Stuk **216** (2004-2005) – Nr. 1

V L A A M S P A R L E M E N T

Zitting 2004-2005

24 februari 2005

VERZOEKSCHRIFT

over de illegale toepassing van de stedenbouwwetgeving door openbare besturen

VERSLAG

namens de Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed uitgebracht door de heren Erik Matthijs en Pieter Huybrechts

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Patrick Lachaert.

Vaste leden:

de heren Pieter Huybrechts, Stefaan Sintobin, mevrouw Marleen Van den Eynde, de heren Wim Van Dijck, Frans Wymeersch;

mevrouw Hilde Crevits, de heer Erik Matthijs, de dames Tinne Rombouts, Joke Schauvliege;

de heer Karlos Callens, mevrouw Stern Demeulenaere, de heer Patrick Lachaert;

de heren Jos Bex, Bart Martens, André Van Nieuwkerke.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heer Felix Strackx, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer John Vrancken, N.;

de heer Jos De Meyer, mevrouw Trees Merckx-Van Goey, de heren Frans Peeters, Jan Verfaillie;

de heer Jean-Marie Dedecker, mevrouw Dominique Guns, de heer Paul Wille;

de heren Herman Lauwers, Jacky Maes, Ludo Sannen.

Toegevoegde leden:

de heer Rudi Daems;

de heer Mark Demesmaeker.

INHOUD

Blz.

1. Procedure 4
2. Inhoud van het verzoekschrift 4
3. Bespreking van het verzoekschrift en het advies van de ombudsdienst 4
3.1. Antwoord van de minister op het advies van de ombudsdienst 4
3.2. Bijkomende toelichting door de Vlaamse Ombudsdienst 5
3.3. Voortzetting van de bespreking 7
4. Conclusie 8

Bijlagen

1. Samenvatting van de inhoud van het verzoekschrift 11
2. Antwoord van de afdeling Bouwinspectie van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (d.d. 1 april 2004) 13
3. Advies van de Vlaamse Ombudsdienst van 24 mei 2004 15
4. Antwoord van de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, op het advies van de Vlaamse Ombudsdienst 19

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak het verzoekschrift over de illegale toepassing van de stedenbouwwetgeving op 17 november en 16 december 2004 en 27 januari 2005. Het verslag wordt uitgebracht door de heren Erik Matthijs en Pieter Huybrechts.

Het verzoekschrift van de heer Peter Verhaeghe werd in de vorige legislatuur reeds besproken door de toenmalige Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Daarover werd verslag uitgebracht in *Parl. St.* Vl. Parl. 2003-04, nr. 2267/1.

1. Procedure

Het verzoekschrift werd ingediend op 29 januari 2004 en ontvankelijk bevonden op 3 februari 2004. De toenmalige Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening besprak het verzoekschrift op 19 februari en 1 april 2004. Daarover werd door de heren Jef Van Looy en Johan Malcorps verslag uitgebracht in *Parl. St.* Vl. Parl. 2003-04, nr. 2267/1.

Op 4 mei 2004 werd het verzoekschrift door de plenaire vergadering verwezen naar de Vlaamse Ombudsdienst, die op 24 mei 2004 advies uitbracht. Op 26 mei 2004 werd het advies van de ombudsdienst en het verzoekschrift opnieuw verwezen naar de Commissie voor Leefmilieu, Natuurbehoud en Ruimtelijke Ordening. Die commissie kon het verzoekschrift echter niet meer opnieuw behandelen voor het einde van de legislatuur.

De nieuwe Commissie voor Leefmilieu en Natuur, Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed besprak het verzoekschrift op 17 november en 16 december 2004 en 27 januari 2005.

2. Inhoud van het verzoekschrift

De verzoeker vraagt het Vlaams Parlement een onderzoek in te stellen naar (1) de correcte naleving van de stedenbouwkundige regelgeving door de verschillende bestuurlijke niveaus in Vlaanderen en (2) de doeltreffendheid van de bestaande maatregelen om illegale toepassing van de stedenbouwwetgeving door overheidsbesturen te bestrijden.

Een meer omstandige samenvatting van het verzoekschrift is opgenomen in het verslag dat vorige legislatuur werd uitgebracht (*Parl. St.* Vl. Parl. 2003-04, nr. 2267/1). Voor een goed begrip van het verzoekschrift wordt deze samenvatting nog eens als bijlage 1 toegevoegd aan dit verslag.

3. Bespreking van het verzoekschrift en het advies van de ombudsdienst

3.1. Antwoord van de minister op het advies van de ombudsdienst

De commissie nam het verzoekschrift opnieuw in behandeling op 17 november 2004. De heer *Patrick Lachaert*, voorzitter, herinnert eraan dat het verzoekschrift reeds werd besproken tijdens de vorige legislatuur en dat bij die gelegenheid een antwoord van de bevoegde administratie werd gevraagd. Op 1 april 2004 gaf een ambtenaar van de afdeling Bouwinspectie van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (AROHM) een reactie in de commissie (bijlage 2 bij dit verslag).

Intussen is er echter ook het advies van de Vlaamse Ombudsdienst (bijlage 3), aangezien het verzoekschrift door de plenaire vergadering van 4 mei 2005 naar de ombudsdienst werd verwezen. De commissie stemt in met het voorstel van de voorzitter om een nieuwe reactie van de minister te vragen.

Op 10 december 2004 antwoordt de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, schriftelijk op de nieuw aangebrachte argumentatie in het advies van de ombudsdienst (zie bijlage 4).

In de commissievergadering van 16 december 2004 wijst de heer *Frans Wymeersch*, waarnemend voorzitter, erop dat het antwoord van de minister een aantal elementen bevat die kunnen bijdragen tot het formuleren van een conclusie inzake het verzoekschrift. Zo stelt de minister in zijn antwoord dat:

– het probleem van de regulariseerbaarheid van constructies die enkel vergunbaar zijn via het toestaan van een afwijking op de vigerende BPA-voorschriften deels opgelost is;

– overleg zal worden gepleegd over de vraag of de regelgeving over bouwen in het gezichtsveld van een monument nog kan worden verbeterd;

– de administratieve beroepsmogelijkheid voor derden in werking treedt bij het effectief ontvoogden van de gemeenten inzake ruimtelijke ordening. De verplichting om de bezwaarindieners individueel op de hoogte te brengen van de genomen beslissing zou een zware administratieve last meebrengen en lijkt de minister niet haalbaar;

– bij een evaluatie van het klachtendecreet kan worden nagegaan of het mogelijk is een gerechtelijke procedure op te schorten tijdens de klachtenbehandeling door een ombudsdienst.

De waarnemend voorzitter stelt echter voor om vooraleer tot een conclusie te komen de Vlaamse Ombudsdienst in de commissie te horen over het uitgebrachte advies. Na een korte gedachtewisseling stemt de commissie in met dit voorstel.

3.2. Bijkomende toelichting door de Vlaamse Ombudsdienst

De heren *Bernard Hubeau*, Vlaams Ombudsman, en *Erwin Janssens*, onderzoeker bij de Vlaamse Ombudsdienst, geven op 27 januari 2005 een toelichting in de commissie.

De heer *Bernard Hubeau* ziet het verzoekschrift als een aanleiding om na te denken en van gedachte te wisselen over het terecht aangekaarte knelpunt van de onwettig afgeleverde vergunningen. Het verzoekschrift gaat immers over vergunningen waarbij bepaalde vormvereisten en verplichtingen of wezenlijke bepalingen van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening niet werden nageleefd. De verzoeker haalt een aantal voorbeelden aan waaruit blijkt dat het probleem de nodige aandacht verdient.

In het advies van de ombudsdienst van 24 mei 2004 wordt getracht aan de hand van de aangehaalde concrete voorbeelden mogelijke inhoudelijke en procedurele verbeterpunten op te sommen. De minister reageerde reeds op deze verbeterpunten. De heer Hubeau wil nu verder gaan dan die voorbeelden en verbeterpunten en het verzoekschrift aangrijpen om meer fundamentele opmerkingen te maken. De spreker wil daarbij de invalshoeken hanteren van de kwaliteit van de vergunningverlening en de rechtszekerheid voor de burger. In het geval van onwettig afgeleverde vergunningen, ook al zijn die beperkt in aantal, heeft de burger immers geen zekerheid over het blijvende karakter van de vergunning.

De heer Hubeau benadrukt dat het om voorstellen gaat die de bedoeling hebben de discussie aan te wakkeren. Bepaalde voorstellen kunnen de indruk geven in te gaan tegen de basisoptie van subsidiariteit in de vergunningverlening, met name ruimere verantwoordelijkheden voor de lokale overheid, maar ook die voorstellen zijn ingegeven door de doelstelling om de kwaliteit van de vergunningverlening en de rechtszekerheid te verbeteren.

Kwaliteitsbewaking door de Vlaamse overheid

Drie voorstellen betreffen de kwaliteitsbewaking door de Vlaamse overheid.

Een eerste voorstel is de opwaardering van de schorsings- en beroepsbevoegdheid van AROHM. Nu mag men de vergunning beginnen uitvoeren als AROHM niet binnen 25 dagen te rekenen vanaf de kennisgeving ervan, een beslissing tot schorsing ter kennis geeft. AROHM kan de termijn laten verstrijken zonder een standpunt in te nemen. Er kan gedacht worden aan een systeem waarbij AROHM zich uitdrukkelijk akkoord moet verklaren met de vergunning, niet alleen inhoudelijk maar ook procedureel. Het gaat daarbij dus niet alleen over de vraag of de werken vergunbaar zijn, maar ook of de procedure (openbaar onderzoek, adviezen) correct is verlopen.

Een gelijkaardig systeem kan volgens de heer Hubeau worden ingevoerd ten aanzien van vergunningen die door de bestendige deputatie worden afgeleverd. Momenteel kan AROHM gewoon de beroepstermijn laten verstrijken zonder echt een standpunt in te nemen.

Een andere, meer vergaande denkpiste is van de gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige

ambtenaren Vlaamse ambtenaren te maken, ter beschikking gesteld van de gemeente en de provincie. Momenteel zitten de gemeentelijke en provinciale stedenbouwkundige ambtenaren vaak in een delicate positie. Door hun statuut aan te passen, bijvoorbeeld naar analogie met de gewestelijke ontvanger, kunnen zij in volle onafhankelijkheid ten aanzien van het lokale bestuur hun adviesnota over de vergunningsaanvraag opstellen. De beslissingsbevoegdheid over de vergunningsaanvragen blijft bij het schepencollege en de bestendige deputatie.

De Vlaamse overheid is in dat scenario ook volledig verantwoordelijk voor vorming en individuele ondersteuning. Eventueel kunnen de ambtenaren dan tijdens piekmomenten tijdelijk elders ingezet worden dan in 'hun' gemeente of provincie (systeem van de 'taskforce').

Een derde voorstel betreft een geïnformatiseerd stappenplan voor vergunningsaanvragen. De website van Ruimtelijke Ordening bevat reeds een uitstekend, zij het louter informatief, overzicht van de stappen die bij de behandeling van vergunningsaanvragen moeten worden gezet, zowel voor de burger als voor de gemeenten. Toch wordt in een aantal gevallen nagelaten een openbaar onderzoek te houden, of wordt vergeten een bepaald advies in te winnen.

Volgens de spreker zou op termijn een programma kunnen worden ontwikkeld dat een individueel, concreet stappenplan opmaakt: de ambtenaar duidt het perceel en het type van geplande werkzaamheden aan, en het programma duidt concreet aan of een openbaar onderzoek nodig is, welke adviezen moeten worden ingewonnen enzovoort. Gelet op de vorderingen van het GIS (Geografisch Informatiesysteem) is dit niet onrealistisch. Een dergelijk stappenplan zou ongetwijfeld de foutenmarge verkleinen. In het programma zou zelfs een blokkeringsmechanisme kunnen verwerkt worden als een bepaalde stap, bijvoorbeeld een adviesvraag, niet wordt gezet.

De overheid zou dan ook een afschrift van het geïndividualiseerd stappenplan aan de aanvrager kunnen bezorgen. Een afschrift komt ook in het aanvraagdossier terecht, zodat het kan ingekeken worden door anderen in het kader van een openbaar onderzoek. Dit vergemakkelijkt ook het toezicht door AROHM.

Kwaliteitsbewaking door de burger

De Vlaamse Ombudsdienst is niet geobsedeerd door het gelijk van de burger en het ongelijk van de administratie. Ook de burger draagt een verantwoordelijkheid bij de kwaliteit van de vergunningverlening.

Door het reeds vermelde stappenplan, waarvan de burger een kopie kan krijgen of waarin hij inzage krijgt, kan de burger zelf een aanvraag opvolgen en nagaan of alle nodige stappen wel gezet zijn.

Een ander voorstel is het verhoogde toezicht op de bekendmaking door aanplakking. De omwonenden moeten uiteraard weten dat er een vergunningsaanvraag is ingediend. Geregeld beweren buren of belanghebbende derden dat zij geen bericht hebben zien hangen en dus geen bezwaarschrift konden indienen. Eventueel kan met fotomateriaal de aanplakking van berichten worden bewezen.

Een derde voorstel inzake de kwaliteitsbewaking door de burger is een vervroegde bekendmaking van de vergunning. Dat een vergunning afgeleverd is, wordt nu eigenlijk enkel bekendgemaakt doordat de aanvrager een mededeling aanplakt op het terrein. Een aanplakking net voor de aanvang van de werken geeft de omwonenden echter weinig kans om nog tijdig te reageren op eventuele onwettigheden. Men zou dus de aanplakkingsverplichting kunnen vervroegen, bijvoorbeeld naar een tijdstip onmiddellijk na de kennisgeving aan de aanvrager. Omwonenden kunnen dan eventueel AROHM nog tijdens de schorsingsperiode attent maken op bepaalde onregelmatigheden.

Sanctionering van foutieve vergunningverlening

Hoe kan worden opgetreden indien er toch foutief een vergunning wordt verleend? De mogelijke antwoorden zijn volgens de heer Hubeau beperkt.

Wat fouten in individuele dossiers betreft, kan in de eerste plaats verwezen worden naar de algemene aansprakelijkheidsregeling van het Burgerlijk Wetboek (burgerlijke rechtbank) en naar de mogelijkheid om de beslissing aan te vechten voor de Raad van State. Een rechtszaak starten tegen de overheid is voor de meeste burgers echter geen haalbare en realistische optie, onder meer omdat

het resultaat onzeker is en de uitspraak lang op zich laat wachten.

Artikel 193, §4, van het decreet ruimtelijke ordening bevat reeds een sanctie voor gemeenten die in het kader van de taken die krachtens het decreet worden opgedragen, blijk geven van onbehoorlijk bestuur. Het decreet geeft onder meer als voorbeeld de vaststelling dat de door de gemeente afgeleverde vergunningen voor een significant aandeel aanleiding geven tot de inwilliging van beroepschriften. De provincie neemt dan de taken inzake vergunningverlening over.

De sanctie is uiteraard pas mogelijk wanneer dat soort gegevens per gemeente worden bijgehouden. Het is voor de spreker niet duidelijk of er reeds statistieken worden bijgehouden van de schorsingen, vernietigingen en inwilliging van beroepen per gemeente.

De heer Hubeau stelt verder vast dat er geen gelijkaardige bepaling bestaat voor onbehoorlijk bestuur vanwege de provincie. Nochtans kan ook daar de vraag over voldoende kwaliteit gesteld worden.

*Kwaliteitsbewaking door de rechte*r

Zoals reeds vermeld, is er voor de burger een hoge drempel om een onwettige vergunning aan te vechten voor de Raad van State of de gewone rechter. Die hoge drempel bestaat ook inzake de mogelijkheid van de burger om op grond van de wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake de bescherming van het leefmilieu, een vordering tot staking in te stellen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het geval de gemeente nalaat dat te doen. Er werd bij de parlementaire voorbereiding van deze wet wel aanvaard dat aspecten van ruimtelijke ordening daaronder vallen, maar het criterium is natuurlijk wel dat ze invloed hebben op het leefmilieu. Interessant is volgens de spreker dat die wet ook een vorderingsrecht toekent aan vzw's die het collectieve milieubelang beogen te beschermen. Volgens de heer Hubeau zou kunnen worden overwogen om een dergelijk vorderingsrecht in te schrijven in het decreet ruimtelijke ordening, onder meer gericht op onwettigheid van stedenbouwkundige vergunningen. Dit zou alleszins toelaten om sneller te reageren op een (dreigende) onwettige situatie dan in de procedure voor de Raad van State of de gewone rechter.

Conclusie van de ombudsdienst

De heer Hubeau herhaalt dat de voorstellen de indruk kunnen geven dat de subsidiariteit gedeeltelijk wordt teruggeschroefd. Dit kan verwondering wekken, maar wanneer blijkt dat op het niveau van de gemeenten bewust essentiële vormvereisten en bepalingen niet worden nageleefd, en de verzoeker heeft daarvan voorbeelden gegeven, moet de kwaliteitsbewaking op hoger niveau worden versterkt. Dit moet echter selectief gebeuren en zonder het hele proces te verlammen.

3.3. Voortzetting van de bespreking

De heer *Patrick Lachaert*, voorzitter, stelt dat het duidelijk is dat de bekommernissen van de verzoeker over het naleven van de wetgeving inzake ruimtelijke ordening door openbare besturen terecht zijn, of althans gedeeltelijk terecht, want in veruit de meeste gevallen wordt de wetgeving wel correct nageleefd door de vergunningverlenende overheden. Dit mag niet uit het oog worden verloren.

De ombudsdienst wees op een aantal knelpunten en stelde een aantal verbeterpunten of mogelijke deeloplossingen voor. Het is voor de voorzitter echter ook duidelijk dat een aantal knelpunten niet onmiddellijk zullen opgelost worden en dat over de voorgestelde verbeterpunten nog veel discussie mogelijk is. Over een aantal punten, zoals een te soepele of een te strenge toepassing van de regels, is bovendien een blijvende discussie mogelijk. De voorzitter meent daarom dat de commissie zich tot besluit zou kunnen voornemen om in haar verdere werkzaamheden, in het bijzonder bij de wijzigingen van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, aandacht te besteden aan de aangehaalde knelpunten en mogelijke verbeteringen. Het voorstel van de voorzitter is de behandeling van het verzoekschrift met die conclusie af te ronden en de problematiek verder op te volgen in de werkzaamheden van de commissie.

De heer *Bernard Hubeau*, Vlaams Ombudsman, laat opmerken dat de ombudsdienst ook op eigen

initiatief een advies kan uitbrengen wanneer een wijziging van het decreet ruimtelijke ordening wordt aangekondigd. De *voorzitter* kan instemmen met deze werkwijze.

De heer *Pieter Huybrechts* deelt het standpunt dat vergunningen wettig moeten worden afgeleverd – dat is de logica zelf. De regelgeving inzake ruimtelijke ordening is echter complex, zoals ook reeds door de ombudsdienst werd opgemerkt, en de uitvoering ervan door de besturen en de administratie verloopt stroef. Daarom moet voorzichtig worden omgegaan met de voorstellen tot wijziging: de complexe procedure en de loodzware administratieve last mogen niet opnieuw worden vergroot. Dat zou tot nieuwe klachten leiden, bijvoorbeeld over de termijnen voor het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen.

De *voorzitter* meent dat de discussie over concrete verbeteringen later moet gevoerd worden op basis van in te dienen tekstvoorstellen en de daarbij horende toelichtingen.

De heer *Rudi Daems* stelt vast dat bij de behandeling van het verzoekschrift in de commissie afstand werd genomen van het concrete dossier en dat, mede door de inbreng van de ombudsdienst, het onderwerp op een meer algemene wijze werd benaderd. Die werkwijze verdient navolging, indien het verzoekschrift zich daartoe leent. Het lid sluit zich aan bij het voorstel om mogelijke verbeterpunten te screenen bij de (aangekondigde) wijzigingen van het decreet ruimtelijke ordening. Volgens de heer Daems kan een deel van de voorstellen van de ombudsdienst echter ook worden gerealiseerd zonder in het decreet in te grijpen. Het meer transparant maken van de vergunningenprocedure en het verhogen van de betrokkenheid van de burger, kan wellicht ook op niveau van ministeriële besluiten en uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse Regering. De commissie zou de mening van de minister daarover kunnen vragen.

De heer *Karlos Callens* vindt het advies en de bijkomende voorstellen van de ombudsdienst interessant. Het lid heeft echter de indruk dat de algemene teneur inhoudt dat het vertrouwen in de gemeentebesturen en de gemeentelijke ambtenaren wordt opgezegd. Een gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar heeft echter ook wettelijke en deontologische plichten. Zoals ook, naar analogie met het aangehaalde voorbeeld van de gewestelijke ontvanger, de gemeenteontvanger als rekenplichtige verantwoording moet afleggen over zijn verrichtingen. Naar aanleiding van insinuaties over een concreet geval in het verzoekschrift kan niet zomaar het vertrouwen in de lokale stedenbouwkundige ambtenaren in vraag worden gesteld. De *voorzitter* bevestigt dat de ervaring leert dat gemeentelijke ambtenaren niet altijd slaafs het schepencollege volgen.

4. Conclusie

De commissie stemt in met de conclusie van de voorzitter om in haar verdere werkzaamheden, in het bijzonder bij de wijzigingen van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, aandacht te besteden aan de in het verzoekschrift en het advies van de Vlaamse Ombudsdienst aangehaalde knelpunten en mogelijke verbeteringen. De behandeling van het verzoekschrift wordt daarmee afgesloten.

De verslaggevers, *De voorzitter,*

Erik MATTHIJS Patrick LACHAERT
Pieter HUYBRECHTS

BIJLAGEN

Bijlage 1. Samenvatting van de inhoud van het verzoekschrift

(zoals opgenomen in *Parl. St.* Vl. Parl. 2004-05, nr. 2267/1)

De verzoeker vraagt het parlement een onderzoek in te stellen naar (1) de correcte naleving van de stedenbouwkundige regelgeving door de verschillende bestuurlijke niveaus in Vlaanderen en (2) de doeltreffendheid van de bestaande maatregelen om illegale toepassing van de stedenbouwwetgeving door overheidsbesturen te bestrijden.

In 2000 zou men volgens de verzoeker de gemeenten classificeren naargelang de betrouwbaarheid waarmee ze bouwvergunningen uitreiken. Actuele dossiers doen de verzoeker echter ook twijfelen aan de betrouwbaarheid van de overige bestuurlijke niveaus. Het lijkt erop dat alle bestuursniveaus behulpzaam zijn bij het legaliseren van illegale handelingen, desnoods met behulp van onwettelijke vergunningen.

Volgens de verzoeker worden bouwmisdrijven steevast gedefinieerd als bouwwerken die niet vergund werden. Er wordt echter gezwegen over bouwmisdrijven die enkel mogelijk zijn door het "creatief" en "illegaal" omspringen met regelgeving. Het naleven van de regelgeving voor het verlenen van vergunningen blijkt volgens de verzoeker een web met grote gaten. De terechte inspanningen om de vergunningstermijnen in te perken, lijken ironisch als bijvoorbeeld retroactief vergunnen mogelijk is.

De verzoeker meent in zijn uitgebreid verzoekschrift aan de hand van voorbeelden te kunnen aantonen dat de verschillende overheden de regelgeving niet respecteren en dat er niet doeltreffend wordt opgetreden tegen deze besturen. Bij de gegeven voorbeelden worden geen namen van gemeenten en bouwheren vermeld.

De administratie en de bevoegde minister kijken volgens de verzoeker de andere kant uit wanneer ze worden ingelicht over illegale vergunningen en een veelvoud aan bouwovertredingen. Regularisatie in strijd met de bestemmingsvoorschriften wordt gedoogd.

De burgers kunnen wel per dossier voor de rechtbank ijveren voor bestuurlijke rechtvaardigheid, maar de mogelijkheden daartoe zijn beperkt. Enkel burgers die zelf een aantoonbaar nadeel ondervinden van de niet correct toegepaste wetgeving en die hebben deelgenomen aan het openbaar onderzoek komen hiervoor in aanmerking. Deze burgers beschikken maar over een uiterst beperkte bezwaartermijn en moeten zelf de financiële, en eventueel ook sociale gevolgen van deze acties dragen. Volgens de verzoeker is hiermee geen afdoend rechtsmiddel omschreven om misbruiken met bestuurshandelingen te voorkomen.

Het selectief hanteren van regelgeving en het overtreden ervan door bewindslieden is volgens de verzoeker een kaakslag voor het democratisch model. De strafbepalingen inzake bouwovertredingen werden recent aangepast om verjaring van bouwmisdrijven mogelijk te maken en daarbij werd gesteld dat dit zou samengaan met strenger toezicht. De aangehaalde voorbeelden illustreren volgens de verzoeker dat dit niet het geval is. Dat niet wordt opgetreden tegen besturen die de wet niet toepassen, is volgens de verzoeker een voedingsbodem voor frustratie, ongeloof en extreme standpunten.

Bijlage 2. Antwoord van de afdeling Bouwinspectie van de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen (d.d. 1 april 2004)

De verzoeker hangt een eerder pessimistisch beeld op over de overheden en administraties die verantwoordelijk zijn voor de planning, de vergunningverlening en de handhaving van de ruimtelijke ordening, wat dan weer aanleiding zou geven tot het frustreren van gemotiveerde ambtenaren.

De vraag is of de verzoeker een juist beeld schetst, dan wel of hij enkele - anoniem gemaakte - dossiers te zwaar uitvergroot. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet eerst de context worden geschetst.

De overheden en administraties (alleszins de gewestelijke) verwerken duizenden dossiers per jaar. De toeloop van dossiers is zo groot dat er voor en in de gewestelijke administraties prioriteiten moesten en moeten worden gesteld. Bovendien is algemeen politiek aanvaard dat de burger het recht heeft om binnen een niet al te lang tijdsbestek uitsluitsel te krijgen over zijn aanvraag. Daarom werd de regelgeving met betrekking tot het verplicht advies van de gemachtigde ambtenaar aangepast: de termijnen voor advies werden ingekort, de categorieën van dossiers waarvoor geen advies meer moet worden ingewonnen werden uitgebreid. Dit alles binnen een traject waarin de gemeenten steeds verder worden geresponsabiliseerd.

Het mag geen verwondering wekken dat niet elk dossier op een even grondige wijze kan worden behandeld. In 2000 werden er ca. 36.000 dossiers voor advies voorgelegd, terwijl er 49.700 dossiers rechtstreeks door de gemeenten konden worden afgehandeld. Volgens een inschatting bedraagt dit laatste cijfer in 2002 al 71.100 dossiers. Het komt dan ook voor dat er dossiers passeren, waarvan de gemachtigde ambtenaar nadien betreurt dat geen beroep werd ingesteld. In veruit de meeste gevallen worden de dossiers echter op een behoorlijke wijze afgehandeld.

Bovendien heeft de Vlaamse decreetgever weloverwogen, op grond van de maatschappelijke relevantie van de ruimtelijke ordening, gekozen voor een systeem waarin de beslissingen inzake planning en vergunningverlening worden getroffen door politieke overheden. In een dergelijk systeem kan er wel eens een meningsverschil zijn tussen de administratie en de politieke overheid, maar het komt de politieke overheid toe om de beslissingen te nemen en om de administratie te instrueren op een algemene of - somtijds - dossiergerichte wijze. Wanneer deze beslissingen niet overeenkomstig de wet zijn, kunnen de door het decreet voorziene beroepsprocedures in werking worden gesteld. Wanneer de indruk zou bestaan dat deze beroepsprocedures niet werken, dat de gemachtigde ambtenaren geen beroep meer instellen, dan is deze indruk verkeerd. In 2000 werden ca. 1.100 beroepen ingesteld door de gemachtigde ambtenaren (artikel 53, §2) en meer dan 800 beslissingen van de colleges van burgemeester en schepenen werden geschorst.

Wanneer de normale beroepsprocedures faalden en er een beslissing tot stand kwam waarvan - na het verstrijken van de administratieve beroepstermijnen - kwam vast te staan dat ze onwettig was, dan liet de administratie (doorgaans) niet na om het bestuur te wijzen op deze onwettigheid met het verzoek om de beslissing in te trekken voor het verstrijken van de termijnen van beroep voor de Raad van State. In manifest onwettige situaties, d.i. wanneer de onwettigheid zodanig grof was dat de beslissing voor onbestaande moet worden gehouden, werd ook zelfs na het verstrijken van die termijn een verzoek gericht aan de betreffende overheid.

Ten slotte: een administratie, of het nu gaat om een gemachtigd ambtenaar, een planologisch ambtenaar, een stedenbouwkundig ambtenaar of een stedenbouwkundig inspecteur, kunnen zich niet beroepen op artikel 159 van de Grondwet om een beslissing die zij onwettig achten buiten beschouwing te laten. Wat echter wel kan, en wat in de praktijk ook al meermaals is voorgekomen, is dat de stedenbouwkundig inspecteur toch een herstelvordering inleidt of de reeds ingestelde herstelvordering gestand doet ondanks de vergunning die werd afgegeven met het uitdrukkelijke verzoek aan de rechtbank om te oordelen over

de wettigheid van de vergunning. Dit laatste gebeurt uiteraard enkel in manifeste gevallen of wanneer de motieven voor de eerder ingeleide herstelvordering diametraal tegengesteld zijn aan de motieven van de vergunningverlenende overheid.

Bijlage 3. Advies van de Vlaamse Ombudsdienst van 24 mei 2004

Vlaamse Ombudsdienst

De heer Norbert De Batselier
Voorzitter Vlaams Parlement
1011 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
6 mei 2004	dec/sme/squ/040506.001	2004-0403-004	24 mei 2004

contactpersoon	telefoon	e-mailadres
Erwin Janssens	02 552 41 12	erwin.janssens@vlaamsparlement.be

betreft: verzoekschrift over de toepassing van de stedenbouwregelgeving door de overheid

Geachte heer De Batselier,

U verzocht ons een advies te verstrekken over het verzoekschrift van de heer Peter Verhaeghe uit Diest.

Volgens ons wijst de indiener van het verzoekschrift terecht op een aantal knelpunten. We trachten op basis van de klachten die we de afgelopen jaren ontvangen hebben, eerst kort een ruimer beeld te schetsen van de problematiek, om daarna op zoek te gaan naar eventuele verbeterpunten.

1. Op 5 jaar tijd hebben behoorlijk wat burgers bij de Vlaamse Ombudsdienst een klacht ingediend omdat zij niet akkoord gingen met de beslissing over een vergunningsaanvraag.

Twee categorieën kunnen worden onderscheiden:
- de aanvrager gaat niet akkoord met de weigering van de vergunning. Voor hem bestaat een administratieve beroepsmogelijkheid bij de bestendige deputatie, waarnaar de Vlaamse Ombudsdienst doorverwijst. Weigert ook de bestendige deputatie, dan neemt de Vlaamse Ombudsdienst de klacht in onderzoek.
- een andere, meestal de buur, gaat niet akkoord met de inwilliging van de vergunningsaanvraag. Voor hem bestaat vooralsnog geen administratief beroep, zodat de Vlaamse Ombudsdienst de klacht in onderzoek neemt.

Meestal kan de Vlaamse Ombudsdienst vaststellen dat de regelgeving door de vergunningverlenende instantie, al dan niet vooraf geadviseerd door AROHM, correct is nageleefd. De discussie gaat meestal trouwens over de invulling van het begrip 'goede plaatselijke ruimtelijke ordening'. In ons Jaarverslag 2002 zijn we daarop ingegaan. De overheidsdiensten hebben op dat vlak een vrij grote beoordelingsruimte. Het gevoel van willekeur bij de burger kan beperkt worden door interne richtlijnen om de uniformiteit te vergroten. Anderzijds wordt nu reeds door een aantal burgers de overregulering van de ruimtelijke ordening aangeklaagd. Het is een moeizame en permanent bij te sturen zoektocht naar het juiste evenwicht in een materie die gevoelig ligt bij de burger – hierover gaat het verzoekschrift eigenlijk niet.

./..

Als men er mee rekening houdt dat vergunningsdossiers die tot ieders tevredenheid worden afgehandeld, vanzelfsprekend niet tot een klacht bij de Vlaamse Ombudsdienst leiden, kan de stelling van de administratie worden onderschreven dat in de meeste gevallen de dossiers op een behoorlijke wijze worden afgehandeld.

In een beperkt aantal dossiers moet de Vlaamse Ombudsdienst echter vaststellen dat bepaalde regelgeving niet volledig correct is nageleefd. Dat is bijvoorbeeld ook het geval in het klachtdossier dat de verzoeker aanbracht (voorbeeld van blz. 4 van het verzoekschrift, ons dossier 2000-1178). Dat niet elke onwettigheid manifest is, mag niet verhelen dat de huidige controlemechanismen en vooral de herstelmechanismen om onwettige vergunningsbeslissingen ongedaan te maken, niet voldoende performant zijn.

De meest efficiënte controlemechanismen staan ter beschikking van overheidsdiensten:
- AROHM kan onwettige vergunningen schorsen die de gemeente zonder voorafgaand advies van AROHM aflevert. De minister kan ze vernietigen;
- AROHM en de gemeente kunnen in hoger beroep gaan bij de minister tegen onwettige vergunningen die de bestendige deputatie aflevert.

De burger kan gebruik maken van twee andere controlemechanismen, die echter vrij problematisch zijn:
- de klachtenvoorzieningen, enerzijds de eerstelijnsklachtenvoorzieningen en anderzijds de lokale ombudsdiensten en de Vlaamse Ombudsdienst. Via die weg kan bij de vergunningverlenende overheidsdienst worden aangedrongen op intrekking van de onwettige beslissing. De hoofdproblemen zijn dat een intrekking slechts onder bepaalde strikte voorwaarden kan, omwille van de rechtszekerheid voor de vergunninghouder, en dat er weinig onmiddellijke bereidheid tot intrekking is.
- de gerechtelijke instanties. De hoofdproblemen zijn hier de kostprijs en de lange duur van de procedures, die het merendeel van de burgers afschrikt.

2. Wat kan verbeterd worden?

Het vertrekpunt blijft uiteraard dat van de vergunningverlenende overheden, en van de andere overheden die hen adviseren, geëist mag worden dat zij voldoende kwalitatief werk leveren. Evidente verbeterpunten zijn dan ook zorgen voor voldoende middelen en voldoende personeel dat voldoende gekwalificeerd is.

2.1. Inhoudelijke verbeterpunten

De gronden van onwettigheid zijn verscheiden. Als herhaaldelijk op dezelfde gronden wordt vastgesteld dat een beslissing onwettig is, moet specifiek onderzocht worden welke de oorzaken zijn en welke oplossing daarvoor kan worden gevonden.

Ter verduidelijking twee voorbeelden uit het verzoekschrift die ook aan bod kwamen in het klachtdossier dat de indiener bij de Vlaamse Ombudsdienst had ingediend.

- Een deels opgelost probleem is de regulariseerbaarheid van constructies die alleen vergunbaar zijn als een afwijking op BPA-voorschiften wordt toegestaan. De regelgeving ten tijde van de schriftelijke vraag 158 van 18 juli 2002, waarnaar de indiener van het verzoekschrift verwijst, zorgde voor een situatie die in de rechtsleer als absurd werd omschreven. Het gaat om constructies die in strijd zijn met BPA-voorschriften, maar waarop op grond van de regelgeving (artikel 49 van het Coördinatiedecreet) een afwijking kan worden toegestaan, bijvoorbeeld wat de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken betreft.

Wie vooraf een vergunning vroeg, kon in aanmerking komen voor een afwijking en dus een vergunning. Wie niet vooraf een vergunning vroeg of zich niet aan de verkregen vergunning gehouden had, kon volgens een strikte lezing voor dezelfde bouwwerken echter geen regularisatievergunning verkrijgen. Hij zou dus eerst moeten afbreken, maar kon nadien perfect voor identiek dezelfde werken een vergunning verkrijgen. De administratie heeft een 'erg soepele' maar niettemin onwettige interpretatie gegeven aan de regelgeving door toch een regularisatievergunning af te leveren, na het toestaan van een afwijking van de BPA-voorschriften. Inmiddels is de regelgeving gewijzigd zodat regulariseren in die gevallen wel kan.

Voor bouwwerken die niet correct vergund maar wel vergunbaar zijn, moeten immers geschikter sancties bestaan dan afbreken en weer opbouwen. Administratieve geldboetes bijvoorbeeld zijn meer aangewezen. Volgens artikelen 158-159 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, moeten transactiesommen worden betaald, maar de inning ervan is blijkbaar verre van prioritair, en de bedragen zijn in een aantal gevallen trouwens te laag om een afschrikeffect te hebben. Een effectieve, gepaste sanctie is een noodzakelijk onderdeel van een geloofwaardig handhavingsbeleid.

- Een nog steeds terugkerende grond van onwettigheid is het niet-inwinnen van het advies van Monumenten & Landschappen. Die dienst moet advies verstrekken voor vergunningsaanvragen in het gezichtsveld van voorlopig of definitief beschermde monumenten (artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de adviesverlening inzake aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen). Bij de definitie van het begrip 'gezichtsveld' hanteert het Besluit een afstand van 100 meter, ongeacht of het om een stadskern of een landelijke omgeving gaat.

  In stadskernen met meerdere beschermde monumenten kan dat betekenen dat zowat alle vergunningsaanvragen voor advies moeten worden voorgelegd, hoewel in het merendeel van de gevallen de kans op een ongunstig advies vrijwel onbestaande zal zijn. Het niet-inwinnen van het advies, ook als het vrij evident gunstig zou zijn, maakt een beslissing formeel onwettig. De Vlaamse overheid zou best onderzoeken of een meer genuanceerde definitie van het begrip 'gezichtsveld' kan gevonden worden, uiteraard zonder de werkbaarheid in het gedrang te brengen.

2.2. Procedurele verbeterpunten

2.2.1 Een administratieve beroepsmogelijkheid voor de buur

Een deel van de oplossing wordt geboden door het reeds bestaande artikel 116 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Dat artikel creëert een administratieve beroepsmogelijkheid voor wie een bezwaarschrift heeft ingediend tijdens het openbaar onderzoek, of voor wie rechtstreeks hinder kan ondervinden van de vergunde werken als geen openbaar onderzoek gehouden werd. De bestendige deputatie is als beroepsinstantie aangeduid.

Het artikel treedt echter pas in werking naargelang de gemeenten inzake vergunningenbeleid ontvoogd worden (artikel 193 van het decreet). Gelet op de wel erg korte beroepstermijn, is het essentieel dat de belanghebbende tijdig geïnformeerd wordt over de beslissing. Het veronderstelt naar onze mening onder meer een systematische controle op de aanplakkingsverplichting. Wij herhalen hier ook onze aanbeveling 2002-16: de vergunningverlenende overheidsdienst moet elke bezwaarindiener individueel op de hoogte brengen van de uiteindelijke, gemotiveerde beslissing.

./..

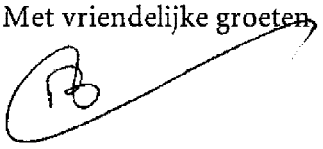
De burger beschikt niet over een administratieve beroepsmogelijkheid tegen een onwettige beslissing van de bestendige deputatie. De aanvrager beschikt ook niet over die mogelijkheid tegen de weigering door de bestendige deputatie. Vóór het wijzigingsdecreet van 26 april 2000 had de aanvrager wel die mogelijkheid, maar sindsdien kunnen alleen de gemeente en AROHM bij de minister in hoger beroep gaan tegen de beslissing van de bestendige deputatie. Vanuit het standpunt van de burger is dat uiteraard te betreuren. Bij de afschaffing speelden andere overwegingen een doorslaggevende rol.

2.2.2. Een opschorting van de indieningstermijn van 60 dagen voor een verzoekschrift bij de Raad van State tijdens de behandelduur van de klacht door de Vlaamse Ombudsdienst

De Vlaamse Ombudsdienst heeft in zijn jaarverslagen al enkele keren het voorstel geformuleerd dat onderzocht wordt of een gerechtelijke procedure kan worden opgeschort tijdens de klachtenbehandeling door een ombudsdienst (zie voorstel 1999-02 en 2002-08). Een beroep doen op een ombudsdienst zou op die manier een reëler alternatief worden voor een gerechtelijke procedure.

De beperking dat de vergunningverlenende instantie bereid moet worden gevonden de onwettige beslissing in te trekken, blijft uiteraard. De ruimere bemiddelingstijd geeft echter beduidend meer kansen op succesvolle bemiddeling.

Met vriendelijke groeten,



Bernard Hubeau
Vlaams ombudsman

Bijlage 4. Antwoord van de heer Dirk Van Mechelen, Vlaams minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening, op het advies van de Vlaamse Ombudsdienst

Vlaamse regering
Kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening

Phoenixgebouw, Koning Albert II-laan, 19 – 11de verd., 1210 Brussel
Tel. (02)552.67.11 - Fax (02)552.67. 41
E-mail: kabinet.vanmechelen@vlaanderen.be

De heer Patrick Lachaert,
Voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu en Natuur,
Landbouw, Visserij en Plattelandsbeleid
en Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
Vlaams Parlement
1011 Brussel

uw kenmerk	**ons kenmerk**	**bijlagen**
-	– KOS-V-04-1799	copij advies ombudsdienst
vragen naar / e-mail	**telefoonnummer**	**datum**
arch. lic. Carl De Coster Carl.DeCoster@Vlaanderen.be	02/552.67.11	10 DEC 2004

Geachte Voorzitter,

Betreft: verzoekschrift van dhr. Verhaeghe - Stels d.d. 29 januari 2004 'Illegale toepassing van de stedenbouwwetgeving door openbare besturen'

In opvolging van uw verzoek naar aanleiding van de commissievergadering d.d. 17 november '04 tot het bekomen van een schriftelijke repliek m.b.t. het d.d. 24 mei 2004 door de Vlaamse ombudsdienst overgemaakt advies inzake het in rubriek vermeld verzoekschrift kan ik u meedelen wat volgt:

Op betreffend verzoekschrift (stuk 2267 (2003-2004) - nr. 1) werd reeds omstandig gereageerd in de commissiezitting van 15 april 2004. Zodoende beperk ik mij in onderhavige repliek tot de nieuw aangebrachte argumentatie vervat in het advies van de Vlaamse ombudsman van 24 mei 2004.

De inleidende overweging vervat in voormeld advies van de Vlaamse ombudsman wordt bijgetreden. Klachten over onwettig optreden gaan in regel inderdaad enerzijds uit van aanvragers, die vinden dat de gemeenten, AROHM en andere adviserende besturen de regelgeving te streng toepassen en anderzijds van omwonenden die vinden dat dezelfde overheidsinstanties de decreetgeving onvoldoende naleven en doen naleven en dus te soepel handelen.

De invulling van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' geeft inderdaad vaak aanleiding tot discussies. Dit is op zich niet meer dan logisch daar ruimtelijke ordening nu eenmaal geen exacte wetenschap is. Sommigen vragen meer houvast en wensen gewoonteregels verankerd zien in de decreetgeving. Anderen klagen dan weer de overregulering en de beknotting van de architecturale vrijheid aan. In dit spanningsveld zoek ik samen met mijn administratie voortdurend naar een evenwicht. Dat mijn administratie daarbij noch te streng, noch te soepel mag zijn, moge duidelijk zijn.

Na de inleidende overwegingen somt de Vlaamse ombudsdienst een aantal inhoudelijke verbeterpunten op.

De regulariseerbaarheid van constructies die enkel vergunbaar zijn via het toestaan van een afwijking op de vigerende BPA-voorschriften is volgens de Vlaamse ombudsdienst een deels opgelost probleem.

Een ander inhoudelijk probleem ziet de Vlaamse ombudsdienst in het frequent niet inwinnen van het advies van de afdeling Monumenten en Landschappen voor aanvragen, gesitueerd in het gezichtsveld van een monument. De ombudsdienst vraagt zich af of de overheid niet best onderzoekt of de definitie moet worden bijgesteld (verengd). Deze definitie luidt: *"gezichtsveld van een monument: de ruimte van waaruit vanop de begane grond, het monument waarneembaar is, beperkt tot een afstand van 100 meter, desgevallend met inbegrip van de naast het monument gelegen panden of gronden, binnen een afstand van 100 meter ervan"*. Ter zake wens ik erop te wijzen dat, vooraleer deze definitie werd opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000, het begrip 'gezichtsveld van een monument' niet gedefinieerd was, zodat de Raad van State in bepaalde concrete situaties oordeelde dat terreinen gesitueerd op meerdere honderden meter van een monument ook in het gezichtsveld ervan gelegen waren. De huidige definitie lijkt in elk geval beter werkbaar te zijn dan de situatie voorafgaand aan het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000. Ze gaat bovendien uit van wat genoegzaam als het gezichtsveld waarbinnen effecten mogelijk zijn, mag aangenomen worden. Dit doet geen afbreuk aan het feit dat betreffende regelgeving niet voor verbetering vatbaar zou zijn. Ik laat dan ook niet na ter zake overleg te plegen met mijn administratie.

Vervolgens bespreekt de ombudsman een aantal procedurele verbeterpunten, die ertoe moeten leiden dat onwettigheden zoveel mogelijk vermeden of hersteld worden.

Eerst komt de administratieve beroepsmogelijkheid voor derden aan bod. Die mogelijkheid is inderdaad voorzien in artikel 116 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Ze treedt in werking wanneer een gemeente effectief ontvoogd wordt. De ombudsman beveelt in dit verband aan om de verplichting op te leggen om bezwaarindieners individueel op de hoogte te brengen van de genomen beslissing. Betreffend standpunt van de Vlaamse ombudsdienst is niet nieuw. Dit standpunt werd onder meer reeds als aanbeveling geformuleerd in het jaarverslag '02 van de Vlaamse ombudsdienst. Daar ik destijds op betreffende aanbeveling uitvoerig in de commissie heb gerepliceerd ben ik ter zake zo vrij te verwijzen naar de desbetreffende bespreking.

De ombudsman stelt tenslotte voor om te onderzoeken of een gerechtelijke procedure kan worden opgeschort tijdens de klachtenbehandeling door een ombudsdienst. Deze vraag betreft een aangelegenheid die niet kan opgelost worden binnen het beleidsdomein en zelfs niet door de Vlaamse overheid omdat de termijnen voor indiening van verzoeken bij de Raad van State of bij de gerechtelijke instanties geregeld worden in federale wetgeving. Desgevallend dient deze zaak uitgeklaard te worden bij een evaluatie van het klachtendecreet zelf.

Hopend u met voormelde repliek van dienst te zijn geweest, teken ik met de meeste hoogachting,

Dirk Van Mechelen
Vlaams minister van Financiën en Begroting
en Ruimtelijke Ordening.