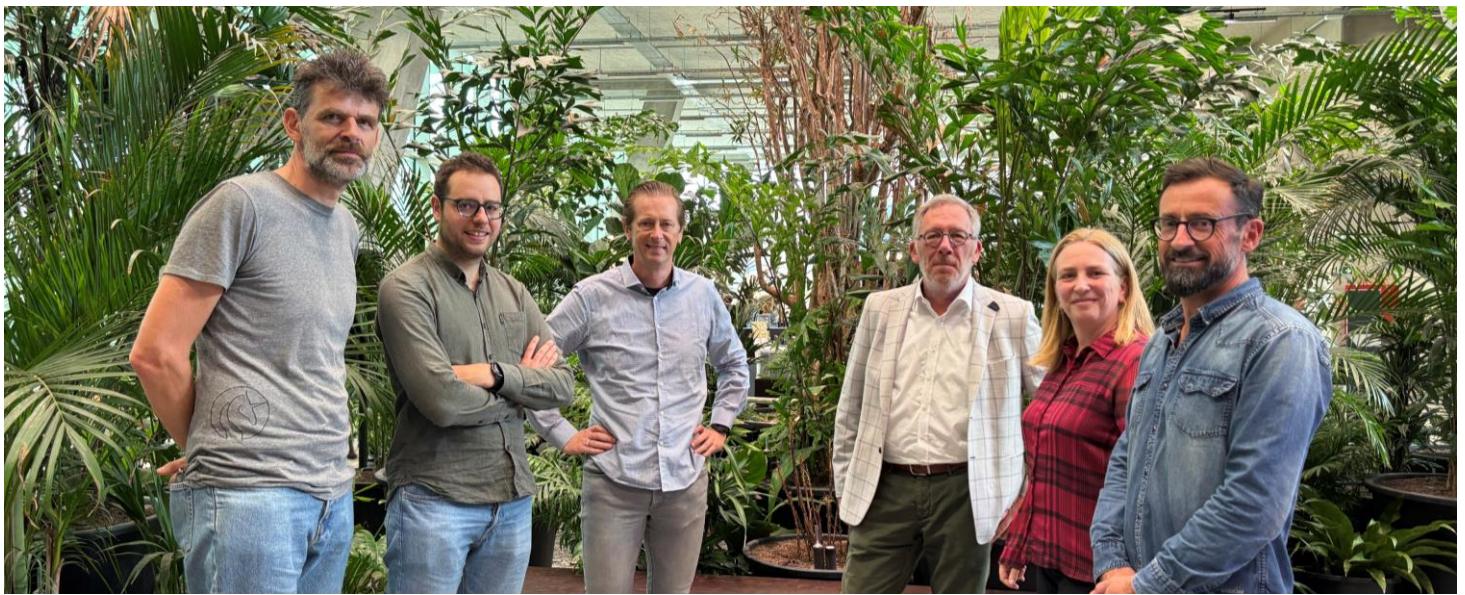


Een goede vergunning heeft geen jurist nodig

Dit najaar was het weer tijd voor de PLANPLUS Talk, een informele babbel met een aantal relevante én interessante mensen die rechtstreeks of onrechtstreeks gerelateerd zijn aan ruimtelijke ordening. We moesten niet al te lang zoeken naar een passend onderwerp. De pers en de sociale media bulken van de pessimistische berichten over vergunningen. 't Is niet meer te doen! We lopen ons vast! 't Is te complex! Het is de retoriek van de aanvrager. Het Vlaamse Regeerakkoord (2024-2029) introduceert maatregelen om de vergunningsprocedures te optimaliseren. Wie in het debat weinig aan het woord komt, is de 'vergunningverlenende' kant. Daarom nodigden we vier experts uit voor een babbel over de vergunningscomplexiteit in Vlaanderen.

Topcast van het gesprek: gemeentelijke omgevingsambtenaren Mikaël Callebaut van Zwalm en Willem Geens van Vilvoorde, provinciaal omgevingsambtenaar Jan Allaert van Oost-Vlaanderen en Filip Van Acker, eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges die vier Vlaamse rechtscolleges overkoepelt. Dirk De Loecker - dagdagelijks aan het werk vanuit aanvragershoek - en moderator Lieve Drooghmans hadden er al meteen zin in. We waren voor onze PLANPLUS Talk immers welkom in het ZIN-project, de omgebouwde torens van het Marie-Elisabeth Belpaire-gebouw aan het Noordstation, waar de Vlaamse overheid recent ingetrokken is.



Jan Allaert, Willem Geens, Dirk De Loecker, Filip Van Acker, Lieve Drooghmans, Mikaël Callebaut

Dag allen, laat ons beginnen met een kennismakingsronde. Kunnen jullie jezelf en jullie werk kort voorstellen?

Mikaël: Ik ben omgevingsambtenaar van de landelijke gemeente Zwalm, hart van de Vlaamse Ardennen, met veel open ruimte en twaalf dorpen. Troef van onze gemeente is de spoorlijn die erdoor loopt. Jaarlijks hebben we 150 bouwaanvragen. Voor een kleine gemeente zoals Zwalm is er veel dat op ons afkomt: je moet thuis zijn in allerlei problematieken. De dienst wordt wel meer en meer versterkt, maar we zijn geen juristen.

Willem: En ik ben omgevingsambtenaar van de stad Vilvoorde, in de rand van Brussel op een strategische locatie. Vilvoorde groeit sterk en kent daardoor heel wat uitdagingen op het vlak van voorzieningen. We behandelen een 500-tal aanvragen per jaar en hebben het geluk dat er heel wat expertise is op de diensten.

Jan: Sinds 1997 werk ik bij de provincie Oost-Vlaanderen. In mijn beginperiode hadden we als wetgevend document in hoofdzaak het zeer beknopte Coördinatiedecreet. Toen hadden we als provincie alleen bevoegdheid op het vlak van beroepen.

Dit decreet heeft dan plaatsgemaakt voor het DRO, met de ontvoogding van de gemeenten. Ik geloof dat Vilvoorde één van de eerste gemeenten was die ontvoogd was en dus zelf over stedenbouwkundige vergunningen op haar grondgebied kon beslissen. Daarna kwam het Omgevingsvergunningsdecreet, dat de provincie ook stedenbouwbevoegdheden gaf in eerste aanleg. We blijven verder ook beroepen behandelen, momenteel een 1.000-tal per jaar. Een kleine helft van die beroepen worden door derden ingesteld, ruim 20% door Omgeving.

Filip: Ik ben actief in de 'sector' sinds 1995; toen startte ik bij de afdeling Bouwinspectie. We werkten toen nog met de Stedenbouwwet. Ik was daarna actief als advocaat en werkte vervolgens ook voor stad Gent. Sinds 2009 ben ik bestuursrechter bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, sinds mei eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges. Het voorbije werkjaar zijn er 1.100 beroepen ingediend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, waarbij één dossier ook meerdere beslissingen kan impliceren. Het voorwerp van een beroep varieert bij wijze van spreken van een tuinhuis in Wachtebeke tot de luchthaven Brussels Airport!

De doorlooptijd van een standaarddossier ligt bij de Raad op dit moment op 12 maanden. We zien regelmatig dat dossiers voortijdig worden stopgezet - zowel door aanvragers als verzoekende partij -, wat natuurlijk jammer is naar tijd en middelen die er al ingestoken zijn.

Jan: Dit zien wij ook bij de provincie. Mensen wachten af wat er geadviseerd wordt en schatten dan in hoeveel zin het heeft om aan te dringen op een beslissing.

We lezen her en der dat vergunningen zeer complex worden. Hoe gaan jullie hier mee om?



Mikaël: Het voortraject van een aanvraag vinden wij cruciaal. Als kleine gemeente moedigen we aanvragers aan om vooraf met ons in overleg te gaan, zodat we hen goed kunnen begeleiden,

inspireren en adviseren. Het merendeel van de aanvragers komt vóór de officiële indiening bij ons langs om samen met de aanvrager op zoek te gaan naar het beste voor die unieke plek. In een vroeg stadium geven we richtlijnenkaders mee, wat de aanvrager snel toelaat correct ontwerpend onderzoek te verrichten. Ik plan veel afspraken, niet alleen met burgers, maar ook met ontwikkelaars en architecten. Hierdoor hebben we al een goed beeld van de dossiers wanneer ze binnenkomen. Hoewel dit tijd kost, betaalt het zich terug in de kwaliteit van de aanvragen. De aanvragen verlopen op die manier ook efficiënter en dit in het belang van de aanvrager en vergunningverlener. Het kernprincipe van deze werking is samenwerking en dialoog.

Willem: Ook wij zetten sterk in op vooroverleg. Voor de complexere processen hebben we een schema waarin vooroverleg is opgenomen. Zo zijn dossiers inhoudelijk beter voorbereid. Toch blijven we zien dat er zaken ontbreken, maar er worden vanuit verschillende sectoren ook steeds meer aspecten vastgehangen aan de omgevingsvergunning. Het is voor de aanvrager soms ingewikkeld.

Hoe loopt dit bij de provincie? Hebben jullie voor de dossiers in eerste aanleg ook een dergelijk voortraject?

Jan: Vooral in die dossiers waarin zich - na onderzoek door de aanvragers - stedenbouwkundige problemen stellen, wordt vooroverleg gehouden. Het is immers altijd een evenwicht zoeken: hoeveel tijd en ruimte kunnen we uittrekken?

En als we naar de beroepsprocedures kijken?

Jan: Een beroepstraject verloopt voornamelijk schriftelijk. Overleg wordt in beroep beperkt tot de formeel voorziene hoorzitting, omdat we anders onze onafhankelijkheid kunnen verliezen.

Filip: Het is dan de rol van de POA om advies te geven op basis waarvan de deputatie gaat beslissen.

Is het dan een fundamenteel verschil dat bij een beroep het verslag van de POA voor de hoorzitting gedeeld wordt met de partijen - waarna de deputatie haar beslissing neemt -, terwijl op gemeentelijk niveau die publieke hoorzitting er niet is?

Willem: Het verslag van de GOA wordt natuurlijk niet vóór de beslissing op het omgevingsloket geplaatst, maar wij tekenen dat wel, zodat het ook duidelijk een onafhankelijk document is

voor het naar de beslissing gaat.

Dirk: Toch hoor je regelmatig over politieke druk met de vraag om het GOA-advies te herzien. Zou het provinciaal systeem met een duidelijkere scheiding tussen administratie en politieke beslissing dan geen interessant voorstel zijn om deze druk te voorkomen?

Filip: Ik denk dat een hoorzitting daar weinig aan gaat veranderen. Ik hoor dat jullie al vooroverleg hebben; er is ook een openbaar onderzoek; alle adviezen komen binnen; de GOA schrijft zijn verslag en er worden beslissingen genomen. Daar nog een hoorzitting bij? Ik denk niet dat die een meerwaarde zou geven.

Willem: Vooral het op voorhand publiek maken van het verslag via het omgevingsloket zou kunnen helpen in gemeenten waar dit speelt, maar ik weet niet of dit de druk helemaal zou wegnemen.

Jan: Als ik even vanop een hoger niveau mag meekijken: het gaat ook niet altijd fout! Er zijn heel wat zaken die vlot vergund geraken. Als ik spreek over 1.000 beroepsdossiers per jaar, dan gaat dit over de 60 Oost-Vlaamse gemeenten in totaal over zo'n 6% van de dossiers die tot een beroep leiden. Dat plaatst alles in perspectief!

Dat brengt ons terug bij de initiële vraag over de vergunningsproblematiek. Hoe kijk jij daarnaar, Filip?

Filip: Het is frappant dat er altijd gesproken wordt over vergunningsproblematiek. Als je de cijfers over vergunningen en beroepen bekijkt, kan je je afvragen of er wel sprake is van een problematiek. Er worden ruw geschat 100.000 vergunningen per jaar afgeleverd. Daarvan worden er finaal 1.000 bij ons aangevochten. Zoals Jan ook net zei: is er dan een probleem? De perceptie die gecreëerd wordt, is vaak terug te voeren tot specifieke projecten. Alles kan beter, dat geef ik toe. Maar dat het te complex is geworden, daar durf ik over discussiëren. Bij een aanvraag komt meer kijken dan 20 jaar geleden. Met de omgevingsvergunning heeft men ervoor gekozen om naar een zo geïntegreerd mogelijk traject te gaan, waarbij je met één aanvraag een pak zaken kan regelen. Daardoor hoef je ook geen drie of vier aanvragen voor hetzelfde project te doen. Volgens mij is het een aanvraagproblematiek i.p.v. een vergunningsproblematiek. Ik denk dat men heel wat problemen zou kunnen vermijden mocht men aanvragen op een meer doordachte manier indienen, in plaats van te denken 'We proberen en zien wel waar we eindigen'.

Een quote: "Een vergunning bekomen is niet zozeer het probleem, maar ze behouden wel!" Mee eens?



Filip: De vergunningsprocedure op zich en de beoordeling van een aanvraag zijn twee verschillende zaken. Het beoordelingskader waarmee vergunningverleners moeten werken is in wezen vrij transparant en duidelijk.

"We merken dat aanvragen 'vertrekken' vanuit de uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden."

Het grote probleem is dat op elke heldere regel een reeks uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden bestaan. Dat maakt de zaken zeker niet eenvoudiger. We merken echter vaak dat aanvragen 'vertrekken' vanuit de uitzonderings- en afwijkingsmogelijkheden. Men schrikt dan dat hun project sneuvelt. Als je tijd en rechtszekerheid wil winnen: wees hier dan voorzichtig mee! Ik heb soms het gevoel dat de regelgeving tegen het project wordt gehouden terwijl het project eigenlijk tegen de regelgeving zou moeten gehouden worden.

Jan: Soms worden elementen uit een vooroverleg van tafel geveegd. Als een aanvrager bewust afwijkt van de voorschriften van een RUP, na erop te zijn geweest, dan is dat een godsgeschenk voor wie tegen het project is.

Filip: Een aanvrager zou zich inderdaad de vraag moeten stellen of een afwijking wel van toepassing is. Daar begint dan de juridisering van de aanvraagprocedure. Gemeenten zouden veel robuustere beslissingen kunnen nemen als het gros van al die uitzonderingen zou gesaneerd worden. Dan heb je ofwel een nee die goed gemotiveerd is, of een ja die ook goed gemotiveerd kan zijn, wat het aantal beroepen naar beneden zou halen.

Willem: Heldere wetgeving zonder al die afwijkingsmogelijkheden is inderdaad heel belangrijk! We zien dat heel wat projecten wel vergund geraken, maar vooral voor de grotere projecten is er altijd wel iets om over te struikelen.

Laten we het hebben over hoe met het palet instrumenten wordt omgegaan, zoals RUP, verordening, masterplan, beeldkwaliteitsplan ... Jan, wat zijn trends die jullie als beroepsinstantie zien bij het instrumentarium en de wijze waarop men daarmee omgaat?



Jan: Ik merk dat gemeenten meer en meer inzetten op verordeningen, om houvast te hebben bij het evalueren van aanvragen. Anderzijds merken we dat aanvragers vaak de

grenzen van de RUP's en verordeningen opzoeken. Nogal wat projecten worden ingediend vanuit de insteek "We zien wel of ze vergund gaan geraken." Bij behandeling van beroepen ben ik gebruiker van het RUP of de verordening en ben ik dus gebonden door die voorschriften, die nooit alles kunnen vatten.

Dirk: Gaan het instrumentarium niet te ver in het willen vastleggen van voorschriften en richtlijnen?

Willem: Als je bestemmingen wil wijzigen, dan heb je wel een RUP nodig. Probleem is dat je er achteraf zo goed als niks meer aan kan veranderen.

Mikaël: Ik ben geen voorstander van die bindende instrumenten. Wij hebben een masterplan, dat de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen meegeeft voor Zwalm. Daarin staan de goede ruimtelijke ordeningsprincipes op maat van de gemeente. Dat is sturend, niet bindend, maar inspirerend. Zo kunnen wij in verschillende deelgebieden een aangepaste visie realiseren. Bij de voorbesprekingen geven we deze visie mee aan de aanvrager. We zouden massaal RUP's kunnen gaan opmaken, waar later vraagtekens bij komen. Wij zijn geen voorstander om het over deze boeg te gooien, tenzij het niet anders kan.

Filip: Dit is het probleem met heel wat RUP's. Bedoeling was om die in de plaats te laten komen van de gewestplannen en om een aantal verouderde BPA's aan de kant te schuiven, maar heel wat RUP's hebben het karakter van een verkavelingsvergunning. Ze zijn vaak zo gedetailleerd en op maat gemaakt, dat je uiteraard in de problemen komt.

Willem: Algemeen principe zou als volgt moeten zijn: wat je wil afdwingen, moet je hard vastleggen. Denk bijvoorbeeld aan fietsnormen. Principes als 'dorpsgeest' zou je wel in een tool als dat van Zwalm kunnen leggen.

Mikaël: Je moet het als een samenspel zien. Je voert in een vroeg stadium de dialoog met de aanvrager. En zo kom je tot een bouwvoorstel dat stedenbouwkundig aanvaardbaar is en getoetst is aan de vooropgestelde visie. De ervaring leert ons intussen dat het ook effectief goedkomt bij aanvragers die bij ons langskwamen. Aanvragers die niet langskwamen en hun eigen weg willen inslaan, zien het vaker mislopen. Dan krijgen ze meestal te maken met 'geen goede ruimtelijke ordening'.

Filip: Naar de beroepsinstantie toe moet je wel op zijn minst duidelijk maken wat de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen zijn in de gemeente.

Jan: Onthou ook dat het niet de bedoeling was van de wetgever om met de BGO's nieuwe verordenend instrumenten te maken!

De vergunningen die mislopen zijn vaak de zogenaamde 'broodnodige verdichtingsprojecten'. Inherent is een dergelijke inbreiding dichter en denser. We merken dat een bijkomende bouwlaag bijvoorbeeld moeilijk ligt. Inbreidingsprojecten vinden geen maatschappelijk draagvlak. Wat tot jarenlang juridisch gehakketak leidt. Bepaalde projecten die duidelijk potentieel hebben, 'goed zouden zijn', worden zo jarenlang vertraagd, als ze het al halen. Hoe kijken jullie hier tegenaan?

Filip: Dat geldt niet enkel voor inbreidingsprojecten maar voor meerdere projecten. Af en toe krijgen wij de kritiek: "Waarom is dat vernietigd?". De reden voor een project kan goed zijn, maar als de projecten dan zo broodnodig zijn, waarom wordt er dan zo slordig aangevraagd? Of zo slordig over beslist?

Willem: Ik denk dat dat ook veel te maken heeft met de helderheid in wetgeving in de robuustheid daarvan!

Mikaël: En met de snelheid waarmee diensten moeten werken. Weinig personeel, veel aanvragen, veel complexiteit.

Hebben jullie juristen in het team om te kunnen omgaan met die 'wettelijke wirwar'?

Mikaël: Nee, in kleine gemeenten sta je er meestal alleen voor. Het driepartijenoverleg, waarbij de aanvrager met de gemeente en Vlaanderen kon bekijken wat mogelijk is, bestaat niet meer. We moeten het doen met driemaandelijkse atria. Een sterk opgebouwd netwerk helpt ons in het geval van een juridisch kluwen.

Jan: Het is jammer dat de afstand met Vlaanderen toeneemt. Naar mijn aanvoelen waren er vroeger ook meer infosessies rond gewijzigde wetgeving. Vlaanderen lijkt wel eens een moeilijk inneembaar fort, niet alleen voor ons als lagere overheden maar ik vermoed ook voor de aanvragers.

Willem: Ik ben geen jurist maar ik ken wel iets van de wetgeving. Voor de grote dossiers winnen we juridisch advies in. En als we naar de Raad voor Vergunningsbetwistingen gaan, dan stellen we ook een bureau aan.

“Een project waarbij men kool en geit probeert te sparen, is meestal gedoemd om te mislukken.”

Dirk: Hoe bekijk jij dat als bestuursrechter, Filip?

Filip: Je moet geen juristen hebben om robuuste vergunningen af te leveren. Je hebt vooral goede stedenbouwkundigen nodig én besturen die onderbouwde beslissingen nemen. Een project waarbij men kool en geit probeert te sparen, is meestal gedoemd om te mislukken. De regels correct toepassen en een goede motivering zijn cruciaal. In 70% van de dossiers die we binnenkrijgen zit een motiveringsgebrek.

Jan: Zo komen we weer op het belang van een goede verantwoordingsnota. Hierin kan de vergunningverlenende overheid vinden waarom bepaalde ontwerpkeuzes gemaakt worden of waarom afwijkingen te verantwoorden zijn. Op vlak van verantwoordingen en onderbouwing kunnen heel wat aanvragen beter.

Wat met nieuwe trends zoals cohousing, tiny houses ...

Filip: Ik ben geen voorstander om hier speciale regelgeving voor te maken. Ik denk dat dat geen oplossing is. Je moet je regelgevend kader evolutief bekijken. Probleem is dat als je de regelgeving zo gedetailleerd maakt, je weer met afwijkingen gaat moeten werken.

Dirk: Als vier of vijf mensen die geen relatie hebben onder hetzelfde dak gaan wonen, zijn dat dan meerdere wooneenheden of niet?

Willem: Ik denk dat dit eerder een probleem is van domicilie dan van ruimtelijke ordening. Ik heb er op zich alvast geen problemen mee. Al is het wel oppassen voor huisjesmelkerij!

Filip: Het is een feit dat men eengezinswoningen wil beschermen, omdat men vaststelt dat er - zeker in studentensteden - al snel wat koten in worden ondergebracht, wat druk legt op de woningmarkt. Je mag ook niet zomaar over cohousing spreken als je met vier in één huis woont.

Jan: Het begrip cohousing blijkt een vlag die op veel ladingen gelegd wordt. Wat ik als cohousing zie, individuele woonunits met een aantal gedeelde functies op één ruim perceel, raakt wel degelijk vergund. Cohousing vindt zijn plaats wel.

Mikaël: Als cohousing dorpelijk is, dan zie ik daar in Zwalm ook geen problemen in. Wij hebben ook al aanvragen gekregen voor leegstaande hoeves. Als een beeldbepalende hoeve staat te verkommeren, dan krijgen we - middels juridisch en ontwerpelijk onderzoek - daar graag een dorpelijk cohousingproject voor in de plaats!

Hebben jullie tips voor de aanvragers?

Jan: Als je de randen opzoekt, geraak je sneller van het pad af. Als je gebruik maakt van een rits afwijkings- en uitzonderingsmaatregelen, vergroot je de kans op juridische problemen. Dus volg de regels in plaats van afwijkingen te zoeken. Ik beseft dat dat makkelijk gezegd is vanop mijn stoel. Volg ook de tips die je in een vooroverleg krijgt.

Mikaël: Ga vanaf het begin in overleg en volg de feedback. Blijf in het voortraject de dialoog opzoeken met de omgevingsdienst. Hou ook zeker rekening met het karakter en de context van de omgeving.

Filip: Zorg altijd voor een goede motivering.



Willem: Start niet te snel! Soms wil een ontwikkelaar niet wachten op het RUP. Dan begin je al op een wankele basis. Je ziet dat de Vlaamse redenering hieraan tegemoet wil komen

met initiatieven zoals de mogelijkheid om met een vergunning de bestemming van een RUP aan te passen. Zo heb je weer extra wetgeving in plaats van de wetgeving die er is helder te houden en alle afwijkingen weg te laten.

Zijn er zaken die jullie zouden willen meegeven aan het expertenpanel dat in het Vlaamse regeerakkoord genoemd wordt om de vergunningsknoop te ontwarren?

Willem: Ik zou pleiten voor heldere wetgeving met minder afwijkingsmogelijkheden.

Mikaël: Zorg voor een kader voor overleg.

Jan: Als ik kijk naar onze beroepsprocedures, dan vraag ik me af of we moeten vasthouden aan de devolutieve werking zoals ze nu in de wetgeving staat. Moeten we niet evolueren naar een middelenonderzoek? Als ik nog iets zou mogen wijzigen, dan zou dat het zonevremd functiewijzigingsbesluit zijn. Dit is een voorbeeld van hoe je afwijkingen maakt. Deze afwijkingen passen welbeschouwd niet in het grote kader van de wetgeving.

Filip: Onze voorstellen zijn te lezen in het memorandum dat we publiceerden voorafgaand aan de verkiezingen. En in de beleidsbrief van de betrokken ministers, onder andere die van minister Demir waar wij onder ressorteren en ook die van minister Brouns. Daar staan onze aanbevelingen in.

Dankjewel!

PL ▲ NPLUS

www.plan-plus.be

“Als je de randen opzoekt, geraak je sneller van het pad.”
