

Advies VRP

Datum: 15/10/2025

Met deze nota geven we gevolg aan de vraag om advies bij het rapport van de gemengde commissie vergunningen d.d. 30 september 2025.

Algemeen

Probleemstelling – ‘robuustheid’ als dubbelzinnig begrip

Het rapport van de gemengde commissie vertrekt o.i. van een fundamenteel verkeerde doel- en probleemstelling. Zoals aangegeven in onze initiële nota voor de klankbordgroep (d.d. 28 februari 2025) kampen we in Vlaanderen met een dubbele problematiek op vergunningsvlak: *“(1) dat ondernemers en investeerders niet kunnen vertrouwen op een afgeleverde vergunning, omdat er een hoge vernietigingsgraad is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen; (2) dat heel wat vergunningen worden afgeleverd die niet voldoen aan de geldende regelgeving”*.

Deze problematiek zien we ook weerspiegeld in de cijfers die aangehaald worden in het rapport van de expertencommissie. Enerzijds wordt aangegeven dat vrij weinig vergunningsbeslissingen voor de rechtbank komen. Anderzijds wordt aangegeven dat in één op drie administratieve beroepen de originele beslissing wordt omgekeerd, en dat bij de RvVb de vernietigingsgraad ongeveer dubbel zo hoog ligt als de verwerpingsgraad, waarbij vooral de toegekende vergunningen vaak ten onrechte toegekend blijken te zijn.

Deze cijfers wijzen er voor ons op dat er een fundamenteel probleem zit in de wettigheid van afgeleverde vergunningen – een probleem dat meerdere oorzaken kan hebben (capaciteitstekort bij vergunningverleners, afleveren van vergunningen die niet conform Vlaamse of Europese regelgeving zijn, kaders voor vergunningsbeoordeling die niet conform Vlaamse of Europese regelgeving zijn, politiek dienstbetoon, ...).

In die context vinden we de doelstelling van ‘robuustheid’ dubbelzinnig. De VRP gaat er absoluut mee akkoord dat ervoor gezorgd moet worden dat overheden op een wettige, goed onderbouwde manier vergunningen moeten afleveren, zodat die standhouden – zo zijn ze ‘robuust’. Uit de adviezen van de commissie leiden we echter een andere invulling van ‘robuustheid’ af, namelijk dat het probleem niet ligt in het feit dat heel wat vergunningsbeoordelingen onwettig zijn, maar in het feit dat die onwettigheid aangekaart wordt door adviesinstanties, administraties, bezwaarindieners, burgers of finaal de rechter. ‘Robuustheid’ wordt dan ingevuld als niet-aanvechtbaarheid, ongeacht de wettigheid van de beslissing.

Wanneer de keuze gaat tussen, ofwel, het (ter wille van de ‘robuustheid’) te allen koste in stand houden van een onwettig verleende vergunning die de omgevingskwaliteit schaadt, ofwel het (ter wille van de omgevingskwaliteit) laten aanvechten en vernietigen van die vergunning, dan lijkt het ons een slechte keuze om ‘robuustheid’ voorrang te geven op wettigheid en omgevingskwaliteit. Dat is echter wel wat het gros van de aanbevelingen doet. In plaats van de kwaliteit van de vergunningsbeoordeling aan te pakken, lijken ze hoofdzakelijk tot doel te hebben om het probleem te maskeren, door (1) procedureel: het voor al de vermelde actoren moeilijker te maken om onwettige vergunningsbeslissingen te voorkomen of aan te kaarten; en (2) materieel: met bijkomende afwijkingsregelgeving nog meer ruimte voor onwettige vergunningsbeslissingen te creëren. We vrezen dat dit niet bijdraagt tot een betere leefomgeving, maar dat het zorgt voor meer vergunningen en minder procedures, ook als die vergunningen onwettig zijn en schadelijk voor de leefomgeving.

Als we “het verhogen van de omgevingskwaliteit” als hoofddoel van het Vlaamse omgevingsbeleid zien, en we hopen dat dat nog steeds het geval is, dan is het voor ons onbegrijpelijk waarom burgers, belangenverenigingen en adviesinstanties die daaraan willen bijdragen, beknot moeten

worden in hun mogelijkheden. Een overheid die het met die doelstelling meent, zou burgers en belangengroepen juist moeten uitnodigen om met alle middelen – desnoods ook juridische procedures – te helpen bij het beschermen van (de kwaliteit van) de leefomgeving.

Rechtszekerheid is ook “neen” kunnen zeggen

Net zoals andere middenveldorganisaties, zowel binnen als buiten de klankbordgroep, is de VRP er voorstander van dat maatschappelijk wenselijke projecten sneller vergund en uitgevoerd moeten kunnen worden, en dat voor niet-wenselijke projecten sneller duidelijk moet zijn dat die geen doorgang kunnen vinden. Pas in de vervulling van die twee vereisten kunnen we spreken van rechtszekerheid.

We stellen echter vast dat de aanbevelingen niet alleen voor maatschappelijk wenselijke, maar voor alle projecten een versoepeling en versnelling zouden betekenen. Ook een volledig misplaatst en zelfs manifest onwettig project zou bij uitvoering van deze aanbevelingen kunnen rekenen op een recht op vooroverleg, een laksere toetsing aan de regelgeving, een politisering van de besluitvorming, een verminderde rechtsbescherming ... kortom, op een makkelijkere manier gerealiseerd kunnen worden. Het lijkt daarbij alsof voor elk project de schijn van bespreekbaarheid en vergunbaarheid zo lang mogelijk moet blijven hangen, en dat de aanbevelingen vooral dienen om nooit echt ‘neen’ te moeten zeggen, zelfs wanneer eigenlijk van bij aanvang de onwettigheid van het project duidelijk is. Dit is voor ons het omgekeerde van rechtszekerheid.

De VRP verzet zich dan ook sterk tegen het rapport van de gemengde commissie. Het feit dat in Vlaanderen nog steeds zeer veel zaken vergund worden die ingaan tegen de eigen ambitie van de bouwshift, en tegen internationale afspraken en regelgeving, is voor ons het teken dat versnelling en versoepeling niet op hun plaats zijn. Of beter: nog niet op hun plaats zijn. Heel wat aanbevelingen zouden perfect acceptabel en wenselijk zijn in de context van een materieel recht dat er effectief in slaagt om de Vlaamse en internationale doelstellingen te bewaken. We kunnen alleen maar vaststellen dat dit vandaag niet het geval is, en dat in die context de aanbevelingen onze omgevingsproblematieken alleen maar kunnen verergeren.

Burgers en belangenverenigingen als partners in het omgevingsbeleid

Gezien het grote aantal voorstellen dat betrekking heeft op het inperken van de mogelijkheden voor burgers, belangenverenigingen, adviesinstanties, ... om op te komen tegen een onwettig verleende vergunning, vinden we het belangrijk om hier nog even op in te gaan.

We merken op dat belangenverenigingen ons, dankzij hun inspraak- en beroepsmogelijkheden, in het verleden behoed hebben voor vergissingen die dramatisch hadden kunnen uitpakken voor de leefomgeving. Zonder “strategische” procedures en andere tactieken die voor de VRP absoluut niet de voorkeursmethoden zijn om aan ruimtelijke kwaliteit te werken, hadden we in Vlaanderen bv. geen duinen meer gehad.

Planning als garantie op rechtszekerheid

Ten slotte willen we er nog op wijzen dat de aanbevelingen van de commissie vrij eenzijdig de initiatiefnemer bedienen, zonder aandacht te besteden aan de nood aan “rechtszekerheid en robuustheid” voor de burger. We blijven vanuit de VRP benadrukken dat ruimtelijke kwaliteit de uitkomst is van een proces waarin zowel de overheid, de initiatiefnemer als de burger betrokken zijn.

Focussen op het versterken van de ruimtelijke planning, in plaats van op het versnellen en versoepelen van vergunningsprocedures, is voor ons de enige manier om te komen tot rechtszekerheid voor zowel de initiatiefnemer als de burger. Bestemmingsplannen en andere ruimtelijke kaders die toelaten om de Vlaamse en internationale doelstellingen te behalen, die met effectieve inspraak tot stand gekomen zijn, en die consequent en transparant afgedwongen worden bij de vergunningverlening, zijn de beste garantie op rechtszekerheid en robuustheid, voor zowel de initiatiefnemer als de burger. Ze maken dat door alle partijen accuraat en op voorhand ingeschat kan worden wat wel en niet mogelijk is. De link tussen ruimtelijke planning en

vergunningverlening komt veel te weinig tot uiting in het opzet van de expertencommissie, in de samenstelling van de commissie en in het uitgebrachte advies. Instrumenten van ruimtelijke planning worden daarentegen eerder voorgesteld als een obstakel voor de vergunningverlening

We dringen er dan ook op aan dat Vlaanderen werk maakt van het versterken van de planningspraktijk bij de lokale besturen, en vooral de mogelijkheden in haar eigen regelgeving beperkt om *ad hoc* (en dus op onvoorspelbare manier) af te wijken van regelgeving en plannen.

Conclusie

Om al deze redenen is de VRP van mening dat het onwenselijk is om de aanbevelingen van de commissie uit te voeren voor er duidelijke, afdwingbare kaders bestaan voor wat in Vlaanderen wel en niet kan. Deze kaders moeten in staat zijn om de doelstelling van de bouwshift, en de internationale engagementen die Vlaanderen is aangegaan, te bereiken. Om het met een boutade te zeggen: voor een schip dat op koers ligt richting de eindbestemming kan een versnelling op zijn plaats zijn, maar als het op een klif afstevent lijkt het wijzer om eerst bij te sturen.

Met die kanttekening gaan we in op de individuele aanbevelingen. We behandelen daarbij, omwille van de beperkte ruimte, niet elk advies, maar enkel degene waar we vanuit de missie, visie en werking van onze vzw opmerkingen bij hebben.

Adviezen waarmee de VRP het eens is

Advies 3 – De VRP is voorstander van heldere, voorspelbare regelgeving en transparantie daarover. We wijzen erop dat dit niet enkel te maken heeft met het toegankelijk maken van, maar ook met de inhoud van de regelgeving.

Advies 5 – De VRP leest in dit advies een verduidelijking via regelgeving van wat in de praktijk al het geval is, nl. dat *soft law* wel kan dienen bij de beoordeling van bv. de goede ruimtelijke ordening, maar niet als bindend gezien kan worden en niet op dwingende wijze extra dossierstukken kan eisen. We vinden deze verduidelijking positief, zeker gezien de verwarring die de voorbije jaren ontstond rond “BCO's”.

Adviezen 8, 9 – De VRP is voorstander van bemiddeling als alternatief voor een juridische procedure, voor zover alle betrokkenen daarbij betrokken worden, en voor zover de mogelijkheid tot een juridisch beroep bij het evt. mislukken van de bemiddeling daarmee niet ontnomen wordt. Een pauzeknop kan daarbij wenselijk zijn.

Advies 10, m.u.v. bepaalde deelaanbevelingen – De VRP staat positief tegenover enkele deelaanbevelingen in advies 10, nl. om (1) de rol van GOVC en POVC op te waarderen in de adviezen en er nog meer in te zetten op dialoog; (2) een onderscheid te maken tussen oordelen o.b.v. normen en oordelen o.b.v. *soft law* anderzijds; en (3) af te stappen van de tweedeling in “gunstige” en “ongunstige” adviezen.

Advies 18, m.u.v. bepaalde deelaanbevelingen – De VRP ziet dit advies als het startpunt voor een echte aanpak van onze omgevingsproblematieken. We vragen dan ook om hier een prioriteit van te maken. Tegelijk zijn er enkele deelaanbevelingen die de problematiek van capaciteitstekorten o.i. enkel zullen verergeren (zie verder, p. 4). Over de vrijgestelde handelingen merken we nog op dat best die zaken vrijgesteld worden die conform de Vlaamse doelstellingen zijn – bv. ontharden – maar dat handelingen die daar tegenin gaan, m.n. bijkomende verharding, best niet vrijgesteld worden. We merken dat dit in het meest recente voorontwerp van BVR niet het geval is (zie ook verder, p. 9).

Advies 21 – De VRP ondersteunt het versnellen van de doorlooptijd van dossiers, in zoverre de kwaliteit van de rechtspraak daar niet onder lijdt. We vertrouwen erop dat de raadsleden van de RvS en RvVb in de gemengde commissie beter dan wij kunnen beoordelen dat dit niet het geval is. We zijn ook geen voorstander van het *fast tracken* van bepaalde dossiers, omwille van de moeilijkheid om de criteria daarvoor te bepalen.

Advies 33 – De VRP gaat akkoord met het sentiment van dit advies. We kunnen ons ook vinden in de beschrijving van “goede regelgeving met oog op vergunningverlening”, en zouden hier (gezien het doel van de commissie) nog aan willen toevoegen dat goede regelgeving toelaat om op voorhand in te schatten wat toegelaten is, en wat niet. We merken wel op dat het in zijn goede voornemens weinig concrete handvatten biedt voor een uitwerking in de praktijk.

Advies 41 – De VRP is tevreden met de genuanceerde, evenwichtige formulering van dit advies en vindt het positief dat wenselijkheid van de invoering van het principe *agents of change* gebiedsgericht beoordeeld wordt.

Advies 42 – De VRP ondersteunt het advies om tot een verdere integratie van vergunningsplichten te komen, en hoopt mee dat het omgevingsloket hieraan kan bijdragen.

Adviezen waarmee de VRP het fundamenteel oneens is

Advies 10, deelaanbevelingen – De VRP is van mening dat het devalueren van de adviezen van adviesinstanties negatief is voor de rechtszekerheid. Met de nuance dat adviesinstanties een onderscheid moeten maken tussen wat bindende normen zijn en wat *soft law*, en dat absoluut aan afstemming tussen de adviesinstanties gewerkt moet worden, lijkt het ons niet aangewezen om artt. 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO te schrappen. We kunnen verwachten dat de adviesinstanties (na de rechter) de best geplaatste partij zijn om uitspraak te doen over de verenigbaarheid van een voorstel met de regelgeving in hun expertisegebied, en dat ze op die manier juist een middel zijn om tot rechtszekerheid te komen en onwettige vergunningsbeslissingen te voorkomen. Vooral het schrappen van art. 4.3.4 zou o.i. geïnterpreteerd worden als een signaal dat niet alleen de adviezen zelf, maar ook de bindende normen waarop deze wijzen, aan de kant geschoven kunnen worden.

Advies 12 – De VRP merkt op dat vergunningen met inbegrip van een beslissing over de zaak der wegen doorgaans strekken tot de ontwikkeling van open ruimte, iets wat binnen de Vlaamse bouwshiftdoelstellingen als onwenselijk wordt gezien. Bovendien brengen nieuwe gemeentewegen ook onderhouds- en infrastructuurkosten met impact op de gemeentelijke begroting meebrengen, waarvoor een afzonderlijke en strengere beoordeling (waarin niet alleen de merites van het project van tel zijn) op zijn plaats is. Het lijkt ons dan ook onbegrijpelijk om hier een versoepeling voor in te voeren.

Advies 14 – De VRP begrijpt uit dit advies dat een overheidsdienst, wanneer ze vaststelt dat bv. een zorgplicht in het geheel buiten beschouwing is gelaten bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag, geen beroep zou kunnen aantekenen, ook al betekent die vaststelling dat de beoordeling niet op een zorgvuldige manier gedaan is. Dit lijkt ons onwenselijk, zeker gezien het feit dat de controle op de naleving van Vlaamse doelstellingen bij lokale vergunningverlening vandaag al beperkt is. Het lijkt ons voor de realisatie van Vlaamse doelstellingen van belang dat de Vlaamse overheidsdiensten ook beroepsmogelijkheden behouden, al worden die (via interne afspraken) best terughoudend en doelgericht ingezet.

Advies 17 – Ook met het volste vertrouwen in de objectiviteit van erkende deskundigen is het niet ondenkbaar dat in wetenschappelijke rapporten sluipen: de hoge vernietigingsgraad bij de RvVb (zie probleemstelling) toont ook aan dat die fouten regelmatig voorkomen. Dat maakt het des te belangrijker dat hiertegen opgekomen kan worden. De combinatie van dit advies met adviezen 16 en 20 maakt het op een bewuste manier vrijwel onmogelijk voor een burger om dit te doen. Dit komt voor de VRP neer op het verdoezelen van de echte problematiek (nl. het feit dat onwettige vergunningen afgeleverd worden) en een uitholling van het recht op toegang tot de rechter waarmee we niet akkoord kunnen gaan.

Advies 18, deelaanbevelingen – Terwijl de VRP het versterken van de bestuurlijke capaciteit ondersteunt, kunnen we ons niet vinden in de aanbevelingen dat (1) GOA's van andere gemeenten gedetacheerd worden om een personeelstekort op te vangen, en (2) delen van de vergunningsbeoordeling gedelegeerd kunnen worden naar andere personeelsleden. We verzetten ons tegen aanbevelingen die als *quick wins* geadopteerd worden zonder aan de kern van het probleem te werken. In het verleden is op gelijkaardige wijze al gekozen om de diplomavereisten voor GOA's te laten vallen, een 'oplossing' die de problematiek van het capaciteitstekort in feite

verergerde en er tegelijk voor zorgde dat niet aan een structurele oplossing werd gewerkt. Voor die structurele oplossing verwijzen we naar het rapport *“GOA: een knelpuntberoep?”* (2023).

Adviezen 20 – De VRP kan niet akkoord gaan met dit voorstel, dat tot doel en effect heeft dat de toegang tot de rechter beperkt wordt. In de eerste plaats kunnen we ons, zoals in de inleiding gesteld, niet vinden in de problematisering van juridische procedures *as such*, aangezien er wel degelijk een probleem van onwettig afgeleverde en onwettig geweigerde vergunningen bestaat. Minstens tot het moment waarop die problematiek opgelost is, vinden we het belangrijk dat zowel burgers als bezwaarindieners niet beperkt worden in hun mogelijkheden om daartegen op te komen. Verdere beperkingen, zoals in dit advies, komen voor ons neer op een poging van de overheid om zich aan haar eigen regels te onttrekken.

Naar effecten toe vreesden we dat de fase van administratief beroep, waar anders nog inhoudelijke inspraak en de mogelijkheid tot een constructieve oplossing bestaat, door deze ingreep zal omslaan naar een gejuridiseerde pre-rechtszaak, waarbij alle partijen (uit vrees om anders hun beroepsmogelijkheden te verliezen) naar juridische argumenten grijpen. Dit vloekt voor ons met de essentie van ruimtelijk beleid, nl. om samen te werken aan gedragen oplossingen. We kunnen nog een zeker begrip opbrengen voor de ingreep in gevallen waarin beroepindieners *“louter uit zijn op de vernietiging van de vergunning en de annulering van het project”* (p. 56), maar wijzen erop dat dit in het geheel van de administratieve procedures een randfenomeen is, en dat de meeste bezwaarindieners er (zeker in deze fase) wel degelijk op uit zijn om een project te verbeteren. Het voorstel is relatief gezien nadeliger voor die laatste groep, en heeft o.i. tot effect dat deze laatsten ook eerder zullen ‘radicaliseren’ vanuit de verwachting dat constructieve inspraak al in administratieve procedure zinloos is geworden. Dit is het kind met het badwater weggooien, en werken aan het vergroten van het wantrouwen in de overheid als probleemoplosser in omgevingskwesties.

Ten overvloede een kleine vergelijking: dit is voor ons het equivalent van zeggen dat je in een echtscheidingsprocedure voor de rechtbank geen argumenten mag aanhalen die je niet bij de relatietherapeut hebt aangehaald. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke ingreep niet tot minder echtscheidingen zal leiden, maar tot een vermindering van de gevallen waarin relatietherapie tot een oplossing leidt.

Advies 24 – De VRP kan om dezelfde redenen als in de eerste alinea bij het vorige advies niet akkoord gaan met dit voorstel. In een rechtsstaat, en met het doel van rechtszekerheid voor ogen, lijkt het ons essentieel dat de overheid haar eigen regels naleeft, en dat burgers en belangenverenigingen haar daar zonder te veel beperkingen aan kunnen houden. We merken dat de opstellers van het rapport zoeken naar manieren om onder de letter van het Verdrag van Aarhus uit te komen, maar willen vooral ook de geest van dat verdrag in herinnering brengen: o.a. dat *“een verbeterde toegang tot informatie alsmede inspraak in besluitvorming de kwaliteit en de uitvoering van besluiten verbeteren, bijdragen tot de bewustheid bij het publiek van milieuvraagstukken”*, en dat door *“het publiek, met inbegrip van organisaties, toegang te geven tot doelmatige mechanismen van rechtspraak, [...] het recht wordt toegepast”*. Al deze zaken lijken voor de VRP in de huidige context van het grootste belang, waardoor we er eerder voor pleiten om de toegang tot de rechter te vergroten dan om deze in te perken.

We willen bijkomend nog in herinnering brengen dat de Vlaamse omgeving zonder de beroepsmogelijkheden van milieuorganisaties vandaag in nog veel grotere problemen zou zitten wat ruimtebeslag, natuurwaarden, water- en luchtkwaliteit betreft. Gezien Vlaanderen zich tot doel stelt om al deze problematieken aan te pakken, is het voor de VRP onbegrijpelijk dat partijen die daar (al dan niet via rechtszaken) bij helpen, zou willen beknotten.

Tot slot zien we (ter wille van de transparantie) bij dit advies graag expliciet opgemerkt dat aan deze adviesnota van de klankbordgroep geen organisaties hebben meegewerkt die de bescherming van het leefmilieu tot doel hebben.

Advies 25 – De VRP herhaalt hier graag haar opmerkingen over de onwenselijkheid van enige inperking van de toegang tot de rechter. Zoals we de discussie rond dit thema in de klankbordgroep begrepen, lijkt de bedoeling hiervan vooral te zijn dat een betwistende partij niet langer argumenten rond milieuschade kan inroepen wanneer het hen eigenlijk gaat om zaken zoals uitzicht, schaduw, commerciële belangen ... Terwijl we het absoluut eens zijn met het feit dat

dit soort “egoïstisch” procederen ongewenst is, vinden we dit een maatschappelijk probleem dat opgelost dient te worden met goed beleid, niet door de belangvereiste bij de middelen te verstrengen. Steeds moeten aantonen waarom een achteruitgang in de kwaliteit van het leefmilieu een “aantoonbaar, concreet en persoonlijk” nadeel is, lijkt de VRP opnieuw in te gaan tegen de geest van het Verdrag van Aarhus, dat o.i. juist tot doel heeft om de burger sterker te betrekken bij de bescherming van het leefmilieu, niet om hem verdacht te maken wanneer hij zich betrokken toont.

De VRP kant zich eveneens tegen de schrapping van art. 89 van het Besluit van de Vlaamse Regering houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtcolleges. In de huidige context lijkt het ons van belang dat problematische vergunningsbeoordelingen zo veel mogelijk ongedaan gemaakt worden, ook – aangezien we absoluut vinden dat dit van openbare orde is – door de rechter. We merken daarbij op dat de motivering zichzelf lijkt tegen te spreken in de voorlaatste alinea van p. 66: enerzijds wordt gezegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid voor de RvVb om ambtshalve schendingen in te roepen, anderzijds stelt het advies dat die zich enkel nog zal uitspreken over middelen die de verzoekende partijen opwerpen.

Advies 27 – Het is voor de VRP niet duidelijk waarvoor dit advies dient, te meer omdat niet duidelijk wordt gemaakt in welke gevallen de rechter op dit moment een “volle toetsing” uitvoert voor zaken die door het Vlaamse Gewest geregeld worden, noch in welke gevallen dit vandaag voor problemen zorgt. In zoverre het advies de bedoeling heeft om politieke beslissingen te onttrekken aan een controle door de rechter, kan de VRP er niet mee akkoord gaan. Indien dit neerkomt op een zuivere bevestiging van de marginale toetsing die vandaag de praktijk is bij de bestuursrechter, ziet de VRP geen reden om dit in een dergelijk detail op te nemen in de regelgeving.

Advies 30 – De VRP leest in dit advies drie voorstellen, die variëren van zwaar overdreven ingrepen voor een weinig urgente en onduidelijk omschreven problematiek, tot de bewuste creatie van rechtsonzekerheid. Zoals we het voorstel lezen, komt het neer op een poging om via een grondwetswijziging (1) om onduidelijke redenen in te grijpen in de casuïstiek van het Hof van Cassatie; (2) een flou beginsel van behoorlijk bestuur zoals het rechtszekerheidsbeginsel te verheffen tot het niveau van het wettigheidsbeginsel, zodat het daarmee in conflict kan komen (waardoor zelfs wetten niet meer betrouwbaar zouden zijn, terwijl die juist de belangrijkste bron van rechtszekerheid zijn); (3) te zorgen dat onwettige reglementaire bestuurshandelingen na een decretaal bepaalde beroepstermijn niet meer vernietigd kunnen worden, waardoor ze voor eeuwig als basis voor onwettige vergunningen kunnen dienen. De laatste twee voorstellen zijn met name absurd wanneer in rekening wordt gebracht dat ze in een document staan dat tot doel heeft om tot meer rechtszekerheid te komen, en tonen voor de VRP perfect aan waarom de (interpretatie van) de doelstellingen van deze commissie van bij aanvang fout zit(ten).

Advies 31 – De VRP interpreteert dit onduidelijk geformuleerde advies als een poging om beslissingen verleend op grond van een onwettig reglementair besluit in stand te houden. Daarbij lijkt ook van de vergunningverlenende overheid verwacht worden dat deze een lijst bijhoudt van onwettige reglementaire besluiten (die omwille van het vorige advies niet meer vernietigd kunnen worden) en deze, hoewel ze nog steeds bestaan en rechtskracht hebben, op eigen initiatief buiten werking laat. Ook hier stelt de VRP zich de vraag via welke logica het bewust instandhouden (maar niet toepassen!) van onwettige regelgeving juist bijdraagt tot rechtszekerheid.

Advies 32 – Het behoort volgens de VRP tot de essentie van de Grondwet dat die de bewegingsvrijheid van de wet- en decreetgever aan banden legt omdat bepaalde grondrechten zo fundamenteel zijn dat ze niet aan de grillen van een tijdelijke meerderheid overgelaten kunnen worden. Dit lijkt ons een logische keuze, gezien het feit dat minderheden anders op onbeperkte wijze onderdrukt zouden kunnen worden door de meerderheid. We zijn dan ook zeer verrast dat een commissie waarin heel wat prominente juristen vertegenwoordigd zijn, en die in consensus beslist, op een dermate openlijke manier ingaat tegen de logica van een Grondwet.¹ Zelf ondersteunt de VRP de keuze van de stichters van dit land om België als een constitutionele staat vorm te geven, de keuze om in de Grondwet het recht op de bescherming van een gezond

¹ We hebben het hier specifiek over de alinea die start met “Het is belangrijk dat rekening wordt gehouden met de vrijheid van de wet- of decreetgever...” en eindigt met “De mogelijkheid om wetgeving te kunnen wijzigen, is met andere woorden een democratische noodzaak”.

leefmilieu op te nemen, en de keuze om dat recht ook effectief te doen naleven via een *stand still*. Het is ons compleet onduidelijk hoe de commissie tot de conclusie komt dat het fundament van een rechtsstaat in de weg staat aan rechtszekerheid.

Advies 34 – Als we rechtszekerheid interpreteren zoals omschreven op p. 9 van het rapport van de commissie, met o.a. voorspelbaarheid en duidelijkheid als belangrijke aspecten, dan kunnen we stellen dat er weinig zaken zo strijdig zijn met de rechtszekerheid als een afwijking op een regel. Daarbij geldt: hoe ruimer de afwijkingsmogelijkheid, hoe minder rechtszekerheid. Hoe kan je immers ooit nog zeker zijn van je rechten, wanneer de overheid alle marge krijgt om in elk individueel geval van haar eigen regelgeving af te wijken? Voor de VRP is deze maatregel compleet absurd in een document dat tot doel heeft om tot meer rechtszekerheid te komen, en bovendien ook onwenselijk in de context van een Vlaamse regelgeving die omwille van haar veelheid aan afwijkingsmogelijkheden vandaag al de (internationale of eigen) omgevingsdoelstellingen dwarsboomt.

Daarmee willen we niet zeggen dat afwijkingsmogelijkheden geen plaats kunnen hebben in een stedenbouwkundige verordening of een RUP, zoals bv. in de Antwerpse Bouwcode die wordt aangehaald in het rapport. Wel kant de VRP zich tegen de praktijk van het decretaal invoeren van afwijkingsmogelijkheden (zoals in het verleden al zeer vaak gebeurde: voor zonevreemde zaken, voor ruimtelijk rendement, voor handelingen in het algemeen belang), omdat die in één klap alle bestaande plannen uithollen, ook waar dat absoluut niet wenselijk is, en (o.w.v. de hiërarchie der normen) zonder dat hier in een toekomstig planinstrument een antwoord op kan worden geboden.

Advies 39 – De VRP herhaalt bij dit advies dat ze zich kant tegen verdere afwijkingsmogelijkheden, aangezien die de rechtszekerheid verminderen en ervoor zorgen dat omgevingsdoelstellingen moeilijker haalbaar worden. We stellen voor om deze achterpoortjes juist te sluiten, met het oog op het vergroten van de rechtszekerheid, en om aan ruimtelijke planning te werken in plaats van aan verdere manieren om de resultaten van planningsprocessen te omzeilen. Ten slotte vinden we het ook belangrijk te vermelden dat de toepassingsvoorwaarden voor zowel de afwijkingsmogelijkheden (art. 4.4.9/1 VCRO) als de vereenvoudigde herzieningsprocedure (art. 7.4.4/1 VCRO) waarvan voorgesteld wordt om ze te schrappen, juist door de decreetgever ingevoerd zijn om een (beperkte) garantie te hebben dat deze mogelijkheden niet gebruikt zouden worden op een manier die manifest ingaat tegen de bouwshiftdoelstellingen. Ze schrappen zou neerkomen op het tegenwerken van de bouwshift.

Advies 40 – De VRP verzet zich tegen een te ruime toepassing van bestemmingsneutraliteit. Terwijl dit voor bepaalde zaken (bv. water- en natuurbeheerswerken, zoals vermeld bij het advies) nuttig kan zijn, komt dit opnieuw neer op een ontkenning van de kerntaak van de overheid om (via planprocessen) voorafgaand duidelijkheid te scheppen rond wat waar mogelijk is. Bestemmingsneutraliteit heeft tot gevolg dat een burger niet meer kan vertrouwen op bestemmingsplannen, omdat bepaalde zaken via een decretale ingreep plots in principe overal mogelijk zijn. Dit komt voor ons neer op het tegendeel van rechtszekerheid zoals omschreven op p. 9 van het rapport van de commissie.

Adviezen waarin de VRP meer nuance wil zien

Adviezen 1, 2 – De VRP is het in principe eens met de doelstelling om sterker in te zetten op vooroverleg, en om gebruik te maken van omgevingsmanagers (OM). Daarbij willen we wel volgende nuances aangebracht zien: (1) vooroverleg of het aanstellen van een OM komt vaak al te laat, omdat door de initiatiefnemer al een investering is gedaan op basis van de verwachting van bepaalde ontwikkelingsmogelijkheden – als die verwachting verkeerd lag, kan vooroverleg niet meer tot een wenselijke oplossing leiden. Om dit te vermijden kunnen enkel duidelijke regelgeving en een goede ruimtelijke planning een oplossing zijn; (2) door van vooroverleg een recht te maken, wordt de capaciteit bij al overbevroagde besturen om aan ruimtelijke planning te doen verder verminderd, waardoor het nadelig is voor de rechtszekerheid – hetzelfde geldt voor een OM, als daarvoor budgetten vanuit de overheid voor nodig zouden zijn; (3) een recht op vooroverleg zorgt dat ook manifest onwettige projecten plots bespreekbaar lijken, wat nadelig is voor de rechtszekerheid.

Advies 4 – De VRP ziet het nut van het stedenbouwkundig attest in, maar wijst er ook op dat dit regelmatig verkeerde verwachtingen wekt bij aanvragers. Zeker gezien de korte beslistermijn en het gebrek aan inspraak kan het bijkomende rechtsonzekerheid creëren. Pas wanneer in de eerste plaats de planologische kaders in Vlaanderen helder genoeg zijn om een geloofwaardig stedenbouwkundig attest te kunnen afleveren dat effectief voor een zekere voorspelbaarheid zorgt, en slechts voor zover verduidelijkt wordt dat een stedenbouwkundig attest nooit als een zekerheid beschouwd kan worden, kunnen we akkoord gaan.

Advies 7 – Het Decreet van 17 mei 2024 omvat, naast de invoering van de modulaire omgevingsvergunningsprocedure, ook de invoering van het nieuwe instrument van het ‘omgevingsbesluit’. De VRP kant zich tegen de invoering van dit instrument, dat de problemen rond rechtszekerheid en robuustheid sterk zal verergeren, en kan dan ook niet akkoord gaan met het invoeren van dit decreet vooraleer minstens de passages rond het omgevingsbesluit eruit verwijderd zijn.

Advies 11 – De VRP leest in dit advies een wantrouwen t.o.v. de provinciale administraties, en een poging tot verdere politisering van de vergunningsbeoordeling. In het advies wordt gesteld: *“dat die bijzondere motiveringsplicht geldt inzake aspecten van legaliteit is nog begrijpelijk”*, maar tegelijk wordt wel voorgesteld om de volledige bijzondere motiveringsplicht te schrappen, ook voor wat de legaliteit betreft. We vragen om te nuanceren dat enkel aan de bijzondere motiveringsplicht voorbijgegaan kan worden voor wat de opportuniteit betreft, zodat zeker vermeden wordt dat een politieke beslissing aanwijzingen van onwettigheid ongemotiveerd naast zich neer kan leggen.

Advies 13 – De VRP is het in principe eens met de stelling dat hinder meer of minder acceptabel is naar gelang een project een grotere maatschappelijke, sociale of economische meerwaarde heeft. We zijn het echter niet eens met de implicatie dat die meerwaarde in het kader van een vergunningsbeslissing, en dus *ad hoc*, beslist zou worden, omdat dit tot willekeur leidt. We zijn van mening dat het, naar rechtszekerheid toe, een kerntaak van een overheid zou moeten zijn om die meerwaarde *a priori* concreet te maken in een visie- of planningsinstrument, of idealiter in beide, en merken op dat rechtsonzekerheid vandaag vooral voortkomt uit het feit dat heel wat overheden dit (omwille van een capaciteitstekort of andere redenen) nalaten. Het probleem vandaag is niet dat er een gebrek aan discretionaire beoordelingsmarge zou bestaan, maar juist dat er te veel marge is, waardoor niet ingeschat kan worden wat de overheid als “maatschappelijke, sociale en economische meerwaarde” ziet. Daarnaast geven we nog mee dat de zin “voor zover ze over een discretionaire bevoegdheid beschikt” in de voorgestelde bepaling voor ons essentieel is – dit kan er niet toe dienen dat afstand gedaan wordt van bestaande normen. De VRP vraagt ten slotte, omwille van de interne consistentie van de regelgeving, ook dat de voorgestelde passage opgenomen wordt in artt. 5.3.1 DABM en 4.3.1 VCRO, die de inhoudelijke beoordelingselementen bij een vergunningsbeoordeling bepalen, in plaats van in het Omgevingsvergunningsdecreet.

Advies 16 – De VRP vindt dit een goed uitgewerkt en genuanceerd voorstel, waarvan we ook de voordelen voor de bezwaarindiener (nl. dat die een ontwerpbeslissing kan inkijken) inzien. Positief vinden we ook dat dit de aanvrager toelaat om al opmerkingen te maken bij een (ontwerp van) weigeringsbeslissing. We vrezen enkel dat de combinatie met advies 20, waartegen we ons verzetten, zal leiden tot een juridisering van de administratieve beroepsprocedure, nl. tot een situatie waarin constructieve inspraak geen kans meer wordt gegeven omdat bezwaarindieners onmiddellijk naar juridische argumenten zullen grijpen uit vrees om anders hun beroepsmogelijkheid te verliezen (zie ook hoger, pp. 4-5). We vragen dan ook om dit advies te volgen zonder impact op de toegang tot de rechter.

Advies 19 – De VRP staat zeer positief tegenover het herschrijven van art. 4.3.1, §2 van de VCRO, en is tevreden dat dit advies is opgenomen. We hebben echter een bedenking bij het voorgestelde vervangartikel. Omwille van het invoegen van ruimtelijk rendement in de criteria, zou het tweede lid ervoor zorgen dat bestaande plannen die geen uitspraak doen over het ruimtelijk rendement, niet langer geacht worden alle criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.² Als deze interpretatie klopt, komen deze plannen (in beperkte mate, nl. enkel voor de beoordeling van de

² “[...] in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in het vorige lid, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.”

goede ruimtelijke ordening) op losse schroeven te staan, wat we als nadelig voor de rechtszekerheid zien. We wijzen er ten slotte ook op dat we de “integrale maatschappelijke beoordeling” graag in dit artikel opgenomen zien, ook om de ongemakkelijke formulering in het eerste lid van het voorgestelde vervangartikel te vermijden.

Advies 22 – De VRP vindt het redelijk om tot een onmiddellijke kennisgeving van beroepen aan de vergunningverlener te komen, en vindt het een goed idee om dit te laten verlopen via het Omgevingsloket. We verzetten ons er echter tegen dat hiervan een ontvankelijkheidsvereiste voor het beroep gemaakt wordt, omdat het om een procedurestap gaat die niets met de inhoud van het beroep te maken heeft (en die in het geval van betekening via het Omgevingsloket ook door het platform kan mislukken). Voor ons zou dit neerkomen op een overdreven formalisme. In het geval de vergunninghouder hier effectief schade onder lijdt, zien we niet in waarom het eisen van een schadevergoeding hierin geen oplossing zou kunnen bieden.

Advies 28 – De VRP vindt dit een evenwichtig, genuanceerd en zorgvuldig onderbouwd advies. De enige nuance die we willen aanbrengen is de keuze om de haalbaarheid van dit advies te koppelen aan adviezen 20 en 25, waarmee we niet akkoord gaan. Er zijn andere manieren om de werklast bij de RvVb te verminderen.

Advies 29 – De VRP kan zich in principe perfect vinden in dit advies, maar stelt zich de vraag of een bemiddelingsprocedure met een (of meer) onwillige partij(en) ooit tot resultaten leidt. Daarnaast stellen we ons de vraag hoe de kosten verdeeld worden in geval van een gedwongen bemiddeling – het lijkt niet fair dat een partij die niet bereid is tot bemiddeling, gedwongen kan worden om mee de kosten te dragen voor een bemiddeling waarvoor ze niet komt opdagen (en die in de praktijk dus wellicht niet doorgaat). Dit zou neerkomen op een verdoken geldboete.

Advies 35 – De VRP is tevreden dat wordt voorgesteld om de verkavelingsvergunning te hervormen. Dit “instrument”, en dan vooral de onbepaalde geldigheid van zijn voorschriften, is een misvorming in ons planningssysteem. We zijn dan ook in grote lijnen akkoord met de uitvoering van de aanbevelingen uit het rapport *“Herdenken van het instrument ...”*. In het licht van de aanbeveling in dit rapport om *“de weerhouden maatregelen op voldoende concrete en onderbouwde wijze in te bedden in de nagestreefde, ruimtelijke beleidsdoelstellingen (BRV)”* (geciteerd op p. 85 van het rapport van de expertencommissie) willen we echter opmerken dat een geïntegreerde omgevingsvergunning die tegelijk de opdeling in kavels en de bebouwing van die kavels als versnelling wel wenselijk kan zijn wanneer het gaat om een verkaveling binnen ruimtebeslag, maar problematisch in het vaker voorkomend geval van open ruimte die verkaveld wordt. In dat laatste geval gaat het om een praktijk die ingaat tegen de Vlaamse beleidsdoelstellingen, waardoor een versnelling o.i. niet op zijn plaats is.

Adviezen 36 en 37 – De VRP is het met de titel van het advies eens, maar mist in de tekst de belangrijkste aanbeveling, nl. dat de lijst van vrijgestelde handelingen zo samengesteld moet zijn dat ze vrijheid geeft in die zaken die voor Vlaanderen geen beleidsprioriteit zijn, en tegelijk zorgt dat de Vlaamse beleidsprioriteiten niet tegengewerkt worden door handelingen waarop (omwille van de vrijstelling) geen controle meer mogelijk is. Een voorbeeld is verharding: het is al jaren een Vlaamse doelstelling om de verharding te beperken, maar het Vrijstellingsbesluit laat heel wat verharding toe zonder dat een overheid daar enige controle over heeft. De nieuw voorgestelde versie van het Vrijstellingsbesluit waarnaar het rapport verwijst, verergert het probleem. De invoering van de nieuwe vrijstellings- en meldingsregelingen is voor de VRP slechts wenselijk in zoverre dit probleem geremedieerd wordt.

Advies 38 – De VRP vindt het positief dat ruimtelijke planning een plaats krijgt in dit document, al hadden we die graag centraler gezien. We zijn voorstander van een niet al te gedetailleerde, toekomstbestendige invulling van bestemmingsplannen (en verwijzen daarbij ook naar advies 33). Vanuit VRP zijn we echter beducht voor het zoeken naar oplossingen in het “korter en minder omslachtig” maken van planinstrumenten. De waarde van plannen zit juist in het feit dat daarin (met inspraak) een maatschappelijke afweging van waarden gebeurt, en dat gezorgd wordt dat de inhoud van de plannen bijdraagt aan de (Vlaamse en internationale) doelstellingen voor het omgevingsbeleid. Beide zaken vragen tijd. Het is dan ook belangrijker dat die tijd wordt vrijgemaakt, door capaciteitsversterking bij de lokale besturen en door planning meer als een

kerntaak van de overheid te zien, dan dat naar *shortcuts* in de procedure gezocht wordt.

Wat nog ontbreekt

Beleidsevaluatie – De VRP had graag een vorm van beleidsevaluatie aanbevolen gezien. We herhaalden al meermaals dat we geen voorstander zijn van een uitvoering van de aanbevelingen in dit rapport, maar stel dat bepaalde zaken toch ingevoerd zouden worden, dan vragen we dat nadien regelmatig geëvalueerd wordt wat de impact van deze maatregelen is. Daarbij lijkt het ons noodzakelijk om qua indicatoren niet (alleen) te kijken naar zaken als “aandeel verleende vergunningen”, “aantal rechtszaken”, “aantal beslissingen die door de rechtbank omgekeerd worden” e.d., zoals in de inleiding het geval is, maar vooral naar indicatoren die aantonen in welke mate de omgevingskwaliteit erop vooruit, dan wel achteruit gaat. Uiteindelijk lijkt dat ons het doel waaraan ingrepen steeds afgetoetst moeten worden.

Vervolgproces

Zoals vermeld in de inleiding vindt de VRP het onwenselijk dat de aanbevelingen van de commissie uitgevoerd zouden worden voor er eerst werk gemaakt is van duidelijke, afdwingbare kaders voor wat in Vlaanderen wel en niet kan; kaders die in staat moeten zijn om de doelstelling van de bouwshift, en de internationale engagementen die Vlaanderen is aangegaan, te bereiken.

Dat gezegd zien we een gradatie in de mate waarin het nu al uitvoeren van de aanbevelingen problematisch is. Sommige aanbevelingen kunnen uitgevoerd worden zonder dat ze een hypotheek leggen op de realisatie van de Vlaamse en internationale omgevingsdoelstellingen, terwijl andere een reëel nadeel zouden betekenen bij uitvoering in de huidige context. Slechts van enkele aanbevelingen, ten slotte, vinden we dat ze beter nooit uitgevoerd worden. We geven deze gradatie ook graag mee.

Kunnen o.i. uitgevoerd worden zonder problemen op te leveren (mits rekening wordt gehouden met eventuele nuances zoals vermeld hierboven: Adviezen 1, 2, 3, 5, 8, 9, 10 (m.u.v. bepaalde deelaanbevelingen), 18 (m.u.v. bepaalde deelaanbevelingen), 19, 21, 22, 28, 29, 33, 36, 37, 38, 41, 42.

Kunnen o.i. in de huidige context niet uitgevoerd worden zonder de omgevingsdoelstellingen te schaden: Adviezen 4, 7, 10 (bepaalde deelaanbevelingen), 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 (bepaalde deelaanbevelingen), 35, 39, 40.

Worden o.i. **best nooit uitgevoerd**: Adviezen 20, 24, 25, 27, 30, 31, 32, 34.

We hopen alleszins in de eerste plaats dat dit rapport niet gezien wordt als dé oplossing voor de systeemfouten in het omgevingsbeleid en de omgevingsregelgeving in Vlaanderen, die (omwille van de o.i. verkeerde probleem- en doelstellingen) in het rapport van de expertencommissie buiten beeld blijven. Er is dringend nood aan een aanpak van de onderliggende problematieken, nl. (1) dat ondernemers en investeerders niet kunnen vertrouwen op een afgeleverde vergunning, omdat er een hoge vernietigingsgraad is bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen; (2) dat heel wat vergunningen worden afgeleverd die niet voldoen aan de geldende regelgeving. Aan een aanpak van die problematieken dragen we graag op constructieve wijze bij.

We bedanken u graag nog om de VRP te betrekken, en hopen dat de kritische noten in ons advies meegenomen worden ter nuancering van het rapport van de expertencommissie.

CONTACT

Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning (VRP vzw)

Damplein 27

2060 Antwerpen

www.vrp.be | info@vrp.be

Robin De Ridder

robin.deridder@vrp.be

+32 477 82 82 47