

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. van 30 maart 2026
in de zaak

In zake : 1.
 2.
 3. .
 4. .
 5.
 6.
 7.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten
 kantoor houdend te

 bij wie woonplaats wordt gekozen

 tegen :

 de STAD
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat
 kantoor houdend te

 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1.
2.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2024, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de gemeenteraad van van
25 juni 2024 tot definitieve vaststelling van het gemeentelijk beleidskader
 '.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Adjunct-auditeur heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en verzoekers tot tussenkomst hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 december 2025.

Kamervoorzitter heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor de verwerende partij en advocaat , die *loco* advocaat verschijnt voor verzoekers in tussenkomst, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekende partijen en verzoekers in tussenkomst zijn gebruikers en eigenaars van agrarische en beboste percelen ten noordwesten van het stadscentrum van . Langs en doorheen deze percelen lopen in de Atlas der Buurtwegen opgenomen (voet)wegen.

3.2. Met een besluit van 19 december 2023 stelt de gemeenteraad van het ontwerp van het gemeentelijk beleidskader ' voorlopig vast en keurt hij het door het college van burgemeester en schepenen voorgestelde participatietraject goed. Dit besluit stelt:

“Het wensbeeld voor het traag netwerk is een stadsbreed ideaalbeeld op lange termijn en vormt een leidraad voor de versterking van trage wegen. Zes eigenschappen dienen als graadmeter voor die kwaliteit: de samenhang, de fijnmazigheid, de multifunctionaliteit, de veellagigheid, de mate waarin het netwerk ontsloten is en de flexibiliteit van het netwerk. Het wensbeeld voor het traag netwerk hangt op aan drie typologieën. Het zijn lijnelementen die inzetten op de verbinding van tragewegensnippers tot langere tracés.

Langeafstandsweg. Dit is een bovenlokale en ononderbroken verbinding langs herkenbare groenblauwe structuren of lijninfrastructuren, die zo meehelpt de leesbaarheid van het traag netwerk en het landschap te verhogen.

Verbinder. Dit zijn tracés die bestemmingen en wijken aansluiten op langeafstandswegen.

Verfijner. Dit is een trage doorsteek of verbinding op microschaal. Deze typologie omvat enerzijds paden op wijk- of buurniveau die het netwerk verfijnen doorheen bebouwing, binnengebieden en terreinen (functioneel, recreatief of als ontsluiting).

[...]

De drie typologieën – langeafstandswegen, verbinders en verfijners – komen samen in een gebiedsdekkend en aaneengesloten netwerk. Deze wenslijnen zijn een indicatie van een wenselijke verbinding tussen twee punten en vormen geen directe aanleiding tot realisatie. Ze duiden een zoekzone aan waar in overeenstemming met eigenaar(s) zal worden gezocht naar het meest wenselijke tracé. Het wensbeeld is richtinggevend en dynamisch en kan wijzigen in functie van realisaties en toekomstige opportuniteiten. Samen met de stad werden er bovendien een aantal gebiedsgerichte en/of thematische invalshoeken (conform het [decreet van 3 mei 2019 ‘houdende de gemeentewegen’ (hierna: het gemeentewegendecreet)]) uitgewerkt. Zij maken het mogelijk om stapsgewijs te werken [aan] (delen van) het wensbeeld op korte en middellange termijn. Dit zijn de zoekscenario's als opstap naar actie of operation[e]le beleidskeuzes (OBKs). Zij geven bijkomend en diepgaand richting aan het beleidskader. De OBKs maken het mogelijk voor

beleidsmakers en administraties om op stads- en wijkniveau prioriteiten te stellen, een focus vast te leggen als het gaat over het versterken en optimaliseren van het traag netwerk.

[...]

De vier operationele beleidskeuzes voor zijn de volgende:

OBK1 Buurtwegencheck

OBK2 Wandellussen

OBK3 Op avontuur door de vallei van

OBK4 Beleefbare wijken.

[...]

Het voorliggende beleidskader vormt een visie en leidraad voor de uitbouw van een volwaardig traag netwerk in Het kader houdt geen beslissingen in over het juridische statuut van individuele verbindingen. Concrete acties zullen geval per geval en altijd in overleg met de betrokkenen bekeken worden, volgens de regelgeving van toepassing door het [g]emeentewegendecreet. Voorgestelde adviezen of initiatieven impliceren dus geen onmiddellijke actie op het terrein en kunnen pas uitgevoerd worden na grondig bijkomend onderzoek en goedkeuring door de gemeenteraad.”

3.3. Tijdens het van 15 januari 2024 tot 15 februari 2024 gehouden openbaar onderzoek worden door onder meer (de rechtsvoorgangers van) de verzoekende partijen bezwaarschriften ingediend.

3.4. Met een besluit van 25 juni 2024 stelt de gemeenteraad van de het gemeentelijk beleidskader “Tragewegenplan definitief vast (hierna: het bestreden beleidskader), waarbij onder meer het volgende wordt overwogen:

“Het voorliggende beleidskader vormt een visie en leidraad voor de uitbouw van een volwaardig traag netwerk in . Het kader houdt geen beslissingen in over het juridische statuut van individuele verbindingen. Concrete acties zullen geval per geval en altijd in overleg met de betrokkenen bekeken worden, volgens de regelgeving van toepassing door het Gemeentewegendecreet. Voorgestelde adviezen of kansen impliceren dus geen onmiddellijke actie op het terrein en kunnen pas uitgevoerd worden na goedkeuring door de gemeenteraad. De opgenomen wenslijnen zijn een indicatie van een wenselijke verbinding tussen twee punten en vormen geen directe aanleiding tot realisatie. Ze duiden een zoekzone aan waar in overeenstemming met eigenaar(s) zal worden gezocht naar het meest wenselijke tracé. Het wensbeeld is richtinggevend en dynamisch en kan wijzigen in functie van realisaties en toekomstige opportuniteiten.

[...]

Sinds het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen vallen alle

buurtwegen die opgetekend staan in de Atlas der Buurtwegen onder het statuut van ‘gemeenteweg’. Verspreid over het grondgebied van liggen heel wat (potentiële) trage wegen die tot dat statuut behoren. In totaal spreken we over 134 km aan trage wegen waarvan een deel toegankelijk maar ook een groot deel ontoegankelijk of op het terrein niet meer zichtbaar is.

De ‘buurtwegen-check’ screent elk ontoegankelijk wegsegment (lokale situatie en toets wensbeeld) om er een advies of potentiële maatregel aan te koppelen (herstellen, verplaatsen, opheffen). Deze check dient als leidraad om het tragewegennetwerk te verdichten, *quick wins* te verzilveren of ‘vergeten’ tracés eventueel op te heffen. Zo kan stapsgewijs de situatie op terrein in overeenstemming gebracht worden met het statuut van deze wegen conform de decretale regelgeving.

De afwegingsgronden voor de check volgen de algemene doelstellingen en principes van het GWD. Er wordt gestreefd naar maximaal herstel, met voorkeur voor de oorspronkelijke locatie. Een eventuele verplaatsing heeft een zo klein mogelijke omloopfactor. Het besluit tot opheffing is een uitzonderingsmaatregel. De resultaten uit de buurtwegen-check zijn inzetbaar bij en verweven met de uitwerking van de andere operationele keuzes. De buurtwegencheck zorgt ook voor een vlottere dossierbehandeling van omgevingsvergunningen (waar buurtwegen in aanwezig zijn) gezien er op basis van een gemotiveerd kader een advies kan geformuleerd worden. Dit verhoogt de transparantie naar de burger toe.

De kaart en adviezen met betrekking tot OBK 1 worden gevisualiseerd in bijlage 3, op A0 en als A4-atlas. De categorie ‘aanleggen - verplaatsen’ adviseert om bepaalde verbindingen te herstellen in toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, als brugje/onderdoorgang of als verplaatst tracé. In dit laatste geval wordt ook een suggestie gedaan m.b.t. een mogelijk te onderzoeken tracé. In veel gevallen kan een weg (vermoedelijk) hersteld worden op de oorspronkelijke (historische) locatie. In dat geval zijn er snoei- en maaiwerken nodig en/of moet er opgetreden worden tegen inname van de weg door aangelanden. Ook worden er randmaatregelen voorgesteld bv. herkenning van de weg vergroten met een naambordje. Tracés die hun functie totaal verloren hebben, bijna onmogelijk te herstellen zijn of waarvoor alternatieven bestaan, krijgen het advies ‘opheffen’ mee. De voormalige buurtwegen die vandaag wel toegankelijk zijn, staan eveneens op de kaart. Zij krijgen het advies ‘behouden & bestendigen’. Aan andere wegsegmenten zijn geen specifieke adviezen gekoppeld (‘geen ingrepen’). Hier gaat het meestal om doodlopende toegangswegen.”

IV. Tussenkost

4. Daar verzoekers in tussenkost zich in dezelfde situatie bevinden als de verzoekende partijen, is er reden om hun verzoek tot tussenkost in te willigen.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

5. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij een exceptie van onontvankelijkheid op. Zij meent dat het bestreden beleidskader geen voor vernietiging vatbare rechtshandeling is. De inventaris van trage wegen opgenomen in dit beleidskader heeft geen enkel rechtsgevolg. Het is een inventaris aan de hand waarvan later acties kunnen – niet: moeten – ondernomen worden. In die zin is het opmaken van de inventaris niet meer dan een voorbereidende handeling. Het beleidskader is geen juridisch instrument dat als toetsingskader moet worden gebruikt voor vergunningsaanvragen of andere administratieve rechtshandelingen. Iedere vergunningsaanvraag en ieder verzoek tot wijziging, verlegging of afschaffing van buurtwegen zal op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld. Het bestreden beleidskader bevat geen aanwijzing van al dan niet voormalige gemeentewegen die opnieuw moeten worden opengesteld, en evenmin bevat het een rechtstreekse verplichting om welke weg dan ook terug open te stellen. Bovendien vloeit de opdracht om zoveel mogelijk voormalige wegen terug open te stellen, als die er al zou zijn, niet voort uit de bestreden beslissing maar uit de artikelen 3 en 4 van het gemeentewegendecreet. Het bestreden besluit voegt geen juridisch afdwingbare verplichtingen toe die niet reeds voortvloeien uit het gemeentewegendecreet zelf.

6. In hun memorie van wederantwoord reageren de verzoekende partijen dat artikel 2.1.2, § 7, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) uitdrukkelijk stelt dat structuurplannen geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor vergunningsaanvragen, doch bij ruimtelijke beleidsplannen is dit niet langer uitdrukkelijk opgenomen. Een beleidsplan kan als beleidsmatige gewenste ontwikkeling krachtens artikel 4.3.1, § 2, VCRO als juridisch instrument worden gebruikt als toetsingskader voor vergunningsaanvragen. Een beleidskader is dan ook een aanvechtbaar plan.

Volgens de verzoekende partijen klemmt dit te dezen des te meer nu het bestreden beleidskader minstens ten aanzien van latere individuele beslissingen bindende bepalingen oplegt en rechtstreekse gevolgen teweegbrengt ten aanzien van hun percelen. Over die percelen lopen immers ontoegankelijke wegenissen die opgenomen zouden zijn in de Atlas der Buurtwegen. Bij het beantwoorden van de bezwaren, die geleid hebben tot goedkeuring van het bestreden beleidskader, wordt voorgehouden dat de buurtwegen die zijn opgenomen in de Atlas der Buurtwegen nog steeds een juridische status hebben als een publiekrechtelijke erfdienstbaarheid en/of openbaar domein. Dit maakt dat deze buurtwegen in de operationele beleidskeuze 1 (OBK 1) “Buurtwegencheck” grondig zijn gescreend en “voorgesteld om te behouden”. In die optiek worden wel degelijk beslissingen genomen over deze buurtwegen wat hun juridische status betreft. De opname van buurtwegen in OBK1 impliceert immers dat de verwerende partij deze wegen als buurtwegen beschouwt, ook al zijn ze reeds decennialang in onbruik geraakt en/of verdwenen. In die zin gaat het in ieder geval wel om bindende bepalingen, met rechtstreekse gevolgen (namelijk de gevolgen van de aanduiding als buurtweg/gemeenteweg). Aan deze wegenis zal een bindende herstelmaatregel worden opgelegd, zodat het beleidskader minstens voor dit onderdeel verordenend is en concreet bedoeld is om gehanteerd te worden bij het beoordelen van het statuut van individuele verbindingen.

7. In hun laatste memorie benadrukken de verzoekende partijen en de eerste tussenkomende partij dat artikel 10 van het gemeentewegendecreet er de gemeente uitdrukkelijk toe verplicht om rekening te houden met de beleidskaders die ze heeft opgesteld inzake gemeentewegen. In die optiek maakt artikel 10 van het gemeentewegendecreet deze beleidskaders bindend voor de gemeente. Deze bepaling verplicht tot een rechtstreekse toetsing van latere individuele beslissingen aan het bestreden beleidskader. Doordat er ten aanzien van de verzoekende partijen rechtsgevolgen worden gecreëerd, kan het bestreden besluit wel degelijk het voorwerp uitmaken van een annulatieprocedure bij de Raad van State.

Beoordeling

8. Dat de verwerende partij – zoals artikel 10 van het gemeentewegendecreet voorschrijft – in de toekomst rekening zal moeten houden met “de doelstellingen en principes” van het bestreden beleidskader betekent nog niet dat dit beleidskader bindende rechtsgevolgen heeft ten aanzien van de verzoekende partijen. De inhoud van de nog te nemen beslissingen over individuele trage wegen staat op basis van het bestreden beleidskader niet vast. Hoe dan ook dienen die individuele beslissingen het resultaat te zijn van een specifieke procedure waarin het concrete ontwerp aan een openbaar onderzoek wordt onderworpen.

9. Artikel 85 van het gemeentewegendecreet luidt:

“Alle gemeentelijke wegen en buurtwegen in de zin van de wet van 10 april 1841 op de buurtwegen die bestaan op 1 september 2019, worden voor de toepassing van dit decreet geacht een gemeenteweg te zijn.”

Zoals reeds is bevestigd in onder meer 's Raads arresten nrs. en van 21 februari 2025 en nr. van 13 maart 2026, is een in de Atlas der Buurtwegen opgenomen buurtweg die uiterlijk op 1 september 2019 niet is afgeschaft volgens de in de buurtwegenwet van 10 april 1841 voorgeschreven procedure, een bestaande buurtweg in de zin van artikel 85 van het gemeentewegendecreet. Het “bestaan” van buurtwegen in de zin van artikel 85 van het gemeentewegendecreet is met andere woorden een juridisch bestaan. Noch de feitelijke toestand van het terrein, noch de vraag of de wegzate van de buurtweg – vanuit het oogpunt van het eigendomsrecht – verjaard zou zijn, noch de vraag of de gemeente deze zate ooit in bezit heeft genomen, is ter zake relevant.

Dat ook de ontoegankelijke en niet op het terrein zichtbare buurtwegen die in de Atlas der Buurtwegen opgenomen zijn, beschouwd moeten worden als gemeentewegen volgt uit artikel 85 van het gemeentewegendecreet en

niet uit het bestreden beleidskader.

Anders dan de verzoekende partijen menen, houdt het bestreden beleidskader geen wijziging in van het juridisch statuut van de wegen die langs en doorheen hun percelen lopen.

10. Dat het bestreden beleidskader bindende rechtsgevolgen zou hebben voor de verzoekende partijen volgt evenmin uit de omstandigheid dat artikel 4.3.1, § 2, VCRO het vergunningverlenende bestuursorgaan toelaat bij de beoordeling van omgevingsvergunningsaanvragen het aspect “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” “in rekening [te] brengen”.

11. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

VI. Rechtsplegingsvergoeding

12. De verwerende partij verantwoordt niet waarom haar méér zou moeten worden toegekend dan het basisbedrag van de rechtsplegingsvergoeding van 770 euro.

BESLISSING

1. Het verzoek van . tot tussenkomst wordt ingewilligd.

2. De Raad van State verwerpt het beroep.

3. De verzoekende partijen worden, elk voor een zevende, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig maart tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

		kamervoorzitter,
	,	staatsraad,
	,	staatsraad,
bijgestaan door		
	,	griffier.

De griffier

De voorzitter