



DE MOTIVERING VAN STEDENBOUWKUNDIGE VERGUNNINGEN : ERVARING IN UKKEL

Bij de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen worden gemeenten geconfronteerd met de moeilijke opdracht van de motivering van hun beslissing.

Kritiek uiten is altijd gemakkelijk. Er kan altijd een onvolmaaktheid zitten in de tekst van een motivering. Een ontevreden buurtbewoner vindt altijd wel een punt dat bekritiseerd kan worden of een lacune, een vergetelheid of een onduidelijkheid in de motivering.

Maar moeten we daarom concluderen dat het onmogelijk is een beslissing te motiveren? Nee. Er bestaan namelijk regels en de rechtspraak van de Raad van State geeft ons pistes die gevolgd moeten worden om de motivering te vervolmaken, wat precisie en stiptheid vergt.

In dit artikel overlopen wij enkele basisbegrippen en belichten wij een ervaring op het terrein, die met vallen en opstaan verliep en die we koppelen aan de rechtspraak van de Raad van State.

De wettelijke basis van de motivering van stedenbouwkundige vergunningen

De stedenbouwkundige vergunningen vallen onder de toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Die wet is immers van toepassing op de individuele bestuurshandelingen. De bestuurshandeling wordt gedefinieerd als een *“eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursdelen of voor een ander bestuur”*¹.

Een stedenbouwkundige vergunning is een beslissing met individuele strekking die rechtsgevolgen heeft voor één of meer bestuursdelen. Het kan gaan om het recht om te bouwen, het recht om de bestemming van een pand te wijzigen, ...

De grote principes van de motivering

a) Verplichte motivering

De wet op de uitdrukkelijke motivering verplicht elke bestuurlijke overheid om bestuurshandelingen met individuele strekking te motiveren. Als dat niet gebeurt, kan de Raad van State een stedenbouwkundige vergunning nietig verklaren.

b) Reikwijdte van de motivering

Maar wat behelst die verplichte motivering precies? Volgens artikel 3 van de wet moet de motivering *“in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen”*.

Toch is deze verplichting niet absoluut. De verplichte motivering van de beslissing moet redelijkerwijs geïnterpreteerd worden: de overheid die de akte opmaakt, moet de redenen vermelden die haar ertoe brengen deze beslissing te nemen, maar ze is niet verplicht een specifieke motivering te schrijven over alle aspecten van de akte. Het kan ook niet geëist worden van een bestuurlijke overheid dat ze heel evidente zaken expliciet beschrijft.²

c) Pertinent

De motivering moet de bestemming van de beslissing en derden in staat stellen te begrijpen waarom, hoe en op welke basis de beslissing genomen werd. Ook al moet de overheid niet op alle klachten individueel ingaan, toch moet iedere aangever in de motivering van de akte het antwoord vinden op zijn opmerkingen.

d) Afdoende en correcte elementen

De tekst moet berusten op voldoende en exacte motieven. Als de motieven in de stedenbouwkundige vergunning niet correct zijn, kan dat tot de nietigverklaring leiden.

In een zaak³ tussen de gemeente Ukkel en enkele omwonenden met betrekking tot een bouwvergunning voor een rusthuis, had de gemeente - in toepassing van artikel 191 van het Brussels Wetboek voor Ruimtelijke Ordening (BWRO) - bij de aanvraag van stedenbouwkundige vergunning als voorwaarde opgelegd dat de aanvrager gewijzigde plannen moest indienen met duidelijke vermelding van de parkingplaatsen voor burens en de met goedkeuring van de burens aangepaste erfdiensbaarheden. De plannen werden ingediend, maar zonder de gevraagde goedkeuring betreffende de erfdiensbaarheden. De gemeente leverde toch de vergunning af op basis van de ingediende plannen, in de veronderstelling dat de voorwaarde vervuld was. De Raad van State oordeelde dat de motieven van de betwiste akte niet exact waren en besloot de vergunning nietig te verklaren.

e) Geen stijlclausules

De motivering mag niet stereotiep geformuleerd zijn.

Zinnen zoals *“terrassen op het gelijkvloers en de eerste verdieping kunnen aanvaard worden”*⁴ of *“het project behelst hybride en niet-samengestelde architectuur, zowel op het vlak van de volumes als de gevels”*⁵ worden beschouwd als een stijlclausule die ontoereikend en ongepast is.

1 Art. 1 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (BS 12 september 1991).

2 R.v.S., JOURDE en cons., nr 222.539, 18 februari 2013.

3 R.v.S., SANDRA en cons., nr 225.962, 27 december 2013.

4 R.v.S., gemeente Ukkel, nr 204.958, 9 juni 2010.

5 R.v.S., gemeente Ukkel, nr 204.958, 9 juni 2010.



f) Motivering bij verwijzing

In principe moet de motivering in het hoofddeel van de tekst staan, maar motivering bij verwijzing naar een advies dat geformuleerd werd in het kader van de procedure, wordt door de rechtspraak van de Raad van State aanvaard voor zover het advies in kwestie als bijlage bij de akte gevoegd wordt of gekend is door de bestemming en beantwoordt aan de vereisten van de uitdrukkelijke motivering ⁶.

Als documenten aan een openbaar onderzoek onderworpen werden, kan men er dus naar verwijzen zonder zich bloot te stellen aan de kritiek van de Raad van State.

In dezelfde gedachtenorde kan het toevoegen van documenten als bijlage bij een vergunning (lange motivering van de antwoorden op de argumenten van een openbaar onderzoek) ook toegestaan worden.

De specifieke motivering

Er bestaan een aantal gevallen waarin de overheid haar beslissing speciaal met reden moet omkleden. Dan spreken we van versterkte motivering.

De hieronder aangehaalde gevallen bevatten volgens ons de moeilijkheden die het vaakst voorkomen bij de motivering van stedenbouwkundige vergunningen.

a) Klachten in het kader van een openbaar onderzoek

In principe moet er gereageerd worden op elke klacht of opmerking die bij een openbaar onderzoek geuit wordt. Toch moet het antwoord niet individueel zijn : het mag globaal zijn, voor zover iedere klager het antwoord op zijn klacht in het beschikbare gedeelte van de akte terugvindt ⁷. Het belangrijkste is dat de klager begrijpt hoe zijn argumenten in aanmerking genomen worden.

Wij stippen aan dat het niet verplicht is te antwoorden op klachten die geen betrekking hebben op stedenbouwkundige aspecten. Men kan dan wel preciseren waarom men niet ingaat op die bepaalde argumenten. Er kan dan een standaardformule gebruikt worden, zoals *“De overige opmerkingen houden geen verband met stedenbouwkundige aspecten”*.

Een voorwaarde die het College oplegt en die beantwoordt aan een argument dat in een klacht aangehaald werd, wordt door de rechtspraak van de Raad van State beschouwd als een afdoend antwoord ⁸. De opgelegde voorwaarden tonen immers aan dat de overheid het project concreet geanalyseerd heeft

b) Adviezen die in het kader van de procedure ingewonnen werden

Hoewel de adviezen die in de loop van de procedure ingewonnen werden, de bevoegde overheid niet binden en deze steeds over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid blijft beschikken, toch moet de gemeente die van een dergelijk advies wil afwijken, haar beslissing terzake speciaal motiveren.

Als de beslissing pas aan het einde van de procedure genomen wordt, gestaafd met het advies van de overlegcommissie en dat van de afgevaardigde ambtenaar, moet het de motieven bevatten die *“helpen begrijpen waarom bepaalde door de adviesinstanties voorgestelde opties niet in aanmerking genomen werden”* ⁹. Deze verplichte motivering heeft zowel betrekking op de verplichte als op de facultatieve adviezen die op initiatief van de lokale overheid ingewonnen werden. ¹⁰

c) Afwijkingen

Een afwijking houdt in dat de afleverende overheid afwijkt van de regel. Ze moet dan precies uitleggen waarom de afwijking toegestaan werd en blijven bijdragen tot het bereiken van het doel van de goede inrichting van de plaats.

De motivering wordt dan versterkt en de vergunning specifiek gemotiveerd wat de afwijking betreft, zowel wat de uitzonderlijke aard betreft als ten aanzien van de basisvoorwaarden ¹¹. Deze rechtspraak werd echter in vraag gesteld door een later arrest van de Raad van State, dat stelt dat de uitzonderlijke aard van de afwijking niet in de Brussels regelgeving vastgelegd is ¹².

De afwijking moet dus specifiek gemotiveerd worden ten aanzien van de goede inrichting van de plaats en de integratie in het bebouwde en niet-bebouwde kader ¹³.

Zo vond de Raad van State geen adequate motivering het feit dat een regel toegepast wordt die afwijkt van de bestemming van de zone door als referentie een pand tegenover het project te nemen, zonder de typologie van de bestaande gebouwen in de straat in zijn geheel in beschouwing te nemen. ¹⁴

d) Wijzigingen opgelegd door het BWRO

Artikel 191 van het BWRO luidt als volgt :

“ Het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering kunnen voorwaarden opleggen die wijzigingen impliceren van de plannen die tot staving van de aanvraag zijn ingediend.

⁶ Zie B. PAQUES, "La motivation des permis d'urbanisme: un art ou une science ? ", Amén.-Env., 2003/3, p. 159.

⁷ Zie B. PAQUES, *op. cit.*, Amén.-Env., p. 157, en de geciteerde rechtspraak ; J. VAN YPERSELE & B. LOUVEAUX, *in* " Le droit de l'urbanisme en Belgique et dans ses trois Régions ", 2^e ed., p. 361 e.v.

⁸ Zie B. PAQUES, *op. cit.*, Amén.-Env., p. 156; Voor een toepassing van dit beginsel in Ukkel : R.v.S., SCHNELL, nr 203.840, 10 mei 2010.

⁹ R.v.S., BERNARD HODJEFF, nr 163.262, 5 oktober 2006.

¹⁰ R.v.S., BERNARD HODJEFF, nr 163.262, 5 oktober 2006.

¹¹ R.v.S., DANLOY, nr 102.361, 21 december 2001.

¹² R.v.S., BIESMANS, nr 218.833, 5 april 2012.

¹³ R.v.S., DE VILLANFAGNE, nr 184.715, 25 juni 2008.

¹⁴ R.v.S., DE VILLANFAGNE, nr 184.715, 25 juni 2008



In dit geval, voorzover de wijzigingen het voorwerp van de aanvraag niet aantasten, van bijkomstig belang zijn en tegemoetkomen aan de bezwaren die de oorspronkelijke plannen opwierpen of de afwijkingen van de aanvraag, bedoeld in de artikelen 153, § 2, en 155, § 2, willen doen schrappen, zonder eventueel afbreuk te doen aan het voorwerp van de aanvraag, kan de vergunning worden afgegeven vanaf de ontvangst van de wijzigingen. (...)

Wanneer de door de overheid opgelegde voorwaarden in strijd zijn met de in het 2° lid bedoelde voorwaarden, moeten de gewijzigde plannen, in voorkomend geval samen met een aanvulling op het effectenverslag, opnieuw worden onderworpen aan de onderzoekshandelingen."

Artikel 191 van het BWRO beoogt dus twee hypothesen die niet verward mogen worden en die het voorwerp uitmaken van een zeer verschillende motivering.

In de eerste hypothese beantwoorden de door de overheid opgelegde wijzigingen aan 3 cumulatieve voorwaarden :

- het voorwerp van de aanvraag niet aantasten
- van bijkomstig belang zijn
- tegemoetkomen aan de bezwaren opgeworpen door de oorspronkelijke plannen of bepaalde afwijkingen doen schrappen

Bij de motivering van de stedenbouwkundige vergunning dient de overheid dus bijzondere aandacht te schenken aan de motivering van de beslissing ten aanzien van deze 3 punten.

We hebben vaak de neiging het bijkomstige belang van wijzigingen te vergeten. De Raad van State¹⁵ stelt dat hoe belangrijker het project is, hoe meer voorwaarden er kunnen zijn. We moeten dus zowel aandacht schenken aan het aantal voorwaarden als aan hun reikwijdte ten aanzien van het project.

Zo worden als bijkomstig beschouwd : wijzigingen die geen enkele wijziging inhouden van afmeting, volume, structuur, verdeling of bestemming van de ruimten ten opzichte van de oorspronkelijk ingediende plannen ; die slechts een minieme impact hebben op het globale architecturale project en niet voortvloeien uit architecturale en esthetische opties die fundamenteel verschillen van het oorspronkelijke project.¹⁶

Enkele voorbeelden :

- de inrichting van een sporthal, waarbij alle voorwaarden als bijkomstig beschouwd werden¹⁷:
 - de nieuwe constructie zou 60 cm in de grond ingebouwd worden
 - inrichtingen die de site groener maken en een landschapsplan dat de schermen voor de burelen versterkt en dat bepaalt welke bomen omgehakt

zullen worden, welke gepland werden en welke gepland zullen worden

- het wegwerken van alle ambiguïteit qua aantal parkeerplaatsen, nl. 90 plaatsen
- de aanpassing aan het advies van de dienst wegen ivm stormbekkens, nl. de inrichting van 4 bekkens met een totale capaciteit van 67.000 liter ten zuiden van het gebouw
- het antwoord op de verplichtingen die vastgelegd waren in de vorige stedenbouwkundige vergunning ivm de landschapsinrichting van de parking en de uitvoering van deze aanpassingen vóór alle bouwwerken op de site
- de herinrichting van een home in appartementsgebouw¹⁸, waarvoor de volgende wijzigingen als bijkomstig beschouwd werden :
 - de groepering van drie parkeerplaatsen in de achteruitbouwstrook
 - eenzelfde toegang tot de woning op de kelderverdieping en de duplex
 - de verbetering van de natuurlijke verlichting van de kamers op het gelijkvloers, door de verwijdering van een tussenschot en een scheidingsmuur op de eerste verdieping
 - de wijziging van vensteropeningen

Werd niet beschouwd als bijkomstig :

- de schrapping van een appartementsgebouw (5 woningen) en een deel van de ondergrondse parking onder het gebouw (34 tot 20 plaatsen) in een project met twee gehelen van 10 woningen en een gebouw met 5 woningen.¹⁹

In de tweede hypothese beantwoorden de opgelegde wijzigingen niet aan de drie cumulatieve voorwaarden vastgelegd in het BWRO. In dat geval moet de aanvraag opnieuw onderworpen worden aan de vereiste onderzoekshandelingen. De motivering zal dan uitwijzen of de doorgevoerde wijzigingen te ingrijpend zijn of het voorwerp van de aanvraag wijzigen en het stadium van de procedure van herneming van het onderzoek moet gepreciseerd worden.

Er moet ook aandacht geschonken worden aan het feit dat de bewoording van een voorwaarde altijd precies en duidelijk moet zijn en niet voor interpretatie vatbaar mag zijn en binnen het kader van de stedenbouw moet blijven.

e) De specifieke motivering van de wijzigingen op basis van artikel 126/1 BWRO

Artikel 126/1 is de tegenhanger van artikel 191 in zoverre het de aanvrager van de stedenbouwkundige

¹⁵ Zie J. VAN YPERSELE & B. LOUVEAUX, *op. cit.*, pp. 575 e.v. en vermelde rechtspraak.

¹⁶ R.v.S., JOURDE en cons., nr 222.539, 18 februari 2013.

¹⁷ R.v.S., JOURDE en cons., nr 222.539, 18 februari 2013.

¹⁸ R.v.S., GRATON, nr 203.838, 10 juni 2010.

¹⁹ R.v.S., LEBRUN, nr 186.236, 11 september 2008.



vergunning toelaat om het initiatief van de wijziging te nemen. De aanvrager kan dus gewijzigde plannen indienen. Het essentieel verschil is dat hij dat kan doen op elk moment van het onderzoek van zijn vergunningsaanvraag.

Wat de motivering betreft, verwijzen wij naar wat hiervoor uitgelegd werd betreffende de wijzigingen opgelegd in toepassing van artikel 191 van het BWRO.

f) Verandering van houding van de overheid

Als de gemeente tijdens het onderzoek van een vergunningsaanvraag van mening verandert of haar houding wijzigt, moet erover gewaakt worden dat de motivering van de vergunning de mogelijkheid biedt te begrijpen waaraan die ommekeer toe te schrijven is.

In de praktijk kan die ommekeer berusten op :

- nieuwe elementen (oa de toepassing van artikel 126/1 van het BWRO, in de hypothese dat de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning alternatieven voor zijn project voorstelt
- nieuwe toelichting bij een alternatief dat in het project voorgesteld wordt, bijkomende analyses door een deskundige (bv. studies ivm zonlicht of lawaai), een brief van een omwonende, een advies van een instantie
- beter zicht op het project na een bezoek ter plaatse

In die gevallen moet de motivering precies en volledig zijn wat de chronologie van de gebeurtenissen betreft.

Iedere aanvraag van stedenbouwkundige vergunning moet immers in haar totaliteit bekeken worden en dus rekening houdend met de antecedenten ²⁰.

In een zaak waarin de gemeente haar beslissing gewijzigd had ten opzichte van een vorig project, door zich te baseren op een alternatieve voorwaarde aangehaald door de afgevaardigde ambtenaar in zijn eensluidend advies, werd de wijziging in houding verklaard door het feit dat de alternatieve voorwaarde aansloot bij de doelstellingen van de voorwaarde van het college. In zijn arrest ²¹ vernietigde de Raad van State de stedenbouwkundige vergunning omdat die verklaring volgens hen niet volstond om te begrijpen waarom het college de versterkte voorwaarde van de voordien uitgebrachte adviezen naast zich neerlegde.

g) Regularisatievergunning

In principe moet er voor de handelingen en werken opgesomd in artikel 98, § 1 van het BWRO vooraf een stedenbouwkundige vergunning verkregen worden. In bepaalde omstandigheden kunnen er werken uitgevoerd worden zonder vergunning. Er kan dan een regularisatievergunning verkregen worden na de uitvoering van de werken, maar zonder dat het feit dat de werken al uitgevoerd zijn de beslissing van de bevoegde overheid kan beïnvloeden.

In dat geval moet de gemeente in het kader van het onderzoek van de vergunning een bijzondere analyse uitvoeren en moet haar beslissing specifiek gemotiveerd worden.

De motivering moet adequaat, pertinent en zo precies en volledig mogelijk zijn als het gaat om een regularisatievergunning. Een specifieke motivering is immers noodzakelijk om zowel de betrokkenen als de Raad van State in staat te stellen na te gaan of de beoordeling van de goede inrichting van de plaats niet beïnvloed werd door het feit de werken al uitgevoerd zijn. ²²

Volgens een constante rechtspraak van de Raad van State moet het regularisatieproject beoordeeld worden rekening houdend met de regelgeving en de goede inrichting van de plaats op het moment dat de handelingen en werken uitgevoerd werden ²³. Er moet dus zo precies mogelijk bepaald worden op welke datum waarop de handelingen gesteld werden die een overtreding vormen, en die elementen in de motivering van de vergunning opnemen.

Besluit

In dit artikel belichten wij het belang van de adequate motivering van een stedenbouwkundige vergunning.

De motivering stelt zowel de houder van de vergunning als de omwonenden in staat om te begrijpen waarom het college van burgemeester en schepenen een vergunning toekennen voor een bouwproject.

De motivering is doorgaans het essentiële element bij de betwisting van een stedenbouwkundige vergunning.

De perfecte motivering bestaat niet. Zoals we konden lezen, is de uitdrukkelijke motivering van een stedenbouwkundige vergunning een heikele onderneming. Het is ook een tweesnijdend mes. Het ontbreken van een motivering kan leiden tot een nietigverklaring voor de Raad van State en overdreven motivering kan soms een bron van fouten zijn (argumenten naast de kwestie, fouten, tegenstrijdigheden, ...). Een subtiele dosering is dus het aangewezen recept !



Lydie Jerkovic
Gemeente Ukkel - Dienst Stedenbouw

Info :

De motivering komt ook aan bod in het “ **Praktisch handboek voor gemeentemantatarissen** ”

(op www.vsgb.be > Publicaties), meer bepaald in de fiches :

- De materiële motivering van bestuurshandelingen
- De formele motivering van bestuurshandelingen

20 R.v.S., BERNARD HODJEFF, nr 163.262, 5 oktober 2006.

21 R.v.S., BERNARD HODJEFF, nr 163.262, 5 oktober 2006.

22 R.v.S., Gemeente Ukkel, nr 204.958, 9 juni 2010.

23 Zie B. Pâques, *op. cit.*, *Amén-Env.*, p. 160 en vermelde rechtspraak.