. De gemeenteraad gaf het college van burgemeester en schepenen opdracht het ontwerp te onderwerpen aan een openbaar onderzoek en bekend te maken door aanplakking en door publicatie op de gemeentelijke website, in het gemeentelijk infoblad en door het organiseren van een informatievergadering voor de bevolking.

Voor het grote publiek werd een informatiemoment georganiseerd op 19 mei 2016 in de raadszaal van het gemeentehuis. De bekendmaking van het infomoment gebeurde via een uitnodiging die als bijlage aan het gemeentelijk infoblad werd toegevoegd. Het infomoment werd ook bekendgemaakt via de Gazet van Antwerpen van 7 mei 2016.

Van 17 mei tot 31 mei 2016 werd daarenboven een openbaar onderzoek gehouden dat werd bekendgemaakt via aanplakking, publicatie in het gemeentelijk infoblad en via de gemeentelijke website.

De gemeenteraad stelde het richtlijnenboek definitief vast op 31 augustus 2016. De gemeenteraad gaf het college van burgemeester en schepenen opdracht het richtlijnenboek te publiceren op de gemeentelijke website en in het gemeentelijk infoblad. De definitieve versie van het richtlijnenboek en het bijhorende woonomgevingsplan werden gepubliceerd op de gemeentelijke website.

De wijzigingen tussen het door de gemeenteraad goedgekeurde voorontwerp (25 april 2016) en de definitief goedgekeurde versie van het richtlijnenboek vloeien voort uit het advies van de gecoro van 23 juni 2016. Er gebeurden geen aanpassingen m.b.t. de voorschriften van de zone "woonwijken".

Het gemeentebestuur doorliep alle stappen die redelijkerwijs verwacht kunnen worden bij de opmaak van het richtlijnenboek. Het richtlijnenboek werd voldoende bekendgemaakt aan de totale bevolking om als beleidsmatig gewenste ontwikkeling te worden beschouwd zoals voorzien in artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO.

Gelet op de recente goedkeuring van het richtlijnenboek is het aanvaardbaar dat de visie nog niet verankerd werd in een RUP. Het gemeentebestuur geeft uitdrukkelijk aan dat het zijn visie doorheen de tijd eerst nog verder wil verfijnen.

Het richtlijnenboek is van kracht.

Het richtlijnenboek heeft geen verordenend karakter, het dient aan ook niet te voldoen aan de regels tot bekendmaking cfr. artikels 186 en 187 van het gemeentedecreet.

Beroeper stelt dat het plan niet rechtsgeldig is omdat geen plan-m.e.r. werd opgemaakt. Het richtlijnenboek is evenwel niet geschorst, daarom moet er van uit worden gegaan dat het richtlijnenboek effectief rechtsgeldig is.

Beroeper stelt dat niet duidelijk is wanneer het richtlijnenboek van kracht is geworden. Zoals hoger aangehaald betreft het geen verordening, maar een beleidsvisie. In alle redelijkheid mag vanuit het behoorlijk bestuur worden geoordeeld dat wanneer een bestuur een visie

vastlegt in een beslissing, dit bestuur wordt gebonden door deze beslissing en de visie in die beslissing ook meteen naleeft.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de ontwerpversie van het richtlijnenboek op 3 februari 2016 goedgekeurd. Logischerwijs handhaaft het college haar visie reeds vanaf die datum.

De aanvraag werd ingediend per beveiligde zending op 21 juni 2016. De aanvraag gebeurde dus na de voorlopige vaststelling van het richtlijnenboek door de gemeenteraad (25 april 2016) en de bekendmaking van deze voorlopige vaststelling via de hoger vermelde kanalen. Het is daarom niet onredelijk te concluderen dat de aanvrager voldoende mogelijkheid had om de gemeentelijke visie te kennen. Zeker omdat hij uitdrukkelijk werd gewezen op het bestaan van het richtlijnenboek en omgevingsplan in de onvolledigverklaring van 7 april 2016.

De beleidsmatig gewenste ontwikkeling voldoet dan ook in zijn geheel aan de omzendbrief van de provincie Antwerpen aangaande deze gewenste ontwikkelingen.

- De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn algemeen bekendgemaakt.*
- De beginselen van behoorlijk bestuur zijn gerespecteerd.*
- Er is afdoende motivering geweest dat de aanvraag tot vergunning in concreto niet voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.*
- De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen werd goedgekeurd door de gemeenteraad.*
- Er zal een initiatief volgen om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen juridisch te verankeren (RUP, verordening,...).*
Zoals ook bepaald in de omzendbrief vraagt de deputatie dan ook om, uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie door de gemeenteraad, een juridisch initiatief om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te verankeren, op te starten. De gemeente heeft zich hiertoe geëngageerd.
- Voor de aanneming van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen was een positief vooroverleg met de provinciale dienst stedenbouwkundige beroepen nodig, wat eveneens heeft plaatsgevonden.*

9. GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING: niet OK

Overeenstemming:

- Functionele inpasbaarheid: niet OK**
- Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen: niet OK**

Omgeving:

Het perceel is gelegen in het zuiden van de dorpskern van de gemeente Rijkevorsel, op de gewestweg die doorloopt tot het centrum van Merksplas.

De bebouwing in de omgeving is heterogeen, en bestaat uit een mix van woningen die vermoedelijk dateren van het interbellum, afgewisseld met moderne woningen. Er komen zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen voor. Even verderop komt ook een supermarkt voor. Tevens zijn er een aantal kleinhandelszaken. Er komt zowel open, halfopen als (beperkt) gesloten bebouwing voor. Algemeen overheerst een gevoel van openheid en randstedelijkheid.

Pas vanaf het kruispunt met de Nachtegaalweg, richting centrum, verandert het beeld en krijgt de straat onder meer door het geslotener karakter de uitstraling van een straat die is gelegen in het centrum van het dorp.

De bouw van een meergezinswoning is in strijd met het "richtlijnenboek" en "woonomgevingsplan" opgemaakt door het gemeentebestuur van Rijkevorsel.

Het richtlijnenboek bevat de visie van het gemeentebestuur met betrekking tot de gewenste dichtheden, typologieën en leefomgeving en woonkwaliteiten in een dorpskern.

Het perceel van de aanvraag is gelegen in de zone "woonwijken". Het gemeentebestuur wenst in deze zone geen meergezinswoningen toe te laten. De aanvraag is bijgevolg in strijd met de visie van de gemeente. Bijgevolg past de meergezinswoning niet in de omgeving.

Dat in het verleden in de omgeving wel meergezinswoningen werden opgetrokken is niet relevant, aangezien de visie op ruimtelijke ordening kan veranderen doorheen de tijd. Dit is in casu gebeurd. De nieuwe visie werd door het gemeentebestuur uitvoerig beschreven in het richtlijnenboek en het bijhorende woonomgevingsplan. Hieruit blijkt dat er voldoende duidelijkheid bestaat voor de burger over het gehanteerde beoordelingskader en dat er geen sprake is van een ad hoc beleid.

Het richtlijnenboek omvat een duidelijk grafisch woonomgevingsplan en bevat een duidelijke uitvoerige omschrijving van de visie per deelgebied op het grafisch plan. Het is duidelijk dat het gemeentebestuur bij de afbakening van de verschillende zones op het plan rekening hield met de bestaande toestand in de gemeente en rekening hield met de goede ruimtelijke ordening, zodat kan worden geoordeeld dat de bouw van de meergezinswoning functioneel niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.
...

Na de hoorzitting van 7 februari 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 9 februari 2017 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

9. BEOORDELING

Uit de onderstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming van het gewestplan.

Volgens het vastgestelde gewestplan van Turnhout (goedgekeurd bij KB van 30 september 1977) situeert de aanvraag zich in woongebied.

[...]

Er hoeft geen milieueffectenrapport te worden opgesteld.

Het project valt onder bijlage III van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2014 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (project-m. e. r.- besluit).

Rekening houdend met de kenmerken van het project, de omgeving en de bijgevoegde project-m.e.r.-screeningsnota blijkt dat de mogelijke milieueffecten van het project niet aanzienlijk zijn.

De brandweer bracht een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De aanvraag is in overeenstemming met de wetgeving voor de brandveiligheid van gebouwen, op voorwaarde dat het advies strikt wordt nageleefd.

Het 'richtlijnenboek' en bijhorend 'woonomgevingsplan' vormen een beleidsmatige gewenste ontwikkeling.

Het gemeentebestuur maakte een 'richtlijnenboek' op met bijhorend 'woonomgevingsplan'. In dit document wordt, op basis van een gebiedsdekkende analyse van het bestaande woonweefsel, een beleidsvisie uitgezet met betrekking tot de gewenste dichtheden, typologieën en leefomgeving en woonkwaliteiten in de dorpskern.

Het plangedeelte deelt de gemeente op in verschillende zones (centrum, woonwijken, ...), het richtlijnenboek geeft een aantal richtlijnen weer die de visie van het bestuur weergeven. Het richtlijnenboek vormt een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Een overheid die een bepaald stedenbouwkundig beleid wenst te voeren, moet dat beleid vooreerst bekend maken, en dit niet enkel aan de aanvrager maar aan de ganse bevolking (RvVb A/2012/0312 van 31 juli 2012).

De gemeentelijke commissie ruimtelijke ordening besprak de voorontwerpen van het richtlijnenboek op 9 juni 2015, 15 maart 2016 en 23 juni 2016.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de ontwerpversie op 3 februari 2016 goedgekeurd. Het voorontwerp werd op 16 februari 2016 besproken met Ruimte Vlaanderen en het Departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit van de Provincie Antwerpen. De gemeenteraad stelde het richtlijnenboek voorlopig vast op 25 april 2016. De gemeenteraad gaf het college van burgemeester en schepenen opdracht het ontwerp te onderwerpen aan een openbaar onderzoek en bekend te maken door aanplakking en door publicatie op de gemeentelijke website, in het gemeentelijk infoblad en door het organiseren van een informatievergadering voor de bevolking.

Voor het grote publiek werd een informatiemoment georganiseerd op 19 mei 2016 in de raadszaal van het gemeentehuis. De bekendmaking van het infomoment gebeurde via een uitnodiging die als bijlage aan het gemeentelijk infoblad werd toegevoegd. Het infomoment werd ook bekendgemaakt via de Gazet van Antwerpen van 7 mei 2016.

Van 17 mei tot 31 mei 2016 werd, daarenboven een openbaar onderzoek gehouden dat werd bekendgemaakt via aanplakking, publicatie in het gemeentelijk infoblad en via de gemeentelijke website.

De gemeenteraad stelde het richtlijnenboek definitief vast op 31 augustus 2016. De gemeenteraad gaf het college van burgemeester en schepenen opdracht het richtlijnenboek te publiceren op de gemeentelijke website en in het gemeentelijk infoblad. De definitieve versie van het richtlijnenboek en het bijhorende woonomgevingsplan werden gepubliceerd op de gemeentelijke website.

De wijzigingen tussen het door de gemeenteraad goedgekeurde voorontwerp (25 april 2016) en de definitief goedgekeurde versie van het richtlijnenboek vloeien voort uit het advies van de gecoro van 23 juni 2016. Er gebeurden geen aanpassingen m.b.t. de voorschriften van de zone "woonwijken".

Het gemeentebestuur doorliep alle stappen die redelijkerwijs verwacht kunnen worden bij de opmaak van het richtlijnenboek. Het richtlijnenboek werd voldoende bekendgemaakt aan de totale bevolking om als beleidsmatig gewenste ontwikkeling te worden beschouwd zoals voorzien in artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO.

Gelet op de recente goedkeuring van het richtlijnenboek is het aanvaardbaar dat de visie nog niet verankerd werd in een RUP. Het gemeentebestuur geeft uitdrukkelijk aan dat het zijn visie doorheen de tijd eerst nog verder wil verfijnen. Dit betekent evenwel geenszins dat de huidige visie van het bestuur niet duidelijk is.

Het richtlijnenboek is van kracht.

Het richtlijnenboek betreft een visie en heeft geen verordenend karakter, het dient aan ook niet te voldoen aan de regels tot bekendmaking overeenkomstig artikels 186 en 187 van het gemeentedecreet.

Beroeper stelt dat het plan niet rechtsgeldig is omdat geen plan-m.e.r. werd opgemaakt. Het richtlijnenboek is evenwel niet geschorst, daarom moet er van uit worden gegaan dat het richtlijnenboek effectief rechtsgeldig is.

Beroeper stelt dat niet duidelijk is wanneer het richtlijnenboek van kracht is geworden. Zoals hoger aangehaald betreft het geen verordening, maar een beleidsvisie. In alle redelijkheid mag vanuit het behoorlijk bestuur worden geoordeeld dat wanneer een bestuur een visie vastlegt in een beslissing, dit bestuur wordt gebonden door haar beslissing en de vastgelegde visie ook meteen wordt nageleefd.

Beroeper stelt dat het richtlijnenboek in strijd is met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Er is op dit ogenblik evenwel nog geen definitief goedgekeurd Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, zodat het richtlijnenboek hier dan ook niet mee in tegenstrijd kan zijn.

Het college van burgemeester en schepenen heeft de ontwerpversie van het richtlijnenboek op 3 februari 2016 goedgekeurd. Logischerwijs handhaaft het college haar visie reeds vanaf die datum.

De aanvraag werd ingediend per beveiligde zending op 21 juni 2016. De aanvraag gebeurde dus na de voorlopige vaststelling van het richtlijnenboek door de gemeenteraad (25 april 2016) en de bekendmaking van deze voorlopige vaststelling via de hoger vermelde kanalen. Het is daarom niet onredelijk te concluderen dat de aanvrager voldoende mogelijkheid had om de gemeentelijke visie te kennen. Zeker omdat hij in een voorgaand dossier uitdrukkelijk werd gewezen op het bestaan van het richtlijnenboek en omgevingsplan, met name in de onvolledigverklaring van 7 april 2016.

Het gemeentebestuur hield bij de opmaak van het richtlijnenboek voldoende rekening met de bestaande toestand.

In de inleiding van het richtlijnenboek worden de verschillende woonomgevingen in de gemeente gedefinieerd. In de toelichtende kolom vindt een verdere verfijning plaats per woonomgeving. De afbakening van de verschillende woonomgevingen (centrum, randwijken, etc) gebeurde bijgevolg niet ad hoc, maar volgde een duidelijke methodologie, vertrekkende uit een analyse van de bestaande toestand.

De beleidsmatig gewenste ontwikkeling voldoet dan ook in zijn geheel aan de omzendbrief van de provincie Antwerpen aangaande deze gewenste ontwikkelingen.

- *De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn algemeen bekendgemaakt.*
- *De beginselen van behoorlijk bestuur zijn gerespecteerd.*
- *Er is afdoende motivering geweest dat de aanvraag tot vergunning in concreto niet voldoet aan de beleidsmatig gewenste ontwikkeling.*
- *De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen werd goedgekeurd door de gemeenteraad. Er zal een initiatief volgen om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen juridisch te verankeren (RUP, verordening,...).*

Zoals ook bepaald in de omzendbrief vraagt de deputatie dan ook om, uiterlijk 3 jaar na de goedkeuring van de beleidsvisie door de gemeenteraad, een juridisch initiatief om de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen te verankeren, op te starten. De gemeente heeft zich hiertoe geëngageerd.

Voor de aanneming van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen was een positief vooroverleg met de provinciale dienst stedenbouwkundige beroepen nodig, wat eveneens heeft plaatsgevonden.

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Er wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Omgeving:

Het perceel is gelegen in het zuiden van de dorpskern van de gemeente Rijkevorsel, op de gewestweg die doorloopt tot het centrum van Merksplas.

De bebouwing in de omgeving is heterogeen, en bestaat uit een mix van woningen die vermoedelijk dateren van het interbellum, afgewisseld met moderne woningen. Er komen zowel eengezinswoningen als meergezinswoningen voor. Even verderop komt ook een supermarkt voor. Tevens zijn er een aantal kleinhandelszaken. Er komt zowel open, halfopen als (beperkt) gesloten bebouwing voor. Algemeen overheerst een gevoel van openheid en randstedelijkheid.

Pas vanaf het kruispunt met de Merelweg, richting centrum, verandert het beeld en krijgt de straat onder meer door het geslotener karakter de uitstraling van een straat die is gelegen in het centrum van het dorp.

De bouw van een meergezinswoning is in strijd met het 'richtlijnenboek' en 'woonomgevingsplan' opgemaakt door het gemeentebestuur van Rijkevorsel, zodat de bouw van een meergezinswoning functioneel niet inpasbaar is in de omgeving.

Het richtlijnenboek bevat de visie van het gemeentebestuur met betrekking tot de gewenste dichtheden, typologieën en leefomgeving en woonkwaliteiten in een dorpskern.

De hoofdfunctie in de omgeving betreft wonen, zodat de functie wonen op zich als functioneel inpasbaar is te beoordelen. In casu is echter sprake van de bouw van 7 woongelegenheden op één perceel in een omgeving waar weliswaar enkele meergezinswoningen voorkomen, maar die toch vooral wordt gedomineerd door eengezinswoningen.

Dat in het verleden in de omgeving wel meergezinswoningen in de omgeving van het perceel van de aanvraag werden opgetrokken is niet relevant, aangezien de visie op ruimtelijke ordening kan veranderen doorheen de tijd. Dit is in casu gebeurd. Het gemeentebestuur ontwikkelde een visie waarbij het bestuur oordeelde dat het niet langer wenselijk is bijkomende meergezinswoningen op te richten buiten de zone centrum.

De VCRO stelt uitdrukkelijk dat bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening rekening gehouden kan worden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (Artikel 4.3.1 §2, 2° VCRO). De nieuwe visie werd door het gemeentebestuur uitvoerig beschreven in het richtlijnenboek en het bijhorendé woonomgevingsplan, en het richtlijnenboek werd uitgebreid kenbaar gemaakt aan de inwoners. Hieruit blijkt dat er voldoende duidelijkheid bestaat voor de burger over het gehanteerde beoordelingskader en dat er geen sprake is van een ad hoc beleid.

De verschillende woonomgevingen werden in het richtlijnenboek afgebakend naar hun morfologische kenmerken, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het 'centrumgebied', de 'woonwijken', de 'randwijken' de landschapsrand kern' en het 'landschappelijk woonlint'.

Het richtlijnenboek omvat een duidelijk grafisch woonomgevingsplan dat voortvloeit uit een morfologische analyse en bevat een duidelijke uitvoerige omschrijving van de visie per deelgebied op het grafisch plan. Het is duidelijk dat het gemeentebestuur bij de afbakening van de verschillende zones op het plan rekening hield met de bestaande toestand in de gemeente en rekening hield met de goede ruimtelijke ordening.

De grens tussen het 'centrumgebied' en de 'woonwijken' valt samen met een duidelijke morfologische wijziging in het straatbeeld, ter hoogte van het kruispunt Merelstraat x Drijhoek x Bochtensstraat. De meer open bebouwingsvorm van de 'woonwijken' gaat hier duidelijk over in een verdicht centrumweefsel met een meer gesloten karakter, bebouwing op de rooilijn, en een grotere concentratie aan handelszaken en een grotere concentratie aan meergezinswoningen.

Het gemeentebestuur heeft er voor gekozen verdichting te concentreren in de zone 'centrum', omdat dit de leefbaarheid van de dorpskern versterkt, omdat hierdoor een voldoende grote afzetmarkt ontstaat voor centrumfuncties zoals handel en horeca.

Verdere toename van het aantal meergezinswoningen zou de dynamiek en karakter van 'woonwijk' in de omgeving van het perceel van de aanvraag aantasten. In die mate moet worden geoordeeld dat de bouw van de meergezinswoning functioneel niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Dit wordt uitdrukkelijk ook vastgelegd in het richtlijnenboek en het woonomgevingsplan, die de omgeving van de aanvraag indeling in de categorie 'woonwijken', die gelegen zijn buiten de echte nucleus van de gemeente.

Het perceel van de aanvraag is gelegen in de zone "woonwijken". Het gemeentebestuur wenst in die zone geen meergezinswoningen meer toe te laten. De aanvraag is dus in strijd met de visie van de gemeente. Bijgevolg past de meergezinswoning niet in de omgeving, waardoor de aanvraag in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag past visueel niet in de omgeving.

Het richtlijnenboek laat enkel eengezinswoningen of tweewoonsten toe. Deze tweewoonsten moeten het uitzicht hebben van een eengezinswoning.

Uit dit laatste voorschrift blijkt duidelijk dat het gemeentebestuur ervoor opteert, dat bebouwing een kleinschalige uitstraling dient te hebben.

De gevraagde meergezinswoning heeft door de schaal, gevelopbouw en plaatsing van de raampartijen duidelijk het uitzicht van een meergezinswoning in plaats van een eengezinswoning. Bijgevolg is het gevraagde visueel niet inpasbaar, aangezien het in strijd is met de door het bestuur gewenste kleinschaligheid.

De schaal van de bebouwing is niet aanvaardbaar.

Beroeper verwijst naar de omgeving om te stellen dat de bouw van de meergezinswoning aanvaardbaar is, onder meer omdat in de omgeving nog meergezinswoningen voorkomen. In de inleiding van het richtlijnenboek worden de verschillende woonomgevingen in de gemeente gedefinieerd. In de toelichtende kolom vindt een verdere verfijning plaats per woonomgeving. De afbakening van de verschillende woonomgevingen (centrum, randwijken, etc) gebeurde bijgevolg niet ad hoc, maar volgde een duidelijke methodologie, vertrekkende vanuit een analyse van de bestaande toestand, die wel degelijke de basis vormde voor de opmaak van het richtlijnenboek.

Aangezien de visie van het gemeentebestuur duidelijk is vastgesteld, is het richtlijnenboek het richtinggevend kader en zoals hoger gemotiveerd blijkt hieruit dat nieuwe meergezinswoningen niet langer wenselijk zijn.

Bijgevolg leidt de bouw van een meergezinswoning tot een te hoge bouwdichtheid op het perceel. De schaal van de constructie is dan ook niet aanvaardbaar.

Het richtlijnenboek legt daarenboven duidelijke richtlijnen op over de maximaal toelaatbare oppervlakte aan bijgebouwen, nl "Max 10% van de minimaal 5m diepe tuinzone oppervlakte met max 75 m²"

De voorziene bijgebouwen hebben evenwel een oppervlakte van ca. 218 (de individuele bijgebouwen zijn respectievelijk ca. 111m² (voorste bijgebouw) en ca. 107m² (achterste bijgebouw) groot)

De bijgebouwen zijn bijgevolg véél groter dan de maximale oppervlaktes voorzien in het richtlijnenboek, en zijn bijgevolg onaanvaardbaar. De schaal van de bijgebouwen past niet binnen de huidige visie van het gemeentebestuur.

Er zijn voldoende autostaanplaatsen, maar ze dienen ondergronds te worden aangelegd.

Het richtlijnenboek legt op dat minstens 1,5 autostaanplaats moet worden voorzien per woongelegenheid. De aanvraag voorziet 7 woongelegenheden, nl. 5 woongelegenheden met 2 slaapkamers, en 2 woongelegenheden met 2 slaapkamers. Er zouden dus 11 parkeerplaatsen vereist zijn ($7 \times 1,5 = 10,5$)

Sommige gezinnen zullen effectief meer dan 1 wagen hebben. Er kan echter worden gesteld dat voor woongelegenheden met 1 slaapkamer, 1 parkeerplaats evenwel voldoende is. Er worden 7 garages en 3 carports voorzien, zodat er voldoende parkeerplaats aanwezig is ($2 \times 1 \text{ parkeerplaats} + 5 \times 1,5 \text{ parkeerplaats} = 9,5 \text{ vereiste parkeerplaatsen}$).

Eenzelfde redenering kan worden gevolgd voor de benodigde fietsstalling. Aangezien 11 stalplaatsen worden voorzien, is er voldoende fietsenberging aanwezig.

Zoals hoger reeds aangehaald, is de schaal aan bijgebouwen evenwel niet aanvaardbaar. Daarenboven bevat het richtlijnenboek een duidelijke visie over de aanleg van parkeerplaatsen, nl.

"Indien in functie van een meergezinswoning of groepswoningbouw 9 autostaanplaatsen of meer worden voorzien of dienen te worden voorzien, dient minimaal 2/3 van deze autostaanplaatsen ondergronds te worden aangelegd."

Aangezien er meer dan 9 parkeerplaatsen worden voorzien, namelijk 10, moeten minstens 7 parkeerplaatsen ondergronds aangelegd te worden (10 plaatsen - 2/3 ondergronds = 6.6 ondergrondse plaatsen). Dit is in casu niet het geval.

Bijgevolg zijn de voorziene parkeerplaatsen niet aanvaardbaar.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van artikel 1.1.3, artikel 2.3.2, §2 VCRO en artikel 2.2.13 VCRO, alsook artikel 186-187 van het Gemeentedecreet.

De verzoekende partij betoogt dat in de bestreden beslissing door de verwerende partij wordt voorgehouden dat het woonomgevingsplan en het daarbij horende richtlijnenboek 'Duurzaam woonbeleid' een beleidsmatig gewenste ontwikkeling vormt, maar de VCRO niet in de mogelijkheid voorziet om het ruimtelijk ordeningsbeleid mee te bepalen in een woonomgevingsplan en enkel de daarvoor voorziene planningsinstrumenten kunnen worden aangewend om normatieve regels te creëren. Door het college en de verwerende partij wordt voorgehouden dat het woonomgevingsplan slechts richtlijnen bevat, die niet kunnen bestreden worden en evenmin aanleiding geven tot een vergoeding. In wezen worden met het woonomgevingsplan geen richtlijnen opgelegd, integendeel gaat het om dwingende rechtsregels die moeten nageleefd worden. Er worden onder meer diverse zones afgebakend en aan elke 'woonomgeving' worden

rechtsregels gekoppeld die betrekking hebben op de dichtheid van de omgeving en op de inplanting van de gebouwen en bijgebouwen. Die rechtsregels dienden te worden gereguleerd in de vorm van een stedenbouwkundige verordening of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het richtlijnenboek heeft zoals het is opgevat wel degelijk een normatief karakter. Aangezien het in wezen gaat om een normatief plan met verordenende kracht, dienden de regels met betrekking tot de totstandkoming, de bekendmaking en de inwerkingtreding te worden nageleefd, welke procedureregels echter niet werden nageleefd. De 'verordening' werd niet ter goedkeuring overgemaakt aan de verwerende partij, noch werd een afschrift toegestuurd aan de Vlaamse regering. Ook de regels in verband met de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad werden niet nageleefd. Een verordening die werd opgemaakt in strijd met de bepalingen van de VCRO en het gemeentedecreet is manifest onwettig en dient bijgevolg op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. Het woonomgevingsplan kan derhalve niet wettig als beoordelingsgrond voor de aanvraag worden gehanteerd.

2.

De tussenkomenende partij weerlegt het middel en stelt dat ingevolge de tweeledige toets die volgt uit artikel 4.3.1, §1, 1° VCRO de aanvraag moet worden geweigerd als het aangevraagde niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften (legaliteitstoets) of niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening (opportuniteitstoets).

Het is volgens de tussenkomenende partij duidelijk dat het woonomgevingsplan met richtlijnenboek, zoals opgemaakt door het gemeentebestuur van Rijkevorsel, geen stedenbouwkundige voorschriften bevat, aangezien het geen reglementaire bepalingen, opgenomen in één van de stedenbouwkundige instrumenten, zoals een ruimtelijk uitvoeringsplan, plan van aanleg of stedenbouwkundige verordening, bevat. Evenmin bevat het woonomgevingsplan met richtlijnenboek verkavelingsvoorschriften. Het woonomgevingsplan kan niet worden betrokken in de legaliteitstoets, maar kan mogelijk wel worden betrokken in de opportuniteitstoets. Met de opmaak van het woonomgevingsplan en bijhorend richtlijnenboek heeft de tussenkomenende partij zich in eerste instantie handvaten willen aanreiken die dienstig zijn bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2 VCRO, meer specifiek met betrekking tot aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op onder meer de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik, de bouwdichtheid en visueel-vormelijke elementen. Onder meer uit het besluit van 26 oktober 2016 van de tussenkomenende partij blijkt duidelijk dat het woonomgevingsplan absoluut niet wordt betrokken bij het legaliteitsonderzoek van de aanvraag en enkel in een ondersteunende rol aan bod komt bij de opportuniteitsbeoordeling. Anders dan wat de verzoekende partij wil doen laten geloven, is het aan de vergunningverlenende overheid nergens, niet in de VCRO, niet elders, verboden om zichzelf voor het uitvoeren van haar taak bij het toetsen van een stedenbouwkundige aanvraag aan een goede ruimtelijke ordening handvaten te geven door middel van een woonomgevingsplan of richtlijnenboek, ook al telt dat richtlijnenboek maar liefst 66 pagina's.

Uiteraard werden bij opmaak van het richtlijnenboek de procedureregels voor de totstandkoming van stedenbouwkundige verordeningen niet gevolgd, aangezien het richtlijnenboek geen verordening of uitvoeringsplan is en geen stedenbouwkundige voorschriften bevat zoals bedoeld in artikel 1.1.2, 13° VCRO en ook niet wordt betrokken in de legaliteitsbeoordeling van stedenbouwkundige aanvragen. Dit belet niet dat de gemeente Rijkevorsel bij de totstandkoming van deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingsvisie er alles aan gedaan heeft om enerzijds een ruim draagvlak te creëren voor het woonomgevingsplan en om anderzijds voldoende ruchtbaarheid te geven aan het woonomgevingsplan. Zo werd een voorontwerp besproken op de GECORO van 9 juni 2015, 15 maart 2016 en 23 juni 2016, en op 16 februari 2016 besproken met Ruimte Vlaanderen en het departement Ruimte, Erfgoed en Mobiliteit van de provincie Antwerpen. Op 19 mei 2016 werd ter toelichting en bekendmaking van het woonomgevingsplan met richtlijnenboek

een informatiemoment georganiseerd in de raadzaal van het gemeentehuis, welk moment voorafgaandelijk werd aangekondigd via een uitnodiging die als bijlage werd gevoegd bij het gemeentelijk infoblad en door het organiseren van een infovergadering voor de bevolking. Van 17 mei 2016 tot 31 mei 2016 werd over het woonomgevingsplan met richtlijnenboek een openbaar onderzoek georganiseerd, dat werd aangekondigd via aanplakking, via publicatie in het gemeentelijk infoblad en via de gemeentelijke website. Geïnteresseerden kregen de kans om bezwaren of opmerkingen te uiten. Op 31 augustus 2016 stelde de gemeenteraad het woonomgevingsplan definitief vast en gaf opdracht aan het college van burgemeester en schepenen om het woonomgevingsplan en richtlijnenboek te publiceren op de gemeentelijke website en om de beslissing van de gemeenteraad te publiceren in het gemeentelijk infoblad. De definitieve versie staat sindsdien gepubliceerd op de gemeentelijke website. Hoewel de procedureregels voor de totstandkoming van een stedenbouwkundige verordening of ruimtelijk uitvoeringplan niet werden gevolgd, heeft het gemeentebestuur er dus alles aan gedaan om aan het woonomgevingsplan en richtlijnenboek een ruim draagvlak te geven. De gemeente heeft op geen enkel ogenblik de intentie gehad om aan die documenten verordenende kracht te ontnemen. De gemeente is verheugd vast te stellen dat ze, in haar poging om een ruim draagvlak te creëren, de verwerende partij heeft kunnen overtuigen van haar standpunten. Het is in de thans bestreden beslissing duidelijk dat het woonomgevingsplan en richtlijnenboek enkel werd gehanteerd als inspiratie bij een onderzoek naar de bestaanbaarheid van het gevraagde aan een goede ruimtelijke ordening.

3.

De verzoekende partij repliceert dat de tussenkomende partij volledig voorbijgaat aan het feit dat de zogenaamde 'handvaten' in wezen algemene en *in abstracto* geformuleerde rechtsregels zijn (met name reglementaire bepalingen in de zin van artikel 1.1.2, 13° VCRO) die geenszins beperkt zijn tot een inspiratiebron bij het onderzoek naar de bestaanbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Het gegeven dat het 'woonomgevingsplan' niet wordt opgesomd in artikel 1.1.2, 13° VCRO neemt uiteraard niet weg dat dit plan wel degelijk een 'verdoken' vorm van een RUP of verordening uitmaakt. Via het woonomgevingsplan worden aldus geen richtlijnen opgelegd, noch wordt er slechts een draagvlak gecreëerd. Aangezien het woonomgevingsplan niet tot stand gekomen is conform de procedures voor een verordenend plan, wordt er afbreuk gedaan aan de voorziene planningsinstrumenten in de VCRO. Door over te gaan tot de opmaak van 'richtlijnen' tracht de gemeente de gevolgen verbonden aan de opmaak van een verordenend plan te ontlopen (zoals onder meer de mogelijkheid om bij de Raad van State beroep in te stellen en het bekomen van een vergoeding voor de ernstige aantasting van het eigendomsrecht).

4.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting dat de toelichtende nota van de verzoekende partij voor het grootste deel een herneming is van het inleidende verzoekschrift en herhaalt dat het woonomgevingsplan slechts een beleidsvisie is van de gemeente, uit het 'voorwoord' bij het Richtlijnenboek duidelijk het 'visie'karakter van het woonomgevingsplan blijkt, dat de richtlijnen geen stedenbouwkundige voorschriften zijn en het woonomgevingsplan met richtlijnen kan omgevormd worden tot een RUP. De tussenkomende partij reikt aan dat de raadsman van de verzoekende partij in het Tijdschrift voor Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw een rechtsleerartikel schreef over stedenbouwkundige 'richtlijnen' als een alternatief instrument voor regelgeving waarbij de raadsman oppert dat de overheid stedenbouwkundige richtlijnen kan uitwerken, waarbij deze richtlijnen spelregels uitmaken die de overheid zelf in acht neemt telkens wanneer zij een concrete vergunningsaanvraag dient te beoordelen.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in het eerste middel samengevat aan de het woonomgevingsplan met richtlijnenboek, waarnaar in de bestreden beslissing verwezen wordt als ‘beleidsmatig gewenste ontwikkeling’, niet slechts richtlijnen bevat maar dwingende rechtsregels, omdat er ‘diverse zones’ worden afgebakend en aan elke woonomgeving rechtsregels worden gekoppeld. De VCRO voorziet echter niet in een dergelijk instrument en de procedureregels voor de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en verordening werden niet nageleefd, zoals in het geval van een verordening het toesturen van een afschrift naar de Vlaamse regering en de regels in verband met bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. De verordening is bijgevolg strijdig met de bepalingen van de VCRO en het gemeentedecreet en dient op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden verklaard.

2.

Artikel 1.1.3 VCRO bepaalt op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het ‘richtlijnenboek’ en ‘woonomgevingsplan’ op 31 augustus 2016 dat de ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt ‘vastgelegd’ in ruimtelijke structuurplannen (nu ook ruimtelijke beleidsplannen), ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen. Voormelde ‘planningsinstrumenten’ worden vastgesteld via de procedures voorzien in ‘titel II ‘Planning’, hoofdstukken I, II en III van de VCRO.

Volgens het dan toepasselijke artikel 1.1.2, 13° VCRO betreft een “*stedenbouwkundig voorschrift*” een reglementaire bepaling, opgenomen in a) een ruimtelijk uitvoeringsplan, b) een plan van aanleg of c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Overeenkomstig het op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het richtlijnenboek en woonomgevingsplan en het nemen van de bestreden beslissing toepasselijke artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO moet een vergunning worden geweigerd indien ze a) onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken of b) een goede ruimtelijke ordening.

In tegenstelling tot de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, laat de toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften het vergunningverlenende bestuursorgaan geen ruime appreciatiemarge. Uitgezonderd in geval van mogelijke toepassing van de in de VCRO bepaalde afwijkmogelijkheden moeten stedenbouwkundige voorschriften naar de letter worden toegepast en voorziet artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO dat een (niet-afwijkbare) onverenigbaarheid tot de weigering van de aanvraag moet leiden.

3.

De decreetgever heeft verder een duidelijke opdeling voor ogen gehad tussen wat in een stedenbouwkundige verordening kan worden opgenomen en wat met een ruimtelijk uitvoeringsplan moet worden geregeld.

Artikel 2.2.2 VCRO, zoals van toepassing op het ogenblik van definitieve vaststelling van het richtlijnenboek en woonomgevingsplan, bepaalt uitdrukkelijk dat een ruimtelijk uitvoeringsplan een grafisch plan dient te bevatten dat aangeeft voor welk gebied of welke gebieden het plan van toepassing is (artikel 2.2.2, §1, 1° VCRO) en dat een RUP tevens de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer dient te bevatten.

Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van 27 maart 2009 'tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid' blijkt dat met de limitatieve opsomming in artikel 2.3.1 van het toepassingsgebied van verordeningen duidelijkheid heeft willen scheppen *"over wat met een stedenbouwkundige verordening kan worden geregeld en wat niet (en wat bijgevolg in een ruimtelijk uitvoeringsplan zijn beslag moet krijgen)"*, waarbij werd benadrukt dat *"substantiële ordeningsmaatregelen thuishoren in een RUP"* en dat *"de procedure van totstandkoming van verordening en RUP verschillen qua waarborgen voor inspraak"* (Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, stuk 2011/3, 14, cfr. RvS, nr. 240.316 van 22 december 2017, cva Gofra en bvba Gova Meubelen).

Substantiële ordeningsmaatregelen moeten aldus in beginsel worden geregeld in een ruimtelijk uitvoeringsplan. Stedenbouwkundige verordeningen kunnen louter de stedenbouwkundige voorschriften zoals limitatief bepaald in titel II 'planning', hoofdstuk III 'stedenbouwkundige verordeningen', artikel 2.3.1 ev. en 4.2.5 VCRO bevatten, waarbij met toepassing van de definitie van stedenbouwkundige voorschriften vervat in artikel 1.1.2, 13° VCRO een stedenbouwkundig voorschrift, zijnde een reglementaire bepaling, niet als een (grafisch) plan kan worden opgevat.

De aangelegenheden die overeenkomstig artikel 2.3.1 ev. VCRO aan bod kunnen komen in de stedenbouwkundige voorschriften van een stedenbouwkundige verordening, overlappen tot op zekere hoogte met de stedenbouwkundige voorschriften inzake bestemming, inrichting en/of beheer die overeenkomstig artikel 2.2.2 e.v. VCRO kunnen voorkomen in een RUP. Het feit dat een maatregel van een stedenbouwkundige verordening ook zou kunnen worden opgenomen in een RUP, hoeft op zich niet tot de onwettigheid van de verordening te leiden.

De instrumenten waarin stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden opgelegd die de goede ruimtelijke ordening 'vastleggen' in de zin van artikel 1.1.3 VCRO *juncto* artikel 1.1.2, 13° VCRO zijn in ieder geval begrensd tot ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

4.

De mogelijkheid om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in functie van goede ruimtelijke ordening te kunnen ondervangen in 'instrumenten' of 'documenten' andere dan in artikel 1.1.3 VCRO wordt aldus begrensd door de vraag of die 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' de ruimtelijke ordening van een gebied 'vastleggen' in de zin van artikel 1.1.3 VCRO, dat erin bestaat de ruimtelijke ordening 'vast te leggen' met de in de VCRO bepaalde gevolgen, welke mogelijkheid uitsluitend voorbestemd is voor de in artikel 1.1.3 VCRO bepaalde planningsinstrumenten. De mogelijkheid tot 'vastleggen' van die goede ruimtelijke ordening aan de hand van stedenbouwkundige voorschriften in de zin van artikel 1.1.2, 13° VCRO, zijnde reglementaire bepalingen, is op het ogenblik van de definitieve vaststelling van het richtlijnenboek en woonomgevingsplan slechts voorzien voor ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

5.

Opzet van het 'woonomgevingsplan' en 'richtlijnenboek' 'Duurzaam Woonbeleid' is volgens het voorwoord bij het richtlijnenboek *"een duurzaam woonbeleid te voeren voor alle woonbestemmingen volgens het gewestplan. Als instrument heeft de gemeente geopteerd voor een woonomgevingsplan met bijhorende richtlijnen"*.

Onder "duurzaamheid" wordt nog volgens het voorwoord begrepen *"dat de uitvoerings/begeleidingsinstrumenten over generaties heen gaan"*.

Het 'woonomgevingsplan' betreft een door de gemeente voorlopig en na een 'suggestieperiode' definitief vastgesteld plan dat volgens het voorwoord bij het richtlijnenboek 'Duurzaam Woonbeleid' moet worden begrepen als *“een gebiedsdekkende analyse van het bestaande woonweefsel, een beleidsvisie uitgezet met betrekking tot de gewenste dichtheden, typologieën en leefomgevings- en woonkwaliteiten in een kern. Het woongebied, wordt op basis van een morfologische afweging, afgebakend in 5 woonomgevingen [...] Met een woonomgevingsplan zal de gemeente beschikken over een duidelijk kader om projectvoorstellen te kunnen beoordelen. Het woonomgevingsplan kan eventueel op termijn gemakkelijk omgevormd worden tot een grafisch plan (RUP)”*. Volgens de leeswijzer legt het woonomgevingsplan wel *“geen juridische grenzen vast. Door de bestaande onnauwkeurigheid van de kaarten (lijndiktefout gewestplan en projectie ervan, grb) wordt bij bepaling van de juiste grenzen, de interpretatie van de gewestplangrenzen op niveau van de stedenbouwkundige aanvraag verricht”*. Uit de elektronische versie van het plan, zoals raadpleegbaar op de website van de gemeente, blijkt dat het gaat om een plan opgemaakt op perceelsniveau en wordt een projectie van de 'gewestplangrenzen' weergegeven.

Nog overeenkomstig het voorwoord kunnen de richtlijnen *“zoals het woonomgevingsplan, omgevormd worden tot stedenbouwkundige voorschriften (RUP)”*.

Per specifieke woonomgeving wordt vermeld dat de richtlijnen *“van toepassing zijn voor woonzones volgens het woonomgevingsplan, gebaseerd op de projectie van de contouren van het gewestplan, mbt woongebied. Bij een beoordeling van een aanvraag in een gebied waarop verordenende voorschriften van toepassing zijn, (BPA, RUP, verkaveling, ...) gelegen buiten het woonomgevingsplan of erbuiten, worden de richtlijnen aanvullend gehanteerd, volgens de principes van het richtlijnenboek en woonomgevingsplan”*.

Het richtlijnenboek bevat verder een hoofding met *“terminologie”, “algemene richtlijnen omgevings- en woonkwaliteit”, “algemene richtlijnen bouwprofielen”* en *“specifieke richtlijnen per woonomgeving”* te onderscheiden in *“centrumgebied”, “woonwijken”, “randwijken”, “landschapsrand kern”* en *“landschappelijk woonlint”*, waarin afhankelijk van de woonomgeving een opdeling wordt gemaakt wat betreft de er toegelaten functies, de bouwvorm, de perceelsopplitsing, de inrichting van de tuinzone en de mogelijkheid van verdichting via meergezinswoningen. Voor *“specifieke aanvragen”* wordt in welbepaalde gevallen specifieke *“richtlijnen”* voorzien.

Alle richtlijnen zijn gedetailleerd van aard met als bedoeling een duidelijk normenkader te creëren voor wie het aanbelangt, dat – zoals in het voorwoord wordt weergegeven – gemakkelijk zijn neerslag kan vinden in een grafisch plan en/of de stedenbouwkundige voorschriften bij een RUP. Het woonomgevingsplan met richtlijnenboek werd wel degelijk opgevat als een dwingend kader met gedetailleerde voorschriften die als beoordelingskader fungeren voor het beoordelen van stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen en zodoende als stedenbouwkundige voorschriften moeten worden opgevat, vergezeld van een (grafisch) plan dat van dien aard is een gebiedsdifferentiatie met verstrekkende gevolgen per 'woonomgeving' teweeg te kunnen brengen.

De omstandigheid dat sprake is van *“richtlijnen”* of dat in gebieden waar er verordenende stedenbouwkundige voorschriften (*“BPA, RUP, verkaveling,...”*) van toepassing zijn die *“richtlijnen”* *“aanvullend”* werken, is niet van dien aard het reglementaire karakter van de bepalingen te kunnen ontkrachten. Ook in ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen kan een hiërarchie of rangorde opgenomen worden in geval bepaalde stedenbouwkundige voorschriften conflicteren, zodat de 'ondergeschikte' voorschriften slechts worden toegepast ingeval er geen strijdigheid met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften ontstaat. Zulks doet evident geen afbreuk aan het verordenend karakter van de 'ondergeschikte' 'set' stedenbouwkundige voorschriften. De stelling dat, in geval een BPA, RUP of verkaveling van toepassing is, de

“richtlijnen” van het richtlijnenboek zelfs nog een *aanvullend* karakter hebben, bevestigt integendeel dat die richtlijnen niet als loutere leidraad bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kunnen worden beschouwd, nu overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO de goede ruimtelijke ordening wordt geacht te zijn vervat in een RUP, gemeentelijk BPA of verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt indien dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° behandelen en regelen. Zelfs in geval een BPA, RUP of verkaveling de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO bepaalde aandachtspunten regelt en er niet of op rechtsgeldige wijze van wordt afgeweken, werd het richtlijnenboek dusdanig opgevat dat de voorschriften ervan alsnog ‘aanvullend’ kunnen werken.

Het woonomgevingsplan met richtlijnenboek kan zodoende weliswaar als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling worden opgevat, maar één die in strijd met artikel 1.1.3 VCRO tot stand is gekomen omdat het een wettelijk kader poogt te creëren voor de beoordeling van vergunningsaanvragen naast het daarvoor in artikel 1.1.3 VCRO voorziene planningsinstrumentarium en in strijd met artikel 1.1.2, 13° VCRO stedenbouwkundige voorschriften bevat die naar de vorm niet zijn opgenomen in een stedenbouwkundige verordening en/of ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit hetgeen voorafgaat blijkt aldus dat ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ de vorm kunnen aannemen van de in artikel 1.1.3 VCRO bedoelde planningsinstrumenten, dan wel kunnen worden opgenomen in overige ‘visie’documenten voor zover deze laatste niet van die aard zijn de ruimtelijke ordening van het gebied in reglementaire bepalingen ‘vast te leggen’. Het ‘instrument’ in huidige vorm is strijdig met artikel 1.1.3 VCRO en dient derhalve met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Voor de percelen uit de aanvraag, volgens het woonomgevingsplan gelegen in de zone woonwijken”, wordt in het richtlijnenboek bepaald dat er geen nieuwe meergezinswoningen meer zullen worden toegelaten. Dit gaat in de ogen van de Raad dus verder dan het louter formuleren van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, maar regelt heel concreet de bestemming en de inrichting van een deel van het gemeentelijk grondgebied. Voor het uitvaardigen van dergelijke stedenbouwkundige voorschriften dient de gemeente een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken. Dit is blijkbaar ook de bedoeling van de gemeente, nu in het voorwoord van het richtlijnenboek wordt gesteld dat de hierin opgenomen richtlijnen op termijn kunnen worden omgevormd tot stedenbouwkundige voorschriften in een RUP.

Uit de bestreden beslissing blijkt voorts onmiskenbaar dat de weigering uitsluitend ingegeven is vanuit de niet-verenigbaarheid van de aanvraag met het woonomgevingsplan en richtlijnenboek en de verwerende partij niet tot een eigen en concreet onderzoek van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening overgaat.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet besproken omdat een onderzoek van deze middelen niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente RIJKEVORSEL is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 9 februari 2017 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt voor het slopen van een bestaande eengezinswoning en het bouwen van zeven appartementen met bijhorende garages, carports, bergingen en fietsenbergingen op de percelen gelegen te 2310 Rijkevorsel, Driehoek 5, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie H, nummers 460A en 462F.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 16 april 2019 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT