

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 173.942 van 9 augustus 2007
in de zaak A. 179.003/X-13.091.**

In zake : 1. de provincie WEST-VLAANDEREN,
 2. de gemeente DE HAAN,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat A. LUST,
 kantoor houdende te 8200 BRUGGE,
 Burggraaf de Nieulantlaan 14

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de
Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

DE Wnd. VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het verzoekschrift dat de provincie WEST-VLAANDEREN en de gemeente DE HAAN op 29 november 2006 hebben ingediend om de schorsing van de tenuitvoerlegging te vorderen van een “dienstorder RWO 2006/1 van de secretaris-generaal van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed dd. 18 juli 2006 omtrent ruimtelijke ordening in relatie met sociale woningbouw”;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 12 februari 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 maart 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. GOETHALS, die loco advocaat A. LUST verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat P. AERTS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de tweede verzoekende partij stelt dat zij als gemeentebestuur bezig is met de herziening van een bijzonder plan van aanleg “De Haan-Centrum-Oost” (hierna : BPA), goedgekeurd bij koninklijk besluit van 15 december 1981; dat niet wordt betwist dat het plangebied overeenkomstig het gewestplan Oostende-Middenkust, vastgesteld bij koninklijk besluit van 26 januari 1977, grotendeels bestemd is tot woongebied en nog vrijwel onbebouwd is; dat het de bedoeling is van de tweede verzoekende partij om deze terreinen te ontwikkelen als sociaal woningbouwproject; dat te dien einde in de stedenbouwkundige voorschriften wordt bepaald dat de nieuw te bebouwen delen van het plan in de zone “residentieel woongebied” dienen te worden gerealiseerd “als sociaal woonproject (sociale verkaveling, sociale huur en koopwoningen)”, en ook een onteigeningsplan bij het dossier wordt gevoegd, met een machtiging aan de intercommunale W.V.I. om deze onteigeningen door te voeren; dat het ontwerpplan door de gemeenteraad van de gemeente De Haan op 27 april 2006 voorlopig werd aangenomen en dat het openbaar onderzoek van 22 mei 2006 tot 20 juni 2006 heeft plaats gevonden; dat in de loop van het onderzoek van de bezwaren, de tweede verzoekende partij het bestaan van het “dienstorder RWO 2006/1 van de secretaris-generaal van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed dd. 18 juli 2006 omtrent ruimtelijke ordening in relatie met sociale woningbouw” heeft vernomen; dat dit “dienstorder” o.m. stelt wat volgt:

“1. Probleemstelling

In deze dienstorder wordt ingegaan op de vraag of en hoe in het ruimtelijke ordeningsbeleid ruimte kan worden gereserveerd voor het realiseren van sociale woningen. Daarbij is niet alleen de wetgeving ruimtelijke ordening relevant, maar ook de wetgeving over het woonbeleid. Belangrijk is dat de Wooncode op vandaag een ‘actorgerichte’ definitie van sociale woningen bevat. Zo bevat artikel 2 van de Wooncode de volgende definities:

Sociale huurwoning: een woning die als hoofdverblijfplaats wordt verhuurd of onderverhuurd door:
- de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of een sociale huisvestingsmaatschappij;

- het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een gemeente, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een sociaal verhuurkantoor, voor zover krachtens hoofdstuk II of III van titel VI subsidie wordt verleend met betrekking tot die woning.

Sociale koopwoning: een woning die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, een sociale huisvestingsmaatschappij of het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen wordt bestemd om verkocht te worden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden.

De definitie van 'sociale verkaveling' in de Wooncode heeft dan weer met onder meer verkoopprijs te maken:

Sociale verkaveling: het sociaal woonproject of het onderdeel ervan, waarbij percelen, die voorzien zijn van de nodige infrastructuur en nutsvoorzieningen, tegen sociale voorwaarden worden aangeboden aan woonbehoeftige gezinnen of alleenstaanden, die geen eigen woning bezitten en op die percelen zelf een woning zullen bouwen of laten bouwen.

2. Standpunten

(...)

3. De mogelijkheden van het ruimtelijke ordeningsbeleid

Volgens artikel 38 DRO hebben stedenbouwkundige voorschriften betrekking op bestemming, inrichting en beheer. Tijdens de parlementaire voorbereiding van het decreet werd daarover het volgende gesteld (...):

'De stedenbouwkundige voorschriften van het plan betreffen in de eerste plaats bestemming, inrichting en/of beheer. Dit moet in ruime zin begrepen worden, met dien verstande dat de uitspraken in ruimtelijke uitvoeringsplannen zich beperken tot het domein van de ruimtelijke ordening. (...) Ruimtelijke ordening doet geen uitspraken over onderwerpen die niet ruimtelijk bepalend zijn en behoren tot de bevoegdheid van de sectoren.'

Ruimtelijke ordening kan dus niet via voorschriften ingrijpen in wie een bestemming realiseert (de actor) of aan welke prijs iets op de markt komt. Ruimtelijke Ordening kan enkel ingrijpen op wat ruimtelijk relevant is, dus op aanbodbeleid en typologie. Het initiatief vanuit ruimtelijke ordening is gericht op differentiatie, verweving, verscheidenheid aan functies en invulling van de nog onbebouwde gronden in woongebieden en woonuitbreidingsgebieden.

Wil de overheid of een actor uit de semi-publieke sfeer zelf (deels) instaan voor de realisatie van een conform de RO-regels aangeduide bestemming, dan moet de grond verworven worden via aankoop of onteigening, of moet via het contractenrecht gewerkt worden (bijv. PPS-constructies).

Wat geldt voor de voorschriften van ruimtelijke uitvoeringsplannen, geldt mutatis mutandis voor de voorschriften van BPA's, en voor de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen. Wat de mogelijke lasten en voorwaarden betreft die in verkavelingen kunnen opgenomen worden geldt artikel 105 DRO waarnaar hierboven al werd verwezen (proportionaliteit van de lasten en voorwaarden, grondafstand slechts voor specifieke doeleinden).

Planvoorschriften of voorschriften in verordeningen die zonder meer een zone reserveren voor 'sociale woningen' of realisatie van een aantal 'sociale woningen' opleggen, kunnen niet als wettig beschouwd worden in de mate dat of voor zover ze impliciet of expliciet verwijzen naar de begrippen in de Wooncode. Zoals in de inleiding is aangehaald, zijn de definities van sociale woningen in de Wooncode actorgerichte definities: een koop- of huurwoning wordt als 'sociaal' beschouwd als ze door een specifieke rechtspersoon worden gerealiseerd en/of verhuurd of verkocht.

De actorgerichte definities van 'sociale' huur- en koopwoningen uit de Vlaamse Wooncode kunnen dus niet worden doorvertaald in de ruimtelijke ordening: het opleggen van een vast aantal 'sociale huur- of koopwoningen' of

‘betaalbare’ kavels is geen wettig ruimtelijk typologievoorschrift, noch in een BPA of RUP, noch in een stedenbouwkundige verordening.

In de ruimtelijke ordening kan wel een gedifferentieerd kavel- en woonaanbod opgedragen worden via het vastleggen of opleggen van bijvoorbeeld diverse kavel- en woontypologieën (een gevarieerde oppervlakte, een bebouwingstypologie zoals vrijstaande, halfopen of gesloten bebouwing, diverse woonvormen zoals eengezinswoningen, meergezinswoningen, appartementen, enz.), dichtheden, vermenging en verweving, enz., aangelegenheden die met andere woorden ruimtelijk bepalend zijn. De in sommige ruimtelijke structuurplannen en verordeningen opgenomen percentages aan te realiseren sociale kavels of woningen kunnen enkel op deze wijze verder vertaald worden in RUPs of vergunningen.

4. Concrete richtlijnen

4.1. Opvolging van het gemeentelijk vergunningenbeleid

Bij de opvolging van het gemeentelijk vergunningenbeleid (voorafgaand advies of controle achteraf) wordt erop toegezien dat geen onwettige voorwaarden in verkavelingsvergunningen of in stedenbouwkundige vergunningen voor gegroepeerde bouw van woningen worden opgelegd. Als onwettig worden beschouwd voorwaarden of lasten die verplichten om een bepaald percentage sociale woningen/sociale kavels te realiseren (tenzij louter ruimtelijk gedefinieerd) op grond af te staan voor realisatie van dergelijke projecten. Tegelijk wordt aandacht gevraagd van de gemeenten voor een kwalitatief en gedifferentieerd kavel- en woningaanbod.

4.2. Advisering van BPA's, gemeentelijke RUPs en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen

Bij de advisering van voorontwerp- en ontwerpplannen wordt erop toegezien dat in de voorschriften geen gronden worden gereserveerd voor ‘sociale woningen’ zonder dat in de voorschriften zelf en louter ruimtelijk bepaald wordt wat onder ‘sociale woningen’ moet worden begrepen. Impliciete of expliciete verwijzingen naar de Wooncode kunnen niet in de verordenende voorschriften worden opgenomen. Om onduidelijkheid te vermijden verdient het zelfs de voorkeur om de term ‘sociale woning’ niet te gebruiken en in de benaming van de zone en in de voorschriften termen te gebruiken die veeleer verband houden met de ruimtelijke typologieën.

Tegelijk wordt aandacht gevraagd van de gemeenten voor voorschriften gericht op een kwalitatief en gedifferentieerd kavel- en woningaanbod.

Aan de gemeenten kan worden verduidelijkt dat het schrappen van de vermelding van ‘sociale woningen’ in zonebenamingen en voorschriften niet betekent dat een sociaal woonproject door bijvoorbeeld de gemeenten of een SHM onmogelijk wordt. Daarvoor moeten echter wel na de vaststelling van het plan de geëigende instrumenten worden ingezet (ontwikkeling van eigen gronden, aankoop, onteigening, PPS-constructie, ...).

Bij het adviseren van ontwerpverordeningen wordt erop toegezien dat er geen algemene verplichtingen opgenomen worden om in verkavelingsvergunningen of in stedenbouwkundige vergunningen voor gegroepeerde bouw van woningen een bepaald percentage sociale woningen/sociale kavels te realiseren (tenzij in de verordening zelf louter ruimtelijk gedefinieerd) of grond af te staan voor realisatie van dergelijke projecten. Voorschriften die gericht zijn op een kwalitatief en gedifferentieerd kavel- en woningaanbod, worden gestimuleerd”;

dat de tweede verzoekende partij zich verder heeft geïnformeerd en op 3 oktober 2006 een kopie van het document via de reeds genoemde intercommunale W.V.I. heeft verkregen; dat zij stelt vervolgens de eerste verzoekende partij te hebben

gecontacteerd, “om te zien wat haar te doen stond”; dat pas op dat ogenblik de eerste verzoekende partij kennis heeft genomen van het “dienstorder”, waar zij “tot dan toe slechts geruchten (had) over opgevangen”;

Overwegende dat de verzoekende partijen met betrekking tot de ontvankelijkheid ratione materiae van de vordering uiteenzetten wat volgt:

“De art. 14, § 1 en 17, § 2 van de gecoördineerde wet op de Raad van State bepalen dat de Raad van State uitspraak doet bij wijze van arresten over beroepen tot vernietiging, resp. schorsing, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht.

Uw Raad interpreteert die bepalingen in die zin dat het beroep moet worden ingesteld tegen een (rechts)handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat ze tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand, dan wel zodanige wijziging te beletten (...).

De vraag rijst of de bestreden handeling, die een ‘dienstorder’ wordt genoemd en uitgaat van de secretaris-generaal, daaraan beantwoordt en mitsdien voor schorsing, resp. vernietiging vatbaar is. Voert het ‘order’ richtlijnen in die bindend zijn, hetzij voor de adressaat of ontvanger ervan, hetzij voor de overheid van -wie ze uitgaat (zender), hetzij voor beiden? Indien ja, betreft het een handeling in de zin van art. 14, § 1 van de gecoördineerde wet.

1. De bestreden handeling noemt zichzelf een ‘dienstorder’ Volgens van Dale (Groot Woordenboek van de Nederlandse Taal, 14 de uitgave, blz. 2518) staat ‘order’ voor ‘bevel, last, lastgeving’. Orders worden gegeven om te worden opgevolgd. Ze zijn derhalve verbindend voor degene tot wie ze worden gericht. Ze moeten worden nageleefd. Het betreft dus alvast grammaticaal en spraakgebruikelijk een aanvechtbare akte.
2. Alleszins heeft de verwerende partij minstens zichzelf gebonden, hetgeen reeds volstaat om te kunnen spreken van een voor vernietiging en/of schorsing vatbare akte (...).

Vertrekkend vanuit het uitgangspunt 8 van de Beleidsnota R.O. 2004/2009, nl. ‘doelstellingen en niet instellingen staan centraal’, wordt in het dienstorder de stelling ingenomen dat voorschriften, opgenomen in stedenbouwkundige planningsinstrumenten (zoals bijzondere plannen van aanleg, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen) of voorwaarden en lasten, opgenomen in verkavelingsvergunningen of stedenbouwkundige vergunningen, die voorzien dat enkel de bouw van sociale huur- of koopwoningen mogelijk is of dat voor de bouw daarvan grond moet worden afgestaan, onwettig zijn vermits daardoor geen of een te beperkt ontwikkelingsinitiatief aan het privé-initiatief wordt gelaten. Zulke voorschriften, lasten of voorwaarden zouden neerkomen op een beperking van de handelingsbekwaamheid van de burgers. Het dienstorder draagt de bevoegde stedenbouwkundige en planologische ambtenaren van het Vlaams gewest en hun medewerkers op bijzondere aandacht te hebben voor zulke voorschriften, resp. voorwaarden, bij het ‘voorafgaand advies en controle achteraf’ van het gemeentelijk vergunningenbeleid en bij de advisering van

voorontwerpen en ontwerpen van bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen.

Er moet worden op 'toegezien' dat 'in de voorschriften geen gronden worden gereserveerd voor 'sociale woningen' zonder dat in de voorschriften zelf en louter ruimtelijk bepaald wordt wat onder 'sociale woningen moet worden begrepen. Impliciete of expliciete verwijzingen naar de Wooncode kunnen niet in de verordenend voorschriften worden opgenomen'. Opgedragen wordt zulke voorschriften 'te schrappen' en meteen aan de gemeenten mee te delen dat die schrapping niet aldus mag worden begrepen dat geen sociaal woonbeleid meer mogelijk zou zijn, maar dat dit moet geschieden via de 'geëigende instrumenten', zoals 'ontwikkeling van eigen gronden, aankoop, onteigening, Reconstructies', benevens voorschriften omtrent de kavelgrootte, de woningtypologie, hun welstand en plaatsing.

Het komt dus hierop neer dat de 'concrete richtlijnen' van het dienstorder de bevoegde ambtenaren opdragen (verkavelings)vergunningen, waarin zulke voorschriften, voorwaarden of lasten voorkomen, negatief te adviseren of te schorsen en/of zulke voorschriften in plannings-instrumenten negatief te adviseren of te schrappen (of met blauwe kleur te omranden).

Wat betreft de gewraakte voorschriften die in reeds goedgekeurde planningsinstrumenten bestaan, zoals provinciale structuurplannen, wordt gesteld : 'De in sommige ruimtelijke structuurplannen en verordeningen opgenomen percentages aan te realiseren sociale kavels of woningen kunnen enkel op deze wijze verder vertaald worden in RUPs of vergunningen'. Het aldus in het PRS-WV opgenomen richtinggevend voorschrift betreffende de hoger ter sprake gebrachte 25%-regel (...), kan dus niet langer meer doorwerking kennen in provinciale of gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, noch in bijzondere plannen van aanleg, ondanks het bepaalde in art. 19, § 3 en § 4, 2/, art. 44, § 2 en art. 48, § 3 door 18 mei 1999.

3. Het bestreden dienst-'order' houdt mitsdien eveneens 'concrete richtlijnen' in aan het adres van de terzake bevoegde Vlaamse ambtenaar omtrent de wijze waarop zij hun toezicht moeten uitoefenen, hetzij bij wijze van voorafgaand advies, hetzij bij wijze van a posteriori controle, op de manier waarop de provincies en vooral de gemeenten via het plannings- en vergunningeninstrumentarium van het decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 hun grondbeleid voeren op het stuk van sociale huisvesting.
4. Zoals het geval was met de zogenaamde krachtlijnen Kelchtermans, is het dienstorder en de erin vervatte 'concrete richtlijnen' erop gericht om de door de minister voorgestane interpretatie van het R.O.-decreet (o.m. van de art. 4, art. 38, § 1.2, art. 39, § 1, eerste en derde lid en art. 105, § 2) als de enige geldende te doen aannemen (...).

Uw Raad heeft gewezen dat aan een van de minister 'uitgaande interpretatie niet iedere juridische, d.i. een aan een rechtsregel ontleende, waarde ontzegd kan worden' wanneer met zulke interpretatieve omzendbrief ook gevolgen in het rechtsleven worden beoogd, te weten het doen naleven van de door de minister 'voorgestane interpretatie als de enige geldige' (...). Het arrest kwalificeert zulke omzendbrief als 'pseudowetgeving' omdat hij beoogt 'de inhoud van de individuele beslissingen op het door hem bestreken terrein vooraf te bepalen; dat wanneer, zoals verzoeker in casu, de burger meent dat die individuele beslissingen zijn subjectieve rechten zullen aantasten, hij, evenzeer als wanneer zulke individuele beslissingen dank zij een echte rechtsregel

voorspelbaar zijn, de dreiging van die individuele beslissingen moet kunnen afwentelen door een annulatie-beroep tegen de pseudo-wetgevingregeling dat zodoende in het belang van de bestuurde, het bestuur en het gerecht een veelvuldigheid van rechtsgedingen over particuliere gevallen voorkomen kan worden; dat vermits een omzendbrief als de hier bestredene normaal wordt toegepast alsof het een reglement was' er in rechte moet kunnen worden tegen opgetreden als het een reglement was, -te weten door een annulatieberoep, zulks in overeenstemming met de in de vorige alinea uiteengezette bestaansreden van dat annulatieberoep;

De aard van een voor de Raad van State bestreden handeling wordt immers niet bepaald door hetgeen de overheid, van wie ze uitgaat, toekomt te doen, doch door hetgeen die overheid in feite doet. Een handeling van de overheid kan derhalve voor Uw Raad worden aangevochten ongeacht de bevoegdheid van de uitvaardigende overheid (de zender) én ongeacht de vorm of benaming die de overheidszender aan haar handeling geeft (...).

5. Vruchteloos zou men voorhouden dat het dienstorder de gemeenten niet bindt en de hen toegekende autonomie niet aantast. Zoals Uw Raad ook vaststelde (...), is de vrijheid van handelen van de lokale besturen 'niet reëel' vermits zij, wanneer ze zich niet schikken naar de in het dienstorder opgedrongen interpretatie, 'zouden stuiten op het verzet van de toezichhoudende overheid', nu het bestreden dienstorder het desbetreffend beleid van de lokale besturen onmiskenbaar wil 'sturen' (...).

Overigens heeft Uw Raad (...) inzake de circulaire betreffende het taalhoffelijkheidsakkoord er aan herinnerd dat het irrelevant is of een omzendbrief al dan niet de plaatselijke besturen bindt, wanneer blijkt dat alleszins de verwerende partij 'zichzelf lijkt te hebben gevonden'. In die zaak had de kwestieuze overheid er zich toe verbonden af te zien van haar administratieve voorgedij indien de ondergeschikte besturen de uitgestippelde lijn inzake contractuele personeelsaanwerving zouden volgen. Te dezen heeft, omgekeerd, de verwerende partij zich ertoe verplicht haar schorsings- en/of goedkeuringsbevoegdheid in een welbepaalde zin te zullen aanwenden, indien de lokale besturen de als enig geldend voorgestane interpretatie niet volgen.

6. Het besluit is derhalve dat het bestreden dienstorder zich aandient als een verordenende administratieve rechtshandeling die met een schorsings- en annulatieberoep voor Uw Raad kan worden bestreden. Ze heeft een reglementaire draagwijdte (...);

Overwegende dat de verwerende partij in haar nota met opmerkingen antwoordt wat volgt:

“Overeenkomstig art. 14 van de op 12 januari 1973 Gecoördineerde Wetten op de Raad van State is de Afdeling Administratie van uw Raad slechts gemachtigd, wat de administratieve overheden betreft, om hun ‘akten en reglementen’ nietig te verklaren. Daaronder worden slechts handelingen verstaan die op eenzijdige wijze rechtsgevolgen doen ontstaan of verhinderen (...)

Verzoekende partijen vorderen de schorsing van de onmiddellijke tenuitvoer-legging en de nietigverklaring van de dienstorder RWO 2006/1 van 18 juli 2006, uitgaande van de heer ir. Guy Braeckman, Secretaris-generaal van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed.

In deze dienstorder wordt ingegaan op de vraag of en hoe in het Ruimtelijk Orderingsbeleid ruimte kan worden gereserveerd voor het realiseren van sociale woningen.

Met omzendbrieven, dienstnota's, aanschrijvingen, ... geven hiërarchische en met het administratief toezichtbelastende ambtenaren (ministers, secretarissen-generaal, directeurs, provinciegouverneurs) vorm aan hun beleid. Zij verduidelijken meestal hoe wetten en besluiten moeten uitgelegd en toegepast worden, hoe discretionaire bevoegdheden moeten worden uitgeoefend teneinde eenheid in het beleid te verwerven.

In dergelijke nota's worden inlichtingen verschaft, mededelingen gedaan. Dit houdt in dat zij geen rechtsgevolgen beogen.

‘Daar interpretatieve en indicatieve omzendbrieven geen bindend karakter hebben en niet met eigenlijke rechtsregels gelijkgesteld kunnen worden, zijn rechterlijke beslissingen die op een omzendbrief inbreuk plegen uit dien hoofde niet vatbaar voor cassatieberoep en daar ze in beginsel niet griefhoudend zijn, kunnen ze normaliter als zodanig niet bestreden worden door een annulatieberoep bij de Raad van State’ (...).

De bestreden dienstorder RWO 2006/1 van 18 juli 2006 gaat uit van ir. Guy Braeckman, Secretaris-generaal van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO).

De Secretaris-generaal van het Departement RWO is het hoofd van het departement dat op zijn beurt een onderdeel is van de administratie van het beleidsdomein RWO en onder het hiërarchisch gezag staat van de bevoegde Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening.

Het Departement en de Secretaris-generaal beschikken enkel over toegewezen bevoegdheden. De opdrachten en delegaties van bevoegdheden worden geregeld in de wetgeving m.b.t. de BBB (Beter Bestuurlijk Beleid)-operatie.

Geen enkel decreet noch uitvoeringsbesluit in dit verband verleent aan de Secretaris-generaal van het Departement RWO de bevoegdheid om reglementaire bepalingen uit te vaardigen t.a.v. gemeenten of provincies als gemandateerde van de Minister of de Vlaamse Regering.

De Secretaris-generaal van het Departement RWO en de onder hem ressorterende ambtenaren beschikken bovendien niet over enig decretaal bindend advies in het kader van de totstandkoming van de Ruimtelijke Uitvoeringsplannen of BPA's van de lokale overheden.

De Secretaris-generaal poogt als hoofd van het Departement met het dienstorder de ambtenaren, die onder zijn departement ressorteren, te verduidelijken dat men via een ruimtelijk bepalende typologie en voorschriften de mogelijkheid heeft om rekening te houden met sociale doelstellingen.

De bestreden dienstorder houdt tevens rekening met de rechtspraak van uw Raad waarin wordt voorgehouden dat stedenbouwkundige voorschriften van een plan van aanleg geen beperking mogen inhouden van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars. Uw Raad is niet alleen ingegaan tegen een vorm van getrapte detaillering of inrichting van een plangebied, waardoor individuele eigenaars voor onbepaalde tijd in het ongewisse blijven over de uiteindelijke bestemming en inrichting van de betrokken zone (...). Bovendien werd meermaals een stedenbouwkundig voorschrift gesanctioneerd dat niet anders kon worden begrepen dan dat alleen de overheid (of de als overheid beschouwde instanties) en niet particuliere eigenaars zou kunnen instaan voor de realisatie van een bepaalde bestemming. Dit is geen eigendomsbeperking, maar een beperking van de handelingsbekwaamheid van de betrokken eigenaars. (...).

Het bestreden dienstorder heeft derhalve, rekening houdend met deze elementen, enkel willen verwijzen naar de decretale bepalingen en de memorie

van toelichting bij het DRO, volgens dewelke de plannen van aanleg zich niet kunnen uitspreken over zaken die niet ruimtelijk bepalend zijn.

Dergelijke dienstorder heeft enkel het karakter van aanbevelingen, die geen rechtsregels zijn.

De dienstorder vertrekt van en verwijst hiervoor naar de bestaande decretale regeling dat plannen van aanleg zich niet kunnen uitspreken over zaken die niet ruimtelijk bepalend zijn.

In tegenstelling met hetgeen verzoekende partijen trachten aan te geven, worden met de bestreden dienstorder geen nieuwe regels ingevoerd.

‘Dat echter, indien zou blijken dat de vroegere interpretatie en de bestuurspraktijk die op deze interpretatie steunde, niet rechtmatig waren, de omzendbrief in die bijzondere omstandigheden niet geacht mag worden de rechtstoestand te wijzigen, ofschoon hij wellicht wel de feitelijke situatie wijzigt van de betrokkenen;’ (...)

De goedkeuringsbevoegdheid van de Vlaamse Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening van de plannen van aanleg of ruimtelijke uitvoeringsplannen genomen door de lokale overheden, is verplicht om, ondanks haar aanbevelingen, telkens opnieuw de door de lokale besturen genomen beslissingen stuk voor stuk en rekening houdend met de concrete gegevens van elke zaak, op hun eigen merites te beoordelen en in functie van de concrete beoordeling een beslissing te nemen.

2. Dit maakt duidelijk dat de bestreden omzendbrief geen voor schorsing en/of vernietiging vatbare rechtshandeling kan zijn. De verwijzing van verzoekende partijen naar verordenende ministeriële omzendbrieven zijn dan ook in deze niet relevant”;

Overwegende dat de verzoekende partijen de schorsing van de tenuitvoerlegging vorderen van een zgn. “dienstorder” van de secretaris-generaal van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed, betreffende de “ruimtelijke ordening in relatie met sociale woningbouw” waarin onder meer “concrete richtlijnen” worden geven met betrekking tot de “opvolging van het gemeentelijk vergunningenbeleid” en de “advisering van BPA’s, gemeentelijke RUPs en gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen”;

Overwegende dat een secretaris-generaal van een departement van de Vlaamse administratie de bevoegdheid heeft om ten aanzien van zijn ambtenaren standpunten in te nemen en aanbevelingen te formuleren, ook op schriftelijke wijze; dat de verwerende partij op het eerste gezicht kan worden bijgetreden waar zij stelt dat het betwiste “dienstorder” is gericht “tot de ambtenaren van het Departement RWO” en een “verduidelijkende” functie heeft omtrent de erin behandelde problematiek; dat de verzoekende partijen geenszins aantonen dat het voorliggende “dienstorder” een reglementair karakter zou hebben, dat hij m.a.w. aan de bestaande regels nieuwe regels toevoegt, dat het de bedoeling is van de overheid om de in het “dienstorder” vervatte richtlijnen verplichtend te maken, dat de overheid over de bevoegdheid beschikt om diegenen die de richtlijnen moeten toepassen te binden,

en dat de overheid ook over de middelen beschikt om de handhaving van deze richtlijnen af te dwingen; dat de litigieuze “dienstorder” op het eerste gezicht niets meer beoogt dan de bestaande reglementering uit te leggen, en de concrete modaliteiten te bepalen voor de toepassing ervan, en in dit opzicht niet beoogt eigen rechtsgevolgen te sorteren of iets aan de rechtsorde toe te voegen; dat het aangevochten “dienstorder” op het eerste gezicht geen voor vernietiging vatbare akte is; dat de exceptie in de huidige stand van het geding gegrond voorkomt; dat de vordering tot schorsing niet ontvankelijk is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 2.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen augustus 2007, door :

de H.	J. BOVIN,	wnd. kamervoorzitter, staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

J. BOVIN.