

Vlaams
Parlement

ingediend op **852** (2020-2021) – Nr. 1
14 juni 2021 (2020-2021)

Verslag van het verzoekschrift

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Stijn De Roo

tot wijziging van het Onteigeningsdecreet
en het toezicht op de lokale besturen
in dat verband

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Philippe Muyters, Sarah Smeyers, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Stijn De Roo, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:

Andries Gryffroy, Liesbeth Homans, Lorin Parys, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Jo Brouns, Koen Van den Heuvel;
Marino Keulen, Gwendolyn Rutten;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Bruno Tobback.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

1.	Procedure	4
2.	Inhoud van het verzoekschrift	4
3.	Bespreking op 27 april 2021	5
3.1.	Tussenkomsst van Philippe Muyters	5
3.2.	Tussenkomsst van Stijn De Roo	6
4.	Conclusie	6
	Bijlage: Advies van de minister-president	7

1. Procedure

Op 14 november 2020 werd een verzoekschrift (verzoekschrift nr. 6 (2020-21)) ingediend tot wijziging van het Onteigeningsdecreet en het toezicht op de lokale besturen in dat verband.

Het verzoekschrift werd ontvankelijk verklaard op 16 december 2020 en voor verdere behandeling doorverwezen naar de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie.

Op 23 februari 2021 nam de commissie het verzoekschrift in behandeling. Het vroeg aan de Vlaamse Regering een gecoördineerd antwoord. Het antwoord van minister-president Jan Jambon werd overgemaakt op 31 maart 2021.

Op 27 april 2021 behandelde de commissie het verzoekschrift ten gronde.

(Deze vergaderingen werden als videoconferentie georganiseerd.)

2. Inhoud van het verzoekschrift

Ten gevolge van de gebrekkige Vlaamse decreetgeving, meer bepaald het Onteigeningsdecreet en de organisatie van de toezichthoudende overheid op de lokale besturen, kan er volgens de verzoeker geen rechtszekerheid aan de burger worden geboden. Daardoor kan een burgemeester absolute macht krijgen, zeker in een kleinere gemeente.

Hij klaagt aan dat door het Onteigeningsdecreet de burgemeester geen machtiging tot onteigening meer moet vragen aan de minister. Bovendien maakt het Onteigeningsdecreet de Raad voor Vergunningsbetwistingen machteloos.

De structuur van de toezichthoudende overheid op de lokale besturen werkt niet, aldus de verzoeker. Uit de antwoorden op zijn diverse klachten, besluit hij dat de gouverneur en de minister machteloos staan tegenover de burgemeester. De indruk ontstaat ook dat de provinciegouverneur systematisch de kant van de burgemeester kiest en geen aandacht heeft voor de individuele burger. In hoeverre de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur de beslissingen van de gouverneur kan vernietigen of in hoeverre men beroep kan aantekenen bij de minister tegen de beslissing van de gouverneur, is niet duidelijk. Ook de rol en de invloed van de minister en van het Agentschap Binnenlands Bestuur bij het tot stand komen van de beslissingen van de gouverneur, is evenmin duidelijk, aldus de verzoeker.

De verzoeker stelt voor om de werking en de bevoegdheid van de toezichthoudende overheid op de lokale besturen te herzien, bijvoorbeeld door de eindverantwoordelijkheid voor de beslissingen door de toezichthoudende overheid bij de minister van Binnenlands Bestuur te leggen, in plaats van bij de provinciegouverneur.

Hij stelt ook voor om het mogelijk te maken dat bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen de procedure elektronisch (digitaal) wordt gevoerd, zoals bij de Raad van State mogelijk is.

Voorts vraagt hij om aan het Onteigeningsdecreet een bepaling toe te voegen, in de zin van: "De overheid kan de gerechtelijke fase van onteigening NIET opstarten, zolang de beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet is afgesloten."

3. Bespreking op 27 april 2021

3.1. Tussenkoms van Philippe Muyters

Philippe Muyters verwijst voor zijn tussenkoms onder meer naar het advies dat minister-president Jan Jambon uitbracht over dit verzoekschrift (zie bijlage).

Uit het antwoord van de minister-president blijkt onder meer dat de verzoeker reeds contact heeft gehad met de Dienst van de Bestuursrechtscollages (DBRC), het Agentschap Binnenlands Bestuur en het Departement Omgeving en dat de drie instanties de minister-president hebben gemeld dat ze de verzoeker een zo goed mogelijk antwoord hebben verstrekt.

Uit het antwoord van de minister-president kan ook worden afgeleid dat de verzoeker vooral verwijst naar een individueel dossier. De verzoeker heeft het daarbij over zijn eigen ervaringen. Het is aan het juridisch apparaat om daar al dan niet op in te gaan en niet aan het Vlaams Parlement.

De minister-president heeft uit het verzoekschrift drie algemene vragen afgeleid waarover hij een advies aan de commissie heeft geformuleerd:

- de toezichthoudende overheid verleggen naar de Vlaamse overheid;
- de digitalisering van de procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen – DBRC;
- een decreetswijziging met als doel de gerechtelijke fase pas te laten opstarten nadat de beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is afgesloten.

Op de eerste vraag antwoordt de minister-president in zijn advies dat de Vlaamse overheid nu al de toezichthoudende overheid vormt maar die bevoegdheid delegeert aan de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur en de provinciegouverneur. De spreker is van oordeel dat dit een goede manier van werken is.

Wat de tweede vraag betreft, meldt de minister-president dat het digitaal loket voor de procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in februari 2021 is gerealiseerd waardoor dit deel van het verzoekschrift is ingewilligd.

De derde vraag, met name het voorstel om de gerechtelijke fase pas te laten opstarten nadat de beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is afgesloten, wordt door de minister-president afgewezen omdat hij van oordeel is dat indien men op dit voorstel zou ingaan, dit de procedures zou vertragen.

De spreker doet daarom het volgende voorstel tot conclusie.

De commissie kan begrip opbrengen voor de inhoud van het verzoekschrift. De commissie heeft begrip voor de verzoeker die probeert een beslissing aan te vechten waarvan hij van oordeel is dat hij daarbij niet correct wordt behandeld. De commissie is echter van oordeel dat een uitspraak daarover de bevoegdheid is van de juridische instanties en niet van het parlement. Het parlement moet wel oog hebben voor eventuele systeemwijzigingen.

De commissie onderschrijft verder de inhoud van het advies van de minister-president aangaande de drie algemene vragen die de minister-president distilleerde uit het verzoekschrift:

- de toezichthoudende overheid verleggen naar de Vlaamse overheid: de Vlaamse overheid vormt nu al de toezichthoudende overheid maar delegeert die bevoegdheid naar de minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur en de provinciegouverneur;

- de digitalisering van de procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen: het digitaal loket voor de procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is in februari 2021 gerealiseerd waardoor dit deel van het verzoekschrift is ingewilligd;
- een decreetswijziging met als doel de gerechtelijke fase pas te laten opstarten nadat de beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is afgesloten: de minister-president wijst deze suggestie af omdat hij van oordeel is dat dit voorstel de afwikkeling van procedures zou vertragen.

3.2. Tussenkomsst van Stijn De Roo

Stijn De Roo meent dat de minister-president het in zijn advies bij het rechte eind heeft en stemt dan ook in met het voorstel tot conclusie van Philippe Muyters.

4. Conclusie

De commissie stemt eenparig in met het voorstel tot conclusie van Philippe Muyters.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Stijn DE ROO,
verslaggever

BIJLAGE:

Advies van Jan Jambon,
minister-president van de Vlaamse Regering,
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur,
Digitalisering en Facilitair Bedrijf

Vlaamse Regering

Jan Jambon

Minister-president van de Vlaamse
Regering, Vlaams minister van
Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en
Facilitair Bedrijf

Martelaarsplein 19

1000 BRUSSEL

T 02 552 60 00

Kabinet.jambon@vlaanderen.be

www.vlaanderen.be

De heer Steven Vandeput
Commissievoorzitter
Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën,
Begroting en Justitie

uw bericht van 23/02/2021	uw kenmerk dec/com/hva/21 0223.002	ons kenmerk VS/2021.01	bijlagen
vragen naar/e-mail Cedric Lingier cedric.lingier@vlaanderen.be		telefoonnummer	datum 30/03/2021

Betreft: advies tot het verzoekschrift tot wijziging van het onteigeningsdecreet en het toezicht op de lokale besturen in verband 6 (2020 - 2021)

Geachte heer,

Voorafgaand aan de hierna uitgewerkte argumentatie geven we mee dat de betrokken verzoeker een beroepsprocedure voor een specifiek dossier heeft lopen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hij contacteert ook al geruime tijd én veelvuldig de griffie van de DBRC met allerlei gelijkaardige vragen en bedenkingen. De DBRC geeft aan dat ze hem de voorbije maanden afdoende geantwoord menen te hebben op de telkens opnieuw door hem gestelde vragen.

Daarnaast melden zowel het Agentschap Binnenlands Bestuur als het Departement Omgeving dat de betreffende verzoeker hen voorheen gecontacteerd heeft en ze hem een antwoord hebben bezorgd.

De verzoeker mengt in zijn verzoek tal van specifieke gevallen, waarover we ons niet kunnen uitspreken, met enkele algemene bevindingen. We zullen enkel ingaan op die aspecten die met betrekking tot de bestaande decreetgeving beleidsmatig relevant zijn.

Uit het omvangrijk verzoekschrift kunnen we, zoals verzoeker ook zelf aangeeft, drie voorstellen tot aanpassing van het onteigeningsdecreet weerhouden. De ontwikkelde argumentatie richt zich dan ook naar deze drie voorstellen.

Voorstel om de werking en de bevoegdheid, van de toezichthoudende overheid op de lokale besturen, te herzien. Zoals bv. de minister van Binnenlands bestuur de eindverantwoordelijke maken voor de beslissingen door de toezichthoudende overheid, in plaats van de provinciegouverneur.

Voorstel om het mogelijk te maken dat bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen de procedure elektronisch (digitaal) wordt gevoerd, zoals bij de Raad van State mogelijk is.

Voorstel om in het onteigeningsdecreet een bepaling toe te voegen, in de zin van **"de overheid kan de gerechtelijke fase van onteigening NIET opstarten, zo lang de beroepsprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) niet is afgesloten"**.

1. Voorstel toezichthoudende overheid

De memorie van toelichting bij het onteigeningsdecreet (hoofdstuk 3, art. 8) geeft het volgende aan:

"Er wordt voor geopteerd om voor de twee lokale bestuursniveaus (gemeentelijk en provinciaal niveau) een uniforme toezichtsrol via machtiging in te stellen. Het principe dat hierbij gehanteerd wordt, is dat het steeds de democratisch gelegitimeerde autoriteit op het desbetreffende niveau is, die deze toezichtsrol op zich neemt. In concreto betekent dit dat de gemeenteraad de machtiging verleent aan de OCMW's, de autonome gemeentebedrijven, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de samenwerkingsverbanden tussen OCMW's en de provincieraad de machtiging verleent aan de autonome provinciebedrijven en de provinciale ontwikkelingsmaatschappijen.

Voor alle betrokkenen kan het immers nuttig zijn om een toets te organiseren van zowel de interne als de externe wettigheid van de voorgenomen maatregel als van het oogmerk van algemeen nut.

De machtiging tot onteigening door de Vlaamse minister wordt op die manier vervangen door een evenwaardig machtigingstoezicht op lokaal niveau. Ik wijs de verzoeker hierbij op het feit dat het lokale niveau als een volwaardig democratisch gelegitimeerde autoriteit beschouwd kan worden, conform de basisprincipes van onze democratische rechtsstaat, zoals opgenomen in de Grondwet.

De Vlaamse Regering heeft de modaliteiten van dit machtigingstoezicht bepaald via een uitvoeringsbesluit (dd.27 Oktober 2017, art. 2). Met een heldere procedure en dito toe te voegen documenten biedt deze regeling meer dan voldoende waarborgen, conform de 'fair balance'-toets van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste aanvullend protocol van het EVRM en is ze ook vanuit efficiëntieoverwegingen van belang, om te vermijden dat er voor de burger verschillende machtigingsregelingen tot stand komen."

In het concreet geformuleerde voorstel, stelt verzoeker een aantal zaken die niet kloppen.

Voor de lokale besturen is er nl. één toezichthoudende overheid, met name de Vlaamse Regering, bij delegatie de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, of de provinciegouverneur. Dat betekent in de praktijk dat maar één van hen, de provinciegouverneur of de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,

kan gevat worden als toezichthoudende overheid en het bestuurlijk toezicht zal uitoefenen. We verwijzen hiervoor naar het Decreet over het lokaal bestuur (luik algemeen bestuurlijk toezicht, artikel 326 DLB) en de omzendbrief KB / ABB 2018 / 4 betreffende de hervorming van het bestuurlijk toezicht en de invoering van de publicatieplicht in het decreet over het lokaal bestuur (BS 24/01/2019), met name:

De toezichthoudende overheid

Voor de lokale besturen is er één toezichthoudende overheid, met name de Vlaamse Regering, bij delegatie de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, of de provinciegouverneur. Dat betekent in de praktijk dat maar één van hen, de provinciegouverneur of de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, kan gevat worden als toezichthoudende overheid en het bestuurlijk toezicht zal uitoefenen. De provinciegouverneurs en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur maken via onderlinge werkafspraken uit wie als toezichthoudende overheid het onderzoek voert en in voorkomend geval optreedt. Bij een klacht treedt in principe de provinciegouverneur op als toezichthoudende overheid, voor de besluiten van de lokale besturen van de provincie waarvan hij/zij de bevoegde provinciegouverneur is. Een aantal klachten behandelt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur in principe altijd zelf. Het gaat dan om klachten waarin een beleidsstandpunt of een nieuw principieel standpunt vereist is, om klachten tegen besluiten die de bestuurlijke organisatie van een lokaal bestuur vormgeven of om klachten tegen besluiten van de provincie. Voor de provinciale besturen is de toezichthoudende overheid altijd (bij delegatie door de Vlaamse Regering) de Vlaamse minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur. Het Agentschap Binnenlands Bestuur staat in voor de dossiervoorbereiding en de ondersteuning van de toezichthoudende overheid in het kader van het bestuurlijk toezicht op de lokale en provinciale besturen. Het Agentschap waakt hierbij over een goede afstemming tussen de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur en de provinciegouverneurs.

De toezichthoudende overheid in het algemeen bestuurlijk toezicht zijn m.a.w. de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur en de vijf provinciegouverneurs staan als toezichthoudende overheid in voor het algemeen bestuurlijk toezicht op lokale en provinciale besturen. Zij kunnen beslissingen van deze besturen vernietigen als die het recht of het algemeen belang schenden. Lokale en provinciale besturen zijn verplicht een groot aantal van hun beslissingen te publiceren op hun website en/of andere webtoepassing.

Tot slot geef ik nog mee dat het advies van de Raad van State bij het onteigeningsdecreet het volgende vermeldt: *“De Raad van State meent dan ook dat de decreetgever wel degelijk bevoegd is om de provincieraden en de gemeenteraden aan te wijzen als overheden die een machtiging tot onteigening kunnen verlenen. De vermelding “in de gevallen en volgens de modaliteiten bepaald bij decreet” mag dan ook zo ruim worden begrepen dat ze ook de mogelijkheid inhoudt voor de decreetgever om andere overheden aan te wijzen die een machtiging tot onteigening kunnen verlenen.”*

Zie: <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Vastgoed/RvS%20advies.pdf>

2. Voorstel digitale procedure RvVB

Sinds 21 februari 2021 beschikt de DBRC over een digitaal loket (zie wijziging BVR 16 mei 2014). Procespartijen, burgers, advocaten, overheden,... kunnen sindsdien documenten digitaal bezorgen aan de DBRC in een beveiligde digitale omgeving. Dat kan voor alle lopende en toekomstige procedures bij de drie rechtscolleges onder de koepel van de DBRC: de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Het gebruik van het digitaal loket is vrijwillig en kosteloos. Procespartijen kunnen er nog steeds voor kiezen om documenten te bezorgen via een aangetekende brief of door neerlegging op de griffie.

Meer informatie is terug te vinden op <https://www.dbrc.be/loket>

Verder geven we nog mee dat de een aantal stellingen, ontwikkeld door de betrokkene – zoals bv. dat de RvVB het dossier in vijfvoud zou vragen – onjuist zijn. Ook kan, wie dat wenst, zich bij een procedure voor de Raad laten bijstaan of vertegenwoordigen door een raadsman. Dat is evenwel geen verplichting. *Meer informatie is terug te vinden op <https://www.dbrc.be/13-wie-kan-optreden-als-raadsman-van-de-procespartijen>*

3. Voorstel gerechtelijke fase

Hiervoor verwijzen we naar de memorie van toelichting bij art. 43 van het Onteigeningsdecreet:

“Zodra de administratieve fase is afgerond, d.w.z. de gerechtelijke fase is aangevat d.m.v. een dagvaarding voor de vrederechter, zal de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich echter onbevoegd verklaren, gelet op de exclusieve bevoegdheid van de gewone rechter voor geschillen omtrent burgerlijke rechten (artikel 144 van de Grondwet). Ook de gewone rechter heeft immers de verplichting om besluiten van de onteigenende instantie op hun wettigheid te toetsen.

Zie hiervoor RvS 4 juni 2013, nr. 223.722: “Die bevoegdheid van de gewone rechter sluit de bevoegdheid van de Raad van State uit om kennis te nemen van een beroep tot nietigverklaring van die handelingen, indien dat beroep is ingesteld door de onteigende. Deze bevoegdheidsuitsluiting geldt vanaf de dagvaarding om voor de gewone rechter te verschijnen en ten aanzien van de personen die tot die procedure toegang hebben. Zij geldt ook voor het beroep dat bij de Raad van State werd ingesteld vooraleer de vrederechter werd geadieerd”. Zie hierover ook G. DEBERSAQUES, “De rechtsmacht van de Raad van State inzake onteigening ten algemene nutte”, TBP 2000, afl. 1, 12-19.

Het beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan in elk geval worden ingesteld door elke eigenaar of houder van een zakelijk of persoonlijk recht op het onroerend goed dat het voorwerp is van de onteigening. Gelet op het residuaire karakter van deze rechtsbescherming ten aanzien van de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure verdwijnt de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, althans voor beroepen ingesteld door deze personen, van zodra de zaak aanhangig is gemaakt bij de vrederechter (Vgl. RvS 1 december 2008, nr. 188.392, De Cloedt (eigenaar); RvS 18 november 2011, nr. 216.332, bvba Landexplo Zele e.a. (andere rechthebbenden)). Andere personen die geen houder zijn van enig voormeld recht en die toch doen

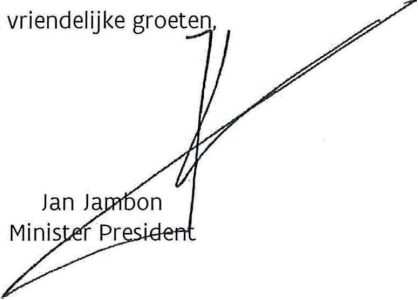
blijken van een belang bij de wettigheidstoetsing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, kunnen een dergelijk beroep instellen, ongeacht of de zaak aanhangig is gemaakt bij de vrederechter, aangezien zij geen partij zijn bij die laatste zaak. Zie RvS 18 november 2011, nr. 216.332, bvba Landexplo Zele e.a. (zgn. “gewone derden”).

De Raad voor Vergunningsbetwistingen neemt dan ook de huidige rol van de Raad van State m.b.t. onteigeningen over. De verhouding tot de rechtelijke macht is dan ook dezelfde als die van de Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak).”

Er is bijgevolg geen aanpassing van het Onteigeningsdecreet nodig omwille van de volgende redenen:

- Er is met de invoering van het onteigeningsdecreet niets veranderd aan de vroegere situatie waarbij een dagvaarding voor de burgerlijke rechter (de vrederechter) de procedure bij de bestuursrechtspraak stopzet.
- De burgerlijke rechter (in eerste aanleg de vrederechter en in de beroepsprocedure de rechtbank van eerste aanleg) is gelijkwaardig gekwalificeerd om de wettigheidstoetsing door te voeren waarbij alle argumenten die hieromtrent in de bestuursrechtspraak naar voor zijn gebracht, ook door de burgerlijke rechter zullen behandeld worden. De procedure bij de bestuursrechtspraak biedt hieromtrent (de beoordeling van de wettigheid van het onteigeningsbesluit) dan ook geen meerwaarde voor de onteigende.
- De overheid zal haar recht van toegang tot de gewone rechter voor geschillen omtrent burgerlijke rechten niet inperken, aangezien dit zou leiden tot een vertraging van de onteigeningsprocedures, wat het Onteigeningsdecreet nu net tegengaat of minstens probeert tegen te gaan.
- Het karakter van de rechtsbescherming vanwege de bestuursrechtspraak moet residuair blijven t.a.v. de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure.

Met vriendelijke groeten,



Jan Jambon
Minister President