

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

master in de rechten: overheid en recht

Masterproef

De Raad voor vergunningsbetwistingen naast de Raad van State: noodzakelijk, wenselijk of overbodig? Bespreking en rechtseconomische analyse

Promotor :
Prof. dr. Lode VEREECK
Prof. dr. Anne DRAYE

Tom Renckens

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,
afstudeerrichting overheid en recht*

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2012•2013

FACULTEIT RECHTEN

master in de rechten: overheid en recht

Masterproef

De Raad voor vergunningsbetwistingen naast de Raad van State: noodzakelijk, wenselijk of overbodig? Bespreking en rechtseconomische analyse

Promotor :
Prof. dr. Lode VEREECK
Prof. dr. Anne DRAYE

Tom Renckens

*Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van master in de rechten ,
afstudeerrichting overheid en recht*

SAMENVATTING

In het Vlaamse Gewest is sinds 1 september 2009 de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van kracht. Deze codex bevat de voornaamste regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening in Vlaanderen. Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex trad ook een nieuw Vlaams administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in werking. De Vlaamse overheid wou hiermee zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening ten volle benutten. Op deze manier zou ook het laatste onderdeel van de administratieve rechtsbedeling betreffende de ruimtelijke ordening door Vlaanderen worden geregeld. Tot 1 september 2009 behoorde deze bevoegdheid immers tot de (federale) Raad van State.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen kende echter geen vlekkeloze startperiode. Voorafgaand aan de oprichting was er in de rechtsleer en rechtspraak discussie over het feit of de Vlaamse overheid eigenlijk wel bevoegd was om de Raad voor Vergunningsbetwistingen op te richten. Bovendien zorgden een foutieve inschatting van het aantal dossiers, een onderbezet personeelskader en onvoldoende werkmiddelen ervoor dat de Raad al na het eerste werkjaar met een enorme achterstand te kampen had.

Deze verhandeling wil een inzicht geven in beide vraagstukken. In het eerste deel worden de juridische aspecten over de Raad voor Vergunningsbetwistingen besproken. Hierbij wordt onder andere stil gestaan bij de positie van administratieve rechtscolleges in het algemeen en wordt deze theorie toegespitst op de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Voorts wordt ingegaan op de moeilijke startperiode van de Raad en worden de bevoegdheden, de procedure en de werking en organisatie van de Raad besproken. Tot slot wordt de rol van de Raad van State als cassatierechter toegelicht en wordt vooruit gekeken naar een mogelijk Vlaams Bestuursrechtcollege. Deel twee behelst een rechtseconomische analyse van de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hierbij wordt eerst het theoretisch kader geschetst van de rechtseconomische wetenschap met toelichting van enkele kernbegrippen. Daarna wordt de werking van de Raad gedurende de eerste drie werkjaren cijfermatig doorgelicht.

Hoewel de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen gedurende de eerste drie werkjaren zeker niet als efficiënt kan worden bestempeld kunnen uit de werking van de Raad lessen getrokken worden en kunnen voorstellen worden gedaan om een rechtscollege efficiënt te organiseren. Hierbij wordt gedacht aan een verandering van de procedure waarbij meer verantwoordelijkheid bij de partijen zelf wordt gelegd en waarbij de vereisten om een proces in te stellen wordt verhoogd, onder meer door een verhoging van het rolgeld.

Als slotsom wordt gesteld dat de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet gezien worden door de rechtszoekende als een schaars goed waarmee op een verstandige manier dient te worden omgesprongen. De taak van de overheid bestaat erin de burger hiertoe aan te sporen en te sensibiliseren.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	1
INHOUDSOPGAVE	3
INLEIDING	7
DEEL I. JURIDISCHE ASPECTEN	11
1 De positie van administratieve rechtscolleges	13
2 Ontstaansgeschiedenis van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	17
2.1 <i>Oprichting</i>	17
2.2 <i>Bevoegdheid van de Vlaamse Decreetgever tot de oprichting van de RvVb</i>	17
2.2.1 <i>Vraagstelling tijdens de parlementaire voorbereiding</i>	17
2.2.2 <i>Finale beslissing door het Grondwettelijk Hof</i>	19
3 Goed begonnen is half gewonnen?	25
3.1 <i>Overgangperiode: De zoektocht naar raadsleden, een procedurereglement, ...</i>	25
3.2 <i>Onbevoegdheid van de Raad van State</i>	25
3.3 <i>De Raad voor Vergunningsbeslissingen die niet kon ... of niet mocht slagen?</i>	27
4 Bevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	29
5 De procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen	31
5.1 <i>Rechtspleging</i>	31
5.2 <i>De procedure</i>	31
5.2.1 <i>Algemeen</i>	32
5.2.2 <i>Vordering tot schorsing</i>	33
5.2.3 <i>Aanhangigmaking</i>	34
5.2.3.1 <i>Belanghebbenden</i>	34
5.2.3.2 <i>Termijnen</i>	35
5.2.3.3 <i>Verzoekschrift</i>	36
5.2.3.4 <i>Rolrecht</i>	36
5.2.4 <i>Tussenkomst</i>	36
5.2.5 <i>Vooronderzoek</i>	37
5.2.6 <i>Zitting</i>	37
5.2.7 <i>Beraadslaging en uitspraak</i>	38
5.3 <i>Nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen</i>	38
5.3.1 <i>Bestuurlijke lus</i>	39
5.3.2 <i>Bemiddeling</i>	40

5.3.3	Geldboete voor kennelijk onrechtmatig beroep	41
6	De werking en organisatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	43
6.1	<i>Algemene structuur</i>	43
6.1.1	Decretale structuur	43
6.1.2	Het reglement van orde van de Raad	44
6.2	<i>De organisatiestructuur van de Raad</i>	44
7	De Raad van State als cassatierechter	47
7.1	<i>De algemene bevoegdheid van de Raad van State</i>	47
7.1.1	De Raad van State als hoogste administratieve rechtscollege	47
7.1.2	De Raad van State als administratieve cassatierechter.	47
7.2	<i>De cassatiebevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de Raad voor Vergunningsbetwistingen</i>	48
7.2.1	De cassatiebevoegdheid met betrekking tot subjectieve en objectieve geschillen	48
7.2.2	De Raad van State als hoogste administratief rechtscollege inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw	49
8	Naar een “Vlaams bestuursrechtscollege”?	51
	DEEL II. RECHTSECONOMISCH ASPECT	55
1	De rechtseconomische wetenschap	57
1.1	<i>Inleiding</i>	57
1.2	<i>Algemene rechtseconomische begrippen</i>	58
1.3	<i>Coase-Theorema</i>	63
1.4	<i>Voornaamste rechtseconomische scholen</i>	64
1.4.1	Chicago School	64
1.4.2	Public-choice	64
1.4.3	Neo-Oostenrijkse school	65
1.5	<i>Rechtseconomie en de rechtspleging</i>	65
1.6	<i>Administratief recht en economie</i>	68
2	De Raad in cijfers	69
2.1	<i>Aanhangigmaking</i>	69
2.1.1	Verzoekschriften	69
2.1.2	Bijstand door raadsman	73
2.1.3	Aard van de vordering	75
2.2	<i>Het voorwerp van het beroep</i>	75
2.3	<i>Zitting</i>	76

2.4	<i>Uitspraak</i>	78
2.4.1	Algemeen overzicht	78
2.4.2	Uitspraken in de schorsingsprocedure	79
2.4.3	Uitspraken in de vernietigingsprocedure	81
2.5	<i>Behandelingstermijn</i>	82
2.6	<i>Cassatieberoepen</i>	84
2.7	<i>Stand van zaken die hangende zijn</i>	86
2.8	<i>Cijfers voor Limburg</i>	86
	BESLUIT	89
	BIBLIOGRAFIE	93
	<i>Wetgeving en voorbereidende handelingen</i>	93
	<i>Rechtspraak</i>	94
	<i>Rechtsleer</i>	95

INLEIDING

To no one will we sell, to no one will we refuse or delay, right or justice.

Artikel 40, Magna Carta, 1215.

Sinds 1 september 2009 beheerst de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening het ruimtelijke ordeningslandschap in Vlaanderen. Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex trad ook een nieuw Vlaams administratief rechtscollege, de Raad voor Vergunningsbetwistingen in werking. Met deze Raad wou de Vlaamse decreetgever zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening ten volle benutten. Op deze manier zou immers ook het laatste onderdeel van de administratieve rechtsbedeling betreffende de ruimtelijke ordening door Vlaanderen worden geregeld.

De Raad nam echter een valse start. Zowel op juridisch als op organisatorisch vlak verliep de start van de Raad niet vlekkeloos. Ondertussen is de situatie verbeterd maar blijft de Raad kampen met een historische achterstand. Het jaarverslag van de 2011 van de Vlaamse Ombudsdienst vat het onderdeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen aan met de woorden "als de oplossing een probleem wordt".¹ In het jaarverslag van 2012 van de Vlaamse Ombudsdienst wordt de Raad zelfs gerekend tot de klassiekers onder de helaasheid der dingen.² Inmiddels heeft de Raad, of diens achterstand althans, ook aandacht gekregen in de brede Vlaamse pers.³ De kritiek op de Raad zette de decreetgever ertoe aan om de regelgeving aan te passen en in nieuwe procedures te voorzien voor de Raad. Met het Decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen wou de Vlaamse overheid de Raad herdynamiseren en er toe bijdragen de achterstand bij de Raad weg te werken. Deze regels zijn vanaf 1 september 2012 in werking getreden.

Deze scriptie beoogt op een rechtseconomische manier te onderzoeken of de Raad voor Vergunningsbetwistingen, bijna vier jaar na datum van oprichting, een goede zaak is gebleken. Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

"Is de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen efficiënt vanuit rechtseconomisch perspectief?"

De deelvragen die aansluiten bij de centrale onderzoeksvraag zijn van juridische en rechtseconomische aard. Dit is ook de reden waarom de verhandeling in een juridisch en een rechtseconomisch deel wordt onderverdeeld. In het eerste deel worden de algemene positie en de

¹ VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2011*, 49, www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jaarverslag_2011.pdf.

² VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2012*, 45, www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jv2012_vlaamse_ombudsdienst.pdf.

³ B. MOENS, "Vlaamse rechtbank voor vergunningen loopt vast", *De Tijd*, 28 maart 2013, 6; "Strijd tegen achterstand is een fiasco", *Het laatste nieuws*, 28 maart 2013; Y. LAMBRIX, "Betrokkenen hebben recht op duidelijkheid", *Het Belang van Limburg*, 15 april 2013, 10.

bevoegdheden van de administratieve rechtscolleges en de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om administratieve rechtscolleges op te richten onderzocht. Voorts wordt de procedure bij de Raad, de werking en de organisatie van de Raad tegen het licht gehouden en wordt stil gestaan bij de rol van de Raad van State . Tot slot wordt de Vlaamse wens tot oprichting van een Vlaams Bestuursrechtcollege onderzocht.

Na een bespreking van het juridische aspect van de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgt in het tweede deel een rechtseconomische analyse. Deze vertrekt vanuit een theoretisch kader met een introductie tot de voornaamste rechtseconomische principes. Daarna worden de voornaamste cijfergegevens van de Raad over de eerste drie werkjaren voorgesteld. Tot slot worden de cijfers geïnterpreteerd in het licht van een aantal rechtseconomische principes. Dit laat uiteindelijk toe om te komen tot een conclusie waarin de centrale onderzoeksvraag beantwoord wordt. Op basis van deze analyse worden tevens enkele aanbevelingen gedaan voor een efficiënte werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit onderzoek kent ook zijn beperkingen. In het juridische deel wordt de focus gelegd op het organisatorische aspect en op de bevoegdheid met betrekking tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De inhoudelijke bespreking van arresten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de Raad van State wordt in principe buiten beschouwing gelaten, tenzij deze noodzakelijk is voor een goed begrip van het organisatorische en bevoegdheidsverdelend aspect. Een *in extenso* analyse van de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen –eventueel in vergelijking met arresten van de Raad van State – kan wel het voorwerp uitmaken van verder onderzoek buiten deze verhandeling.

Een ander probleem bij het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is het onderzoeksvoorwerp "De Raad voor Vergunningsbetwistingen". De Raad is in 2009 opgericht maar is herhaaldelijk van hoedanigheid gewijzigd, door een gewijzigde personeelsbezetting, decretale wijzigingen, enz. Zo is de personeelsbezetting van de Raad sinds zijn oprichting nooit voltallig geweest. Tijdens de eerste drie werkjaren heeft de Raad met maximum vier van de vijf voorziene rechters gezeteld. Vanaf het vierde werkjaar is zelfs het aantal rechters dat decretaal voorzien is onbepaald. Daarnaast werden werkingsregels, procedureregels en termijnen herhaaldelijk gewijzigd. Dit maakt dat het quasi onmogelijk is om te spreken over "de" Raad voor Vergunningsbetwistingen. Correkter zou zijn te spreken over de Raad voor Vergunningsbetwistingen gedurende het eerste werkjaar, tweede werkjaar en derde werkjaar genuanceerd met de wijzigingen die tijdens elk van de werkjaren zijn doorgevoerd.

Het cijfermatige aspect van het rechtseconomisch onderzoek is gebaseerd op cijfers uit de jaarverslagen van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en op cijfers uit parlementaire handelingen. De Raad publiceert na afloop van elk werkjaar een jaarverslag met cijfergegevens over het voorafgaande jaar. Voor het vierde werkjaar zijn deze cijfers dus nog niet beschikbaar. Bovendien heeft de decreetgever De Raad sinds 1 september 2012 grondig hervormd waardoor cijfers van voor 1 september 2012 en daarna niet eenduidig te vergelijken zijn. Dit maakt dat het onderzoek zich beperkt tot de werking van de Raad gedurende de eerste drie werkjaren. Ook de

verwijzing naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zal in eerste instantie betrekking hebben op de oude versie van de Codex zoals die in werking was tot 1 september 2012.

DEEL I. JURIDISCHE ASPECTEN

In dit deel wordt een overzicht gegeven van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) als jurisdictionele instelling. In het eerste hoofdstuk wordt stil gestaan bij de positie van administratieve rechtscolleges in het algemeen. Hierbij komt de vraag naar voren op welke rechtsgrond (deelstatelijke) administratieve rechtscolleges kunnen worden opgericht. Hoofdstuk twee bevat een overzicht van de ontstaansgeschiedenis van de RvVb, waar gefocust wordt op de vraag naar de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om de RvVb op te richten. Tijdens de parlementaire voorbereiding werd hier veel aandacht aan besteed. Toch was het het Grondwettelijk Hof die de knoop van de bevoegdheidsvraag finaal doorhakke. De oprichting van de RvVb zorgde niet alleen voor praktische uitdagingen zoals de aanwerving van personeel, infrastructuur enzovoort maar deed –gedurende enkele maanden – ook een juridisch vacuüm ontstaan voor rechtzoekenden. Hier wordt in het derde hoofdstuk op ingegaan. Het vierde hoofdstuk handelt over de procedure – in ruime zin – bij de RvVb, waarbij wordt ingegaan op de rechtspleging, het procedurereglement en op de procedure zelf. Hoofdstuk zes betreft een bespreking van de organisatie van de RvVb waarbij zowel de decretale structuur als de interne structuur aan bod komen. In het hoofdstuk zeven wordt de relatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met Raad van State besproken, waarbij deze laatste de rol van cassatierechter inneemt ten aanzien van arresten van de RvVb. Het laatste hoofdstuk van deel één behandelt de vraag naar de oprichting van een geïntegreerd Vlaams Bestuursrechtcollege.

Bij een verwijzing naar de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) wordt in eerste instantie verwezen naar de regelgeving zoals die van kracht was voor 1 september 2012. De reden hiervoor is dat de rechtseconomische analyse van deel II betrekking heeft op de werking van de RvVb gedurende de eerste drie werkjaren (2009 – 2012) en waarop de nieuwe regelgeving nog niet van toepassing was. Waar nodig wordt wel verwezen naar de nieuwe regelgeving van de VCRO. Bovendien wordt in hoofdstuk vier ingegaan op de regeling die na 1 september 2012 met betrekking tot de RvVb van kracht is.

1 De positie van administratieve rechtscolleges

De Grondwetsartikelen 146 en 161 vormen de grondwettelijke basis voor de oprichting van administratieve rechtscolleges.

Artikel 146 van de Grondwet bepaalt: "Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet". Andere rechtscolleges dan de in de Grondwet zelf voorziene hoven en rechtbanken kunnen enkel *bij of krachtens een wet*⁴ worden ingesteld, hetzij bij wet, hetzij bij koninklijk besluit op grond van een uitdrukkelijke machtiging.⁵ De "met eigenlijke rechtspraak belaste organen" worden klassiek ingedeeld in twee categorieën, *de tuchtrechtcolleges en de administratieve rechtscolleges*.⁶

Krachtens artikel 144 en 145 van de Grondwet behoren de geschillen omtrent de subjectieve rechten tot de bevoegdheid van de gewone rechtscolleges.⁷ Het institutioneel akkoord omtrent de zesde Staatshervorming van 11 oktober 2011 voorziet evenwel dat artikel 144 van de Grondwet zal worden herzien in die zin dat de Raad van State en federale administratieve rechtscolleges waarvoor dit relevant is, zich ook over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging zullen kunnen uitspreken.⁸ Dit betekent dat de Raad van State, ook in het kader van een objectief contentieux⁹ – zijnde uitspraken met als voorwerp een beslissing van een orgaan van het actief bestuur¹⁰ – uitspraak zal kunnen doen over burgerlijke rechten. De Raad van State zal vanaf dan ook rechtsherstel kunnen bieden door schadevergoedingen toe te kennen.

De Grondwetgever van 1831 beoogde met artikel 145 *in fine* Gw. de mogelijkheid open te laten om bij wet fiscale geschillen te onttrekken aan de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. Doorheen de tijd werden evenwel niet enkel fiscale geschillen onttrokken aan de gewone rechter en toegewezen aan administratieve rechtscolleges. Het Grondwettelijk Hof waakt er echter over dat de rechtsprekende bevoegdheid van de administratieve rechtscolleges voldoende waarborgen inhoudt voor de rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid.¹¹ Zo oordeelde het GwH dat de

⁴ Het verschil tussen *bij wet of krachtens wet* slaat op de (on)mogelijkheid van de wetgever om een bevoegdheid toe te wijzen aan de uitvoerende macht. Indien een regel *bij wet* bepaald dient te worden kan de wetgevende macht deze bevoegdheid niet overdragen, en is het dus een exclusieve bevoegdheid van de wetgevende macht. De bepaling *krachtens de wet* houdt in dat de wetgever deze bevoegdheid wel kan toewijzen aan de uitvoerende macht. Let hierbij ook op de draagwijdte van het begrip "wet" sinds de staatshervorming van 1980. Voor 1980 slaat "wet" enkel op "federale wet". Na 1980 bezitten ook de gemeenschappen en gewesten de bevoegdheid tot het uitvaardigen van wetskrachtige normen met betrekking tot hun bevoegdheidsdomeinen.

⁵ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2005, 329.

⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 610.

⁷ Er is sprake van subjectieve rechten wanneer een eiser aanvoert dat de verweerder weigert een bepaalde, afdwingbare verplichting na te komen die hem bij een wet of besluit rechtstreeks wordt opgelegd. Met betrekking tot de overheid spreekt men dan van een gebonden bevoegdheid, zonder appreciatiemarge. Objectieve geschillen zijn die geschillen waar de wettigheid van een administratieve rechtshandeling of van een wetgevende norm in vraag wordt gesteld. In dit geval heeft de overheid een discretionaire bevoegdheid.

⁸ X, Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten – Institutioneel akkoord voor zesde staatshervorming, 37. www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

⁹ In het objectief contentieux wordt uitspraak gedaan over de (grond)wettigheid van een rechtsnorm zelf.

¹⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 851.

¹¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 612.

bestendige deputatie niet voldeed aan deze voorwaarden wanneer ze, als administratief rechtscollege uitspraak moest doen over geschillen inzake de lokale en provinciale belastingen en de geldigheid van provinciale verkiezingen.¹²

Artikel 161 Grondwet bepaalt dat " geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet". De Grondwet heeft aldus de bevoegdheid tot het oprichten van deze specifieke categorie van met eigenlijke rechtspraak belaste federale organen aan de federale wetgever voorbehouden, zonder dat de wetten tot hervorming der instellingen ter zake een machtiging voor de gemeenschappen en de gewesten inhouden. RIMANQUE stelt dat grondwetsartikel 161 inhoudelijk overbodig is omdat het enkel een herhaling is van een regel vervat in artikel 146 Grondwet. Artikel 161 Gw. drukt evenwel de wens uit om de afdeling bestuursrechtspraak van de RvS te verlichten door de oprichting van bestuursrechtscolleges die zouden oordelen in eerste aanleg. Dezelfde auteur stelt evenwel dat, ten gevolge van grondwetsartikel 146, de oprichting van rechtscolleges een federale aangelegenheid is, waardoor gewesten en gemeenschappen geen instellingen met rechtsprekende bevoegdheden kunnen oprichten.¹³

Gemeenschappen en gewesten kunnen zich dus niet rechtstreeks beroepen op de Grondwet om een *deelstatelijk* administratief rechtscollege op te richten. Deelstatelijke administratieve rechtscolleges kunnen wel opgericht worden langs een "indirecte weg", zijnde een toepassing van de *implied powers* of impliciete bevoegdheden zoals vervat in artikel 10 Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen¹⁴ (hierna: BWHI) van 1980 dat verwijst naar de impliciete bevoegdheden van gewesten en gemeenschappen (zie *infra* 2.2).

In het kader van de impliciete bevoegdheden dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de werkelijk impliciete bevoegdheden die samenhangen met de zinvolle teleologische interpretatie van de expliciete bevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten enerzijds, en met de aanvullende-impliciete bevoegdheden van artikel 10 BWHI anderzijds.¹⁵

De werkelijk impliciete bevoegdheden zijn bevoegdheden die, hoewel ze niet uitdrukkelijk aan de Gemeenschappen en de Gewesten zijn toegewezen, toch aan hen toekomen op grond van het principe van autonomie en bijgevolg geen aparte juridische grondslag behoeven.¹⁶ In 1972 erkende de afdeling Wetgeving van de Raad van State deze toepassing van impliciete bevoegdheden door te bevestigen dat "de bevoegdheid van de toenmalige (Nederlandstalige) Cultuurraad inzake de bescherming van monumenten en landschappen onvermijdelijk de macht bevat om de uitoefening van het eigendomsrecht te beperken (...)"¹⁷.

De aanvullende-impliciete bevoegdheden van artikel 10 BWHI laten de decreet- en ordonnantiegever toe het terrein van de federale wetgever te betreden, indien de werkelijk impliciete bevoegdheden dit niet toelaten en voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de

¹² Arbitragehof, nr. 200/2004, 15 september 2004, noot M. DE JONCKHEERE, *TFR*, 2005, 563.

¹³ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 361.

¹⁴ Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

¹⁵ J. MOLIN, "De ruimte impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011), *RW* 2011-12, 1642.

¹⁶ Arbitragehof 28 september 2006, nr. 147/2006, overw. B.9.4.

¹⁷ *Parl.St. Ned.Cult.R.*, 1973-74, nr. 122/1, p. 10.

uitoefening van de eigen toegewezen bevoegdheden. Het Arbitragehof heeft de toepassing van artikel 10 BWHI, naast de noodzakelijkheidsvereiste, gekoppeld aan twee extra cumulatieve voorwaarden (zie *infra*).

2 Ontstaansgeschiedenis van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

2.1 Oprichting

De Raad voor Vergunningsbetwistingen werd opgericht bij het Vlaams Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid¹⁸ (hierna: Aanvullingsdecreet)¹⁹, zoals gecoördineerd bij de Gecoördineerde Decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009²⁰ (hierna: VCRO) die op 1 september 2009 in werking is getreden.

Artikel 4.8.1 VCRO bepaalt dat een Raad voor Vergunningsbetwistingen wordt opgericht, die zich als administratief rechtscollege uitspreekt over beroepen die worden ingesteld tegen:

1° vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning;

2° valideringsbeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen houdende de validering of de weigering tot validering van een as-builtattest;

3° registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als "vergund geacht" wordt opgenomen in het vergunningenregister, of waarbij dergelijke opname geweigerd wordt.

2.2 Bevoegdheid van de Vlaamse Decreetgever tot de oprichting van de RvVb

2.2.1 Vraagstelling tijdens de parlementaire voorbereiding

Tijdens de parlementaire voorbereiding²¹ werd veel aandacht besteed aan de motivering van de vereisten van artikel 10 BWHI (zie *infra* 2.2.2). Deze vereisten zijn de noodzakelijkheid, de marginale invloed op de (federale) bevoegdheid en het zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. In het ontwerp van het Aanvullingsdecreet wordt de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om een administratief rechtscollege inzake vergunningsbetwistingen te installeren onderbouwd op basis van "juridische aspecten", "precedenten", "beleidsmatig kader" en "toepassing van het juridisch kader in casu". Hieronder volgt een overzicht van de motieven waarop de decreetgever zich baseerde om aan te tonen dat *in casu* voldaan was aan de voorwaarden om tot de oprichting van de RvVb te kunnen overgaan.

¹⁸ Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *BS* 15 mei 2009.

¹⁹ Zie ook M. BOES, S. VERBIST, K. VAN ALSENOY, en J. GEENS, "Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid", *RW* 2009-10, nr. 1, 19-20.

²⁰ Gecoördineerde Decreten Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009, *BS* 20 augustus 2009, inwerkingtreding 1 september 2009.

²¹ *Parl.St* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 196.

De decreetgever achtte de instelling van een administratief rechtscollege noodzakelijk²² "om het gewestelijk administratief beroep te kunnen vervangen door een jurisdictioneel beroep bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie. Deze instantie kan omwille van haar expertise binnen een korte procedure en strikte termijnen tot een snelle afhandeling van vergunningsbetwistingen komen. Bovendien is er nood aan een gespecialiseerd rechtscollege dat oordeelt naar recht en niet op grond van opportuniteitsoverwegingen en dat waakt over de eenheid van het vergunningenstelsel."²³ De decreetgever ging er van uit dat enkel een rechterlijke instantie "over de discipline beschikt om het onderzoek van de 'opportuniteit' van een beslissing te beperken tot de controle of de belangenafweging, die door de overheid gebeurde, niet kennelijk onredelijk is"²⁴. Tot slot verantwoordt de decreetgever de noodzakelijkheidsvereiste door een verwijzing naar de beleidsdoelstelling uit het Regeerakkoord 2004-'09, dat bepaalt dat openbare besturen voor de eigen vergunningsaanvragen de mogelijkheid moeten krijgen om "bij de Vlaamse overheid in beroep te gaan". Het mag evenwel vaststaan dat de laatste verantwoording *de jure* geen geldige grondslag kan zijn om te besluiten tot de noodzakelijkheid van het oprichten van een administratief rechtscollege.

De weerslag op de bevoegdheid die aan de federale wetgever is voorbehouden zou –volgens de memorie bij het ontwerpdecreet – marginaal zijn, aangezien de oprichting van een administratief rechtscollege door de gemeenschappen en gewesten geen afbreuk doet aan het feit dat de Raad van State – als hoogste administratief rechtscollege – als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de RvVb. De marginale weerslag zou bovendien voortvloeien uit het feit dat de instelling van de RvVb slechts de feitelijke omvorming is van een beroepstrap op gewestelijk niveau die reeds ten tijde van de Stedenbouwwet bestond, zij het dat deze in het licht van het gelijkheidsbeginsel, wordt opengesteld voor alle belanghebbenden. De bevoegdheid van de RvVb blijft bovendien beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen zoals vermeld in het (toenmalige) art. 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Ten laatste verwijst de decreetgever naar een prognose van het aantal dossiers dat de RvVb zou gaan behandelen op basis van cijfergegevens uit het jaarverslag van de Raad van State 2006-'07 en het aantal beroepsdossiers bij de minister. De decreetgever komt uit op een schatting van een ruime 300 tot een kleine 350 beroepsdossiers op jaarbasis.²⁵ Achteraf blijkt dit aantal echter zwaar onderschat te zijn (zie *infra* rechtseconomische analyse).

De aangelegenheden die zijn voorzien voor een beroepsprocedure voor de RvVb lenen zich volgens de decreetgever tot een gedifferentieerde regeling aangezien er op het federale niveau ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de RvS. De decreetgever wijst bovendien op de sterk verschillende ruimtelijke aanpak tussen de gewesten, die een eigenstandig "materieel

²² Rimanque merkt in 2005 nog op dat de noodzakelijkheid "nauwelijks aan te tonen zal zijn". K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

²³ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 210.

²⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 210.

²⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 211.

beleid" voeren. Bovendien maakt de verschillende planologische context in de verschillende gewesten dat er ruimte is tot een gedifferentieerde regeling.²⁶

Naar aanleiding van de opmerkingen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het ontwerpdecreet heeft de decreetgever de memorie van toelichting herwerkt en nauwgezet aangegeven welke de precieze beleidsdoelstellingen zijn van het ontwerpdecreet. Zo werd het aspect "snelheid" geconcretiseerd als noodzakelijkheidsvereiste. Snelheid wordt ingevuld als een noodzakelijkheidsvereiste om langdurige verstoringen van de gronden- en pandenmarkt te vermijden. Onzekerheden over het juridisch statuut van een onroerend goed moeten zo snel mogelijk worden tegengegaan en de daarmee samenhangende economische problemen (afspringende transacties) en menselijke problemen moeten beperkt blijven.

In de uiteindelijke memorie van toelichting komt de decreetgever tegemoet aan de kritiek van de afdeling Wetgeving van de Raad van State als zouden de contouren van de RvVb te zeer afgestemd zijn op die van de Raad van State. Initieel waren de aanwervingsvoorwaarden (en het statuut) van de raadsleden binnen de Raad voor Vergunningsbetwistingen volledig afgestemd op dat van de staatsraden en was de eis tot een specifieke ruimtelijkeorderingsgebonden expertise onvoldoende in de tekst verwerkt. In het uiteindelijke ontwerp van decreet zijn de aanstellingsvoorwaarden voor de raadsleden duidelijk afgelijnd, en afgestemd op de specifieke vereisten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zo was voor de raadsleden een grondige kennis van en ten minste 10 jaar nuttige ervaring in het domein van het Vlaamse ruimtelijkeorderingsrecht vereist en dienden de adviseurs ten minste 10 jaar nuttige ervaring op het vlak van de Vlaamse ruimtelijke ordening te hebben. Ten slotte werd de rechtspositie van de raadsleden en het personeel van de RvVb volledig decretaal geregeld (zonder verwijzing naar de regelingen in de schoot van de Raad van State). Deze voorwaarden en vereisten zorgden er evenwel voor dat tijdens de opstartperiode van de RvVb het personeelskader slechts beperkt kon worden ingevuld. Onder meer de vereiste van 10 jaar nuttige ervaring bleek in de praktijk te hoog gegrepen (zie *infra* Organisatiestructuur van de Raad).

2.2.2 Finale beslissing door het Grondwettelijk Hof

In beginsel is de Vlaamse decreetgever niet bevoegd om een Vlaams administratief rechtscollege op te richten dat uitspraak doet over jurisdictionele beroepen.²⁷ Toch kan de decreetgever op basis van artikel 10 BWHI bepalingen bevatten in aangelegenheden waarvoor parlementen niet bevoegd zijn.

In een prejudicieel arrest van 30 april 2003 van het Arbitragehof werd geoordeeld dat de Waalse decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden een administratief rechtscollege kan oprichten dat ermee belast is uitspraak te doen over beroepen ingesteld tegen beslissingen van het Waalse Agentschap voor de Integratie van Gehandicapte Personen.²⁸ De afdeling Wetgeving

²⁶ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 212.

²⁷ Art. 146 en 161 Grondwet.

²⁸ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.

van de Raad van State aanvaardde in navolging van deze rechtspraak dat de Vlaamse decreetgever bevoegd is om provinciale raden voor verkiezingsbetwistingen²⁹ en een Raad voor betwistingen inzake Studievoortgangbeslissingen³⁰ op te richten. Voorts werd de Waalse decreetgever geacht bevoegd te zijn om een administratief rechtscollege op te richten dat bevoegd is voor geschillen omtrent de toegankelijkheid tot milieu-informatie.³¹

De afdeling Wetgeving Raad van State besloot echter in zijn advies omtrent de oprichting van de Raad voor Vergunningsbeslissingen dat, gezien de (oorspronkelijke) verantwoording in de toelichtende memorie bij het betreffende ontwerp van decreet, artikel 10 BWHI geen toepassing kon vinden en dat de Vlaamse decreetgever bijgevolg niet bevoegd is tot de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.³² Het advies van de RvS werd evenwel niet gevolgd en de RvVb werd opgericht.

Uiteindelijk diende het Grondwettelijk Hof zich uit te spreken over de vraag of de Vlaamse decreetgever bevoegd was om de RvVb op te richten. Het Hof oordeelde in zijn arrest 8/2011 van 27 januari 2011 dat dit wel degelijk het geval is.

Het arrest nuanceert vooreerst het principiële uitgangspunt van artikel 160 Gw. dat de Gemeenschappen en Gewesten geen bevoegdheden kunnen onttrekken of toewijzen aan de Raad van State.³³ Het Hof aanvaardt immers dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden bepaalde bestuurshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State. VANPRAET wijst er op dat de oprichting van een administratief rechtscollege de bevoegdheid van de RvS in twee richtingen kan beïnvloeden. Enerzijds kunnen bevoegdheden onttrokken worden aan de RvS doordat een bepaald contentieus in eerste aanleg wordt onttrokken aan de RvS. Anderzijds kan de RvS ook bijkomende bevoegdheden krijgen wanneer een contentieus toegewezen wordt aan een administratief rechtscollege waarover de RvS voorheen geen uitspraak kon doen.³⁴

Het Arbitragehof had reeds in 1985 de toepassingsvereisten voor artikel 10 BWHI vastgelegd³⁵. Hiertoe is vereist dat de aangenomen regeling noodzakelijk³⁶ is voor de uitoefening van de

²⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 578/1, 95-99.

³⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, 637/1, 85-89

³¹ *Parl.St.* W.Parl. 2005-06, 309/1, 29-30.

³² *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 929-933.

³³ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP*, 2011, 196.

³⁴ J. VANPRAET, "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP*, 2011, 197.

³⁵ Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7, overw. 6. B1.2, Het betrof hier de vernietiging van een bepaling uit het decreet van 8 september 1981 van de Franse Gemeenschapsraad "tot bepaling van de erkenningsvoorwaarden van de lokale zenders", Het Arbitragehof spreekt hier over de "onontbeerlijkheid" voor de uitoefening van de eigen toegewezen bevoegdheid; Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B 8.2.

³⁶ Deze noodzakelijkheidsvereiste toetst het Arbitragehof volgens zijn recente rechtspraak evenwel eerder marginaal, zodat het Hof de door de decreetgever ingeroepen redenen enkel verwerpt wanneer die 'kennelijk onjuist' zijn. Zie o.m. Arbitragehof 19 december 2002, nr. 189/2002, B.7. en Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, B.8.3. Zie ook A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2004, 346-347.

bevoegdheden van het gewest, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.³⁷

De noodzakelijkheidsvereiste wordt door het Grondwettelijk Hof slechts marginaal getoetst. Deze marginale toetsing kan verklaard worden door de *maximale autonomie* die het Hof aan de deelgebieden toekent.³⁸ Het Arbitragehof poneerde reeds in 1986 het uitgangspunt van maximale autonomie door te stellen dat: "De Grondwetgever en de bijzondere wetgever hebben, voor zover zij dienaangaande niets anders bepalen, aan de Gemeenschappen en de Gewesten volledige bevoegdheid toegekend tot het uitvaardigen van regels die eigen zijn aan de aangelegenheden die hun zijn overgedragen"³⁹. Het Arbitragehof / Grondwettelijk Hof oefent bijgevolg slechts een legaliteits- en geen opportunitieitscontrole uit en sanctioneert derhalve enkel indien de decreetgever op kennelijk onredelijke wijze zijn beoordelingsmarge is te buiten gegaan.⁴⁰ Van een effectief toezicht op de noodzakelijkvereiste is in de praktijk vaak geen sprake doordat het Grondwettelijk Hof zich in vele gevallen zonder meer aansluit bij de argumenten van de betrokken wetgevende vergadering.⁴¹ Merk op dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State daarentegen een restrictieve interpretatie van de noodzakelijkvereiste hanteert.⁴² Stijlformuleringen en motieven met een algemene draagwijdte, die *mutatis mutandis* kunnen worden ingeroepen om geschillen m.b.t. de regelgeving die binnen de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten valt, te onttrekken aan de federale wetgever, zijn ontoelaatbaar. Op deze manier zouden immers op een zeer systematische wijze administratieve rechtscolleges kunnen worden opgericht, waardoor de federale bevoegdheid in het gedrang zou worden gebracht.⁴³

Artikel 10 BWHI is volgens het Grondwettelijk Hof enkel toepasbaar indien de aangelegenheid zich leent tot een *gedifferentieerde regeling*. Dit kan dus niet indien die aangelegenheid een eenvormige regelgeving vereist.⁴⁴

De *marginale impactvereiste* staat een regionalisering van federale bevoegdheden enkel toe indien deze een marginale impact heeft op het federale niveau.⁴⁵ Deze overweging dient *in concreto* te worden getoetst. Hiervoor dient de weerslag van het specifiek regionaal administratief rechtscollege ten opzichte van het federale niveau te worden nagegaan, in samenhang met de invloed van de reeds bestaande regionale administratieve rechtscolleges. In de praktijk beperkt het Grondwettelijk Hof zich evenwel tot een casuïstische benadering waarbij de invloed van reeds

³⁷ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.2.

³⁸ A. ALEN, "Twintig jaar grondwettelijkheidscontrole op wetgevende normen, Krachtlijnen van de rechtspraak van het Arbitragehof van 1985 tot 2004", *TBP* 2005, 213.

³⁹ Arbitragehof 22 oktober 1986, nr. 27, overw. 3.B.3.1.

⁴⁰ Arbitragehof 22 oktober 1986, nr. 27, overw. 3.A.2.2, vijfde alinea; Arbitragehof 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.7, derde alinea; Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.3

⁴¹ J. MOLIN, "De ruimte impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011), *RW* 2011-12, 1644; Zie ook S. LUST, "Het wijzigingsdecreet ruimtelijke ordening van 27 maart 2009 op de proef gesteld" (noot onder GwH 27 januari 2011), *RABG* 2011, 494.

⁴² A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De Deur staat open ...' Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in D. DHOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE, *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 612-613.

⁴³ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 932.

⁴⁴ J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 826.

⁴⁵ Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7/86, overw. 6.B.2.

bestaande regionale administratieve rechtscolleges buiten beschouwing wordt gelaten.⁴⁶ Het Grondwettelijk Hof vereist evenwel de mogelijkheid tot het instellen van een cassatieberoep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, om van een marginale invloed ten aanzien van het federale niveau te kunnen spreken.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest van 27 januari 2011⁴⁷ gesteld dat de decreetgever bij de oprichting van de RvVb op een correcte manier voldoet aan de voorwaarden van noodzakelijkheid (overweging B.8.7.2), gedifferentieerde regeling (overweging B.8.8) en marginale weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid (overweging B.8.9).⁴⁸

Noodzakelijkheid

Het Hof stelt in overweging B. 8.7.2: *“Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege noodzakelijk achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.”*⁴⁹ Uit deze overweging blijkt dat het Hof zich ook in dit arrest beperkt tot een marginale toetsing van de noodzakelijkheid, door te spreken over een ‘onjuiste beoordeling’. In een arrest van 30 april 2003⁵⁰ spreekt het Arbitragehof echter nog over een ‘kennelijk onjuiste beoordeling’. Toekomstige arresten zullen moeten uitwijzen of het Grondwettelijk Hof met de striktere bewoording uit het arrest van 27 januari 2011 ook strikter gaat toezien op de naleving van de impliciete bevoegdheden.

Marginale weerslag

De marginale weerslagtoets gaat na wat de impact is op de federale bevoegdheid. Het Grondwettelijk Hof ging in het arrest 8/2011 *in concreto* na wat de impact is van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op de bevoegdheid en de werking van de Raad van State, die conform artikel 160 Gw. zijn voorbehouden aan de federale wetgever. In overweging B.8.9 besluit het Hof dat de weerslag op de bevoegdheid die aan de federale wetgever is voorbehouden marginaal is, omdat, *‘de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen beperkt is tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999’*.⁵¹ Het Hof benadrukt in overweging B.8.10.2 wel dat het marginaal karakter van de maatregel vereist dat de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als

⁴⁶J. MOLIN, “De ruimte impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten” (noot onder GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011), *RW* 2011-12, 1645..

⁴⁷ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

⁴⁸ Zie ook A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, “De deur staat open...” Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten” in D. DHOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE, *Liber Amoricum M. Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 607-617; L. DE MEYERE, “De Raad voor vergunningsbetwistingen onder de loep: bevoegdheid Vlaamse decreetgever en beroepstermijnen”, *TBO* 2001, 148-152.

⁴⁹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.7.

⁵⁰ Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.

⁵¹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.9.

cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.⁵²

Gedifferentieerde regeling

Het Grondwettelijk Hof bevestigde in het arrest van 11 januari 2011 dat de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich tot een gedifferentieerde regeling leende door te stellen dat *'er op het federale niveau ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien'*.⁵³

Intussen heeft ook de Raad van State meermaals uitdrukkelijk het statuut van de RvVb als administratief rechtscollege bevestigd.⁵⁴

⁵² GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.10.2.

⁵³ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.8.

⁵⁴ RvS 12 oktober 2012, nr. 220.991; RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989; RvS 16 december 2011, nr. 216.901 en RvS 10 oktober 2011, nr. 215.674.

3 Goed begonnen is half gewonnen?

3.1 Overgangperiode: De zoektocht naar raadsleden, een procedurereglement, ...

De Vlaamse regering lanceerde met een persmededeling van 27 maart 2009 een oproep tot kandidaatstelling voor raadsleden voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen:

“ Met deze nieuwe Raad is het de bedoeling de volledige procedure danig te stroomlijnen, waarbij de nieuwe Raad na enkele weken een uitspraak doet en de burger na enkele maanden definitieve rechtszekerheid krijgt”⁵⁵

In zijn voorwoord bij het eerste jaarverslag van de RvVb haalt de toenmalige voorzitter van de RvVb Eddy Storms, enkele moeilijkheden tijdens de opstartperiode aan. Zo verwijst hij naar de problematische personeelsbezetting, de beperkte middelen en de foutieve inschatting van het aantal dossiers dat voor de RvVb gebracht werden.⁵⁶ In de opeenvolgende jaarverslagen is een duidelijk overzicht te vinden van de budgettaire en organisatorische problemen waarmee de Raad te maken kreeg tijdens de eerste drie werkjaren.

3.2 Onbevoegdheid van de Raad van State

Hieronder volgt een bespreking van de tekortkoming(en) op juridisch vlak waardoor tijdens de opstartperiode gedurende enige tijd, noch de RvVb, noch de RvS bevoegd was om kennis te nemen van verzoekschriften tot vernietiging van vergunnings-, validerings- of registratiebeslissingen conform artikel 4.8.1 VCRO. Deze lacune ontstond doordat de Vlaamse decreetgever met artikel 7.5.8 VCRO zo goed als geen overgangperiode voorzag tussen de oprichting van de Raad op 1 september 2009 en het tijdstip waarop vergunningsbeslissingen bestreden konden worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Beslissingen van de deputatie tot toekenning of weigering van een vergunning, genomen vóór 1 september 2009, werden bestreden overeenkomstig de regels die golden voorafgaand aan die datum. Beroepsdossiers die bij de deputatie werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet had beslist, konden echter onmiddellijk worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit gold ook voor de beroepsdossiers die bij de deputatie werden betekend na 1 september 2009.⁵⁷

⁵⁵ VLAAMSE REGERING, *Persmededeling* 27 maart 2009, www.vlaanderen.be/servlet/Satellite?c=NB_Nieuwsbericht&cid=1236622276686&p=1106040582718&pagina=nieuwsberichten%2FNB_Nieuwsbericht%2FNieuwsbericht&themaid=1130299213481.

⁵⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag* 2009-2010, 3-4, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

⁵⁷ Een gelijkaardige regeling gold voor beslissingen van de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Krachtens de decretale overgangsmaatregel opgenomen in artikel 7.5.8, §5 VCRO, schrijft de griffier van de Raad voor Vergunningsbetwistingen inkomende verzoekschriften eerst in op het register, zodra het reglement van orde van de Raad door de Vlaamse Regering is bekrachtigd.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft op 16 november 2009 een reglement van orde aangenomen. De Vlaamse Regering heeft dit reglement op 20 november 2009 bekrachtigd. Krachtens artikel 4.8.9 VCRO treedt het reglement van orde in werking de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. De publicatie is op 30 november 2009 gebeurd, zodat de RvVb vanaf 1 december 2009 operationeel is.

De Raad van State heeft deze overgangsbepalingen strikt geïnterpreteerd, ook al was in de periode tussen 1 september 2009 en 20 november 2009 het reglement van orde van de Raad nog niet door de Vlaamse Regering bekrachtigd. In het (schorsings)arrest Martens en Carron⁵⁸ van 6 november 2009 kon de Raad van State enkel zijn onbevoegdheid constateren. De RvS stelt in het arrest dat: *“Met het besluit van 15 mei 2009 van de Vlaamse regering is immers vanaf 1 september 2009 de Raad voor Vergunningsbetwistingen het bevoegde administratieve rechtscollege om van de (...) vraag tot schorsing (...) van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit kennis te nemen. (...) Deze uitdrukkelijk door de decreetgever toegewezen bevoegdheid ontnemt de Raad van State de rechtsmacht die deze tot 31 augustus 2009 ter zake bezat.”*⁵⁹

Artikel 7.5.8, § 6 van de VCRO bepaalt dat de Raad van State bevoegd blijft “om zich uit te spreken over de beroepen tot schorsing, gericht tegen de vergunningsbeslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning, die niet kunnen worden bestreden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingevolge § 1 tot en met § 4. De niet-inschrijving, op grond van artikel 7.5.8, § 5 van de VCRO, van inkomende verzoekschriften op het register ten gevolge van het ontbreken van het reglement van orde van de RvVb wordt door artikel 7.5.8, § 6 van de VCRO evenwel niet vermeld als een geval waarin de Raad van State bevoegd blijft om zich uit te spreken over de beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing, gericht tegen de vergunningsbeslissingen.

De Raad van State stelt dan ook: *“Uit het voorgaande volgt dat de toepasselijke decreetsbepalingen alleen kunnen doen besluiten tot het ontbreken van enige bevoegdheid in hoofde van de Raad van State om van de voorliggende vordering kennis te nemen.”*⁶⁰

Dit maakte dat vanaf 1 september 2009 tot 1 december 2009 noch de Raad voor Vergunningsbetwistingen, noch de Raad van State bevoegd was om kennis te nemen van verzoekschriften ingesteld op grond van artikel 4.8.1 VCRO. De RvVb was niet bevoegd omdat zijn reglement van orde nog niet bekrachtigd was door de Vlaamse Regering en de RvS was

⁵⁸ RvS 6 november 2009, nr. 197.645, Martens en Carron.

⁵⁹ RvS 6 november 2009, nr. 197.645, Martens en Carron, overw. 5.

⁶⁰ RvS 6 november 2009, nr. 197.645, Martens en Carron, overw. 7.

onbevoegd omdat diens bevoegdheid inzake de schorsing en vernietiging van vergunningsbeslissingen vanaf 1 september 2009 decretaal was overgedragen aan de RvVb.⁶¹

3.3 De Raad voor Vergunningsbeslissingen die niet kon ... of niet mocht slagen?

Reeds in de beginperiode van de RvVb gingen kritische stemmen op omtrent de haalbaarheid van de doelstellingen van de decreetgever. Openlijk werd de vraag gesteld of de Raad met 5 raadsleden de toevloed van zaken aan zou kunnen.⁶²

Ook de Voorzitter van de Raad spaarde in het eerste jaarverslag zijn kritiek niet op de Vlaamse regering.⁶³ Hij hekelt onder meer het feit dat de Raad onmiddellijk operationeel diende te zijn, zonder het nodige ondersteunende personeel, zonder enige noodzakelijke interne organisatorische voorbereiding en zonder nuttige informatica-ondersteuning. De bedenking van de Voorzitter in het eerste jaarverslag van de RvVb: "Zelf onthoud ik vooral dat we op 1 september 2009 het werkjaar startten zonder over iets anders te beschikken dan kantoorruimten en -meubelen"⁶⁴, spreekt boekdelen. Hierbij kan in herinnering gebracht worden dat Vlaamse decreetgever in de memorie van toelichting bij het Aanvullingsdecreet het aantal dossiers bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen inschatte op – slechts – een ruime 300 tot een kleine 350 beroepsdossiers op jaarbasis.⁶⁵ Tijdens het eerste werkjaar alleen al werden echter 753 beroepen bij de Raad ingediend.

⁶¹ Zie ook RvS 6 november 2009, nr. 197.645, Martens en Carron, noot S. BOULLART, *TBP* 2010, 153.

⁶² B. ROELANDTS en P.J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, nr. 54, 162-163.

⁶³ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009-2010*, 3-4, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

⁶⁴ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009-2010*, 3, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

⁶⁵ *Parl.St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 210-213.

4 Bevoegdheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Artikel 4.8.3, §1, eerste lid VCRO omschrijft de annulatiebevoegdheid van de Raad en bepaalt dat, zo de Raad vaststelt dat een bestreden vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing onregelmatig is, hij deze beslissing vernietigt. De RvVb haalt in zijn jaarverslag 2011-2012 aan dat door de vernietiging door de RvVb deze bestuurlijke beslissing uit de rechtsorde (ex tunc en erga omnes) verdwijnt.⁶⁶ Dit laatste moet evenwel – in het licht van een recente uitspraak van het Hof van Cassatie – gerelativeerd worden. In zijn arrest van 28 maart 2012 stelde het Hof immers dat met betrekking tot de exceptie van onwettigheid van artikel 159 Grondwet, “de vergunninghouder niet verantwoordelijk gesteld kan worden voor fouten die begaan zijn door de administratie, ongeacht of de dwaling die door de onwettige administratieve akte is veroorzaakt onoverkomelijk was.”⁶⁷

De RvVb oefent in eerste instantie een legaliteitstoets (toetsing van regelgeving en stedenbouwkundige voorschriften) uit van de bestreden administratieve beslissing zonder zich in te laten met loutere opportuniteitsoverwegingen. De RvVb kan evenwel door een beroep te doen op het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel een marginale toetsing doorvoeren van de administratieve beslissing, deze beginselen zitten immers vervat in de “beginselen van behoorlijk bestuur”⁶⁸.

De Raad van State kon conform artikel 14 en 14bis RvS-wet⁶⁹ enkel een marginale toetsing uitoefenen op de discretionaire opportuniteitsbeoordeling van de administratieve overheid. Artikel 4.8.3, §2 VCRO bepaalt dat de RvVb ambtshalve middelen kan inroepen, die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, voor zover deze middelen de openbare orde betreffen. Hiermee worden de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door de overheid, aan de goede ruimtelijke ordening bedoeld. Op deze wijze oefent de RvVb een marginale toetsing uit op de “ruimtelijke ordening” die veel verder gaan dan de RvS.

Bovendien beschikt de RvVb over een (beperkt) injunctierecht, in de mate de Raad krachtens artikel 4.8.3, §1 tweede lid VCRO de administratieve overheid kan bevelen binnen een bepaalde termijn een nieuwe beslissing te nemen onder de door de Raad gestelde voorwaarden. Indien het bestuur deze bevelen miskent kan, dit op zich aanleiding geven om de nieuwe beslissing aan te

⁶⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 13.

www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

⁶⁷ Cass. 28 maart 2012, P.11.2083.F.

⁶⁸ Naast het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel worden ook de hoorplicht, fair play, het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het zuinigheidsbeginsel gezien als elementen van “beginselen van behoorlijk bestuur”. A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 54- 64.

⁶⁹ Gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973, BS 21 maart 1973.

vechten bij de Raad van State.⁷⁰ De bevoegdheid van de RvVb gaat bijgevolg duidelijk verder dan een loutere vernietigingsbevoegdheid.

Het vernietigingsberoep werkt niet schorsend. Toch zijn in de VCRO bepalingen opgenomen om een effectieve rechtsbescherming te verzekeren door het nemen van voorlopige maatregelen. Artikel 4.8.3, §3 *jo.* 4.8.13 VCRO laten de voorzitter van de Raad toe een bestreden vergunningsbeslissing te schorsen bij wijze van voorlopige voorziening en dit ter voorkoming van een moeilijk te herstellen nadeel en op grond van ernstige middelen. In de oude regelgeving van de VCRO is deze schorsingsprocedure niet nader geregeld in tegenstelling tot de regelgeving van de RvS die de schorsingsprocedure wel expliciet heeft opgenomen in artikel 17 en 18 RvS-Wet.

De bevoegdheid *ratione materiae*⁷¹ van de Raad is met de nieuwe regelgeving niet gewijzigd. Voorts is de schorsing wel als een volwaardige procedure verankerd in afdeling 3, onderafdeling 4 van titel 4, hoofdstuk 8 VCRO. In de oude regelgeving moest hiervoor nog een beroep worden gedaan op artikel 4.8.3, §2 *jo.* 4.8.13 VCRO. Deze nieuwe bepalingen in de VCRO gelden voor verzoekschriften ingediend vanaf 1 september 2012. Voor de verzoekschriften ingediend tot en met 31 augustus 2012 is de oude regelgeving van toepassing.

⁷⁰ I. LEENDERS, "Raad voor Vergunningsbetwistingen", in I. LEENDERS, F. VAN ACKER, V. TOLLENAERE, P. VAN ASSCHE, A. DESMET, J. VERKEST, J. VAN DEN BERGHE en P. VANSANT (eds.), *Zakboekje ruimtelijke ordening 2011*, Mechelen, Kluwer, 2010, 570.

⁷¹ Krachtens artikel 4.8.2 VCRO doet de Raad doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over beroepen tegen vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen.

5 De procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen

5.1 Rechtspleging

De rechtspleging voor de Raad vertoont enkele essentiële kenmerken. Vooreerst is het een autonome administratieve rechtspleging waarop, in principe, de regels uit het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing zijn. Ten tweede behoort de rechtspleging toe aan de Raad. Dit betekent dat de rechtspleging niet aan de partijen wordt overgelaten zoals dit in het burgerlijk procesrecht het geval is. Bovendien voert de Raad rechtstreeks briefwisseling met alle besturen die hij nodig acht⁷² en gebeurt de mededeling van de processtukken door de griffie. Er kan dus worden gesteld dat de rechtspleging voor de RvVb in hoofdzaak een inquisitoire rechtspleging is. Het geschil wordt nog wel door de procespartijen aanhangig gemaakt, doch daarna gebeurt de ingereedheidbrenging veeleer door de Raad zelf. Ten derde verloopt de rechtspleging hoofdzakelijk schriftelijk, behoudens de pleitzitting conform artikel 4.8.22 VCRO. Ten vierde heeft de rechtspleging een formeel karakter. Dit houdt in dat een verzoekschrift aan de vormvereisten van artikel 4.8.16, §3 VCRO moet voldoen, dat alle processtukken dienen te worden neergelegd ter griffie of per beveiligde zending moeten worden toegezonden. Ten vijfde heeft de procedure een tegensprekelijk karakter. Tot slot dient te worden opgemerkt dat de RvVb niet beschikt over een auditoraat.⁷³

5.2 De procedure

De procedure is decretaal vastgelegd in Titel IV, Hoofdstuk VIII, afdeling 4 VCRO (oude regeling⁷⁴) en in Titel IV, Hoofdstuk VIII, Afdeling 3 VCRO (nieuwe regeling)

Tijdens de eerste drie werkjaren had de RvVb geen procedurereglement. Het reglement van orde van de RvVb beperkte zich tot de 'huishoudelijke reglementering'. Conform artikel 4.8.9, derde lid VCRO kan het reglement van orde nadere regels bepalen inzake de procedure en de werking en organisatie van de Raad bepalen. Uiteraard kan de Raad hiermee niet afwijken van de procedureregels opgenomen in de VCRO.

Voor beroepen ingediend vanaf 1 september 2012 geldt het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen⁷⁵ (hierna: Procedurebesluit). Hierin zijn een aantal specifieke regelingen uitgewerkt met betrekking tot aanhangigmaking, vereenvoudigde behandeling, schorsing, vernietiging, tussengeschillen, geldboete bij kennelijk onrechtmatig beroep, kostenverdeling, enz.

⁷² Artikel 4.8.14 VCRO.

⁷³ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-12*, 14-15, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

⁷⁴ De decreetswijziging van 16 juli 2010 bracht enkele kleine wijzigingen in de procedure met zich mee.

⁷⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 8 augustus 2012.

5.2.1 Algemeen

De partijen kunnen zich bij een procedure voor de Raad laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door een raadsman (art. 4.8.11 *resp.* 4.8.6 VCRO).

Een beroep bij de Raad moet, evenals alle andere processtukken, worden ingesteld per beveiligde zending en dat op straffe van onontvankelijkheid (art. 4.8.14 *resp.* 4.8.8, tweede lid VCRO). De Raad heeft evenwel met een arrest van 3 oktober 2011⁷⁶ aanvaard dat een zending met 'Taxipost Secur' aan dezelfde vereisten voldoet als een aangetekende zending.⁷⁷ Ook de Raad van State heeft deze mogelijkheid aanvaard.⁷⁸

Daarnaast beveelt de Raad aan om het verzoekschrift in vijfvoud (één origineel en vier afschriften) aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen te bezorgen.⁷⁹

Bij gebrek aan een decretale regeling, hanteerde de Raad als stelregel voor de berekening van de vervaltermijnen dat onder betekening wordt verstaan, de aanbieding van de zending, dewelke geacht wordt te gebeuren de dag na datum van de poststempel van de ter post aangetekende brief. Onder aanbieding wordt verstaan het eigenlijke aanbieden van de aangetekende zending door de postdiensten en niet de feitelijke kennisneming ervan door de partij op een later tijdstip.⁸⁰

Om vast te stellen of een verzoekschrift of ander processtuk tijdig binnen een vervaltermijn werd ingediend, dient eveneens rekening te worden gehouden met de poststempel van de ter post aangetekende brief. De vervaldag wordt in de termijn inbegrepen. De datum van de poststempel heeft m.a.w., voor wat betreft de berekening van de termijnen, bewijskracht zowel voor de verzending als voor de ontvangst.

Een weekend of wettelijke feestdag verlengt de termijn om een stuk in te dienen bij de Raad tot de eerstvolgende werkdag waarop de postdiensten open zijn. Alle termijnen worden berekend in kalenderdagen, nooit in werkdagen.

Krachtens de nieuwe regelgeving van artikel 4.8.14, §1 VCRO onderzoekt de Raad of het beroep doelloos is, kennelijk niet-ontvankelijk of de Raad onbevoegd is.

⁷⁶ De RvVb baseert zich op de definitie van "een aangetekende zending" zoals die voorkomt in de Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de artikelen, 2, 2/1, 4 en 5 van de Wet houdende wijziging van de Wet van 17 januari 2003 betreffende de rechtsmiddelen en geschillenbehandeling naar aanleiding van de Wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en de Wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, van de Wet van 17 januari 2003 met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector en tot wijziging van de Wet van 9 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde regels in verband met het juridisch kader voor elektronische handtekeningen en certificatediensten, *BS* 31 december 2010, tweede uitgave.

⁷⁷ RvVb 3 oktober 2011, S/2011/0123.

⁷⁸ RvS 9 juni 2011, 213.817.

⁷⁹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 16, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

⁷⁹ Cass. 28 maart 2012, P.11.2083.F.

⁸⁰ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 16, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

5.2.2 Vordering tot schorsing

De voorzitter kan krachtens artikel 4.8.13 VCRO in elke stand van het dossier, ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, een bestreden vergunningsbeslissing bij wijze van voorlopige voorziening schorsen.⁸¹ Deze schorsingsbeslissing wordt ambtshalve of op verzoek genomen.

Het VCRO regelde evenwel niet uitdrukkelijk de schorsingsprocedure. De Raad voor Vergunningsbetwistingen hanteerde daarom tijdens de eerste drie werkjaren met betrekking tot de ingediende schorsingsverzoeken de volgende stelregels:

- een schorsingsverzoek dient samen – en bij voorkeur in één en hetzelfde verzoekschrift – met het annulatieverzoek ingediend te worden;
- na betaling van het rolrecht door de verzoekende partij beschikt de verwerende partij over een termijn van 15 kalenderdagen⁸² om een nota met opmerkingen aangaande de gevorderde schorsing, een geïnventariseerd administratief dossier en eventuele bijkomende en geïnventariseerde overtuigingsstukken in te dienen. Deze termijn van 15 kalenderdagen gaat in de dag na deze van de betekening van het schorsingsverzoek aan de verwerende partij;
- een verzoek tot tussenkomst aangaande de gevorderde schorsing door een belanghebbende is mogelijk binnen een termijn van 15 kalenderdagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het schorsingsverzoek aan de eventuele belanghebbende(n). Een verzoek tot tussenkomst wordt gedagtekend en bevat de naam, de hoedanigheid en het adres van de tussenkomende partij, een schriftelijke uiteenzetting over de gevorderde schorsing en de vermelding van de zaak waarin de tussenkomende partij wenst tussen te komen. Dit laatste kan aan de hand van het rolnummer.⁸³

Vanaf 1 september 2012 wordt de schorsingsprocedure beheerst door artt. 4.8.15-4.8.20 VCRO. De vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring worden op straffe van niet-ontvankelijkheid in een en hetzelfde verzoekschrift ingesteld.⁸⁴ Binnen een vervaltermijn van vijftien dagen moeten de partijen het geïnventariseerde administratief dossier en hun nota's indienen.⁸⁵ De vordering tot schorsing wordt vernietigd wanneer de verzoeker noch verschijnt, noch vertegenwoordigd is op de zitting.⁸⁶ De schorsing wordt conform artikel 4.8.18 VCRO bevolen bij gemotiveerd arrest en kan enkel worden bevolen als de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en als ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.⁸⁷ Wanneer de Raad de bestreden beslissing geschorst heeft, moet de verweerder of de tussenkomende partij een verzoek tot voortzetting van rechtspleging indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen. Bij gebrek aan zulk verzoek kan de Raad krachtens artikel 4.8.19, eerste lid VCRO volgens een versnelde rechtspleging de bestreden beslissing vernietigen.⁸⁸

⁸¹ Een bij de Raad ingediend annulatieberoep heeft immers geen schorsend effect.

⁸² Tijdens het eerste werkjaar bedroeg deze termijn nog 10 kalenderdagen.

⁸³ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 17-18, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

⁸⁴ Art. 4.8.15 VCRO.

⁸⁵ Art. 4.8.16 VCRO.

⁸⁶ Art. 4.8.17 VCRO.

⁸⁷ *cfr.* Art. 17, §2 RvS-wet.

⁸⁸ *cfr.* Art. 17, §4 *bis* RvS-wet.

Ten aanzien van de verzoekende partij geldt conform artikel 4.8.19, tweede lid VCRO een vermoeden van afstand van geding wanneer de Raad de bestreden beslissing niet heeft geschorst en de verzoeker geen verzoek tot voortzetting heeft ingediend binnen een vervaltermijn van vijftien dagen.⁸⁹

5.2.3 Aanhangigmaking

5.2.3.1 Belanghebbenden

De beroepen bij de Raad kunnen op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

1° de aanvrager van de vergunning of van het as-buittattest, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt;

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan onder- vinden ingevolge de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing;

4° procesbekwame verenigingen die optreden namens een groep wiens collectieve belangen door de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing zijn bedreigd of geschaad, voor zover zij beschikken over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten;

5° *de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid;*⁹⁰ de leidend ambtenaar van het departement of, bij afwezigheid, diens gemachtigde voor vergunningen die afgeleverd zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, §1, derde lid VCRO;

6° de bij het dossier betrokken adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2°, op voorwaarde dat zij tijdig advies hebben verstrekt of ten onrechte niet om advies werden verzocht. *(de leidend ambtenaar of, bij afwezigheid, diens gemachtigde van het departement of agentschap waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, §1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, §4, 2° op voorwaarde dat zij tijdig advies hebben verstrekt of ten onrechte niet om advies werden verzocht.)*⁹¹

Zowel in de oude als de nieuwe regelgeving moet men zijn administratief beroep uitgeput hebben, vooraleer men zich tot de Raad wendt. Dit volgt uit artikel 4.8.16, §1, laatste lid, respectievelijk 4.8.11, §1, laatste lid VCRO.⁹²

⁸⁹ *cf.* Art. 17, §4 *ter* RvS-wet.

⁹⁰ Door de inwerkingtreding van het Decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, is de zelfstandige procesbevoegdheid voor de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om bij de Raad een verzoekschrift in te dienen overgedragen aan de leidende ambtenaar van het departement RWO.

⁹¹ nieuwe regelgeving, cursivering zelf toegevoegd.

⁹² De belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.

5.2.3.2 Termijnen

De beroepen worden ingesteld binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen, die ingaat als volgt:

1° hetzij, wat betreft vergunnings-, validerings-, en registratiebeslissingen, de dag na deze van de betekening, wanneer dergelijke betekening vereist is;

2° hetzij, wat betreft vergunningsbeslissingen, de dag na deze van aanplakking of, wat betreft valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen, de dag na deze van de opname in het vergunningenregister.⁹³

Tot 25 juli 2011, de inwerkingtreding van het Decreet van 8 juli 2011 tot wijziging van diverse bepalingen van de VCRO⁹⁴, was de vervaltermijn vastgesteld op dertig dagen. De decreetgever zag zich echter genoodzaakt tot de verlenging van de termijn onder invloed van een arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 waarin het Grondwettelijk Hof de –te korte – beroepstermijn van dertig dagen vernietigde.⁹⁵ Het Hof diende zich in dit arrest onder meer uit te spreken over de wettigheid van de artt. 133/50, § 3 en 133/71, §2 DRO in zoverre de termijn waarover derden-belanghebbenden beschikken om een beroep bij de deputatie en bij de RvVb in te stellen dertig dagen bedraagt.⁹⁶ Het Hof vergelijkt in zijn arrest de beroepsprocedure bij de RvVb met het beroep tot nietigverklaring van dergelijke bestuurlijke beslissingen dat, op grond van artikel 14, § 1 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, bestaat bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die beroepen tot nietigverklaring dienen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State te worden ingesteld binnen zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend of, indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dienen te worden, zestig dagen nadat de verzoeker er kennis van heeft gehad.⁹⁷ Het Aanvullingsdecreet verkort aldus de beroepstermijn van zestig dagen vanaf de kennisneming van de beslissing tot dertig dagen vanaf de aanplakking of de opname in het vergunningsregister. Hierdoor beschikken de belanghebbenden over een beperktere tijd om kennis te nemen van de aanplakking of opname in het vergunningenregister en om desgevallend beroep in te stellen. Het Hof oordeelde: "Artikel 133/71, § 2, 1°, b), 2°, b), en 3°, b), van het decreet van 18 mei 1999, dat de beroepstermijn beperkt tot dertig dagen vanaf de aanplakking of de opname in het vergunningenregister, in plaats van zestig dagen vanaf de kennisneming, legt evenwel een onevenredig strenge verplichting tot waakzaamheid op"⁹⁸ en "(...) houdt (...) in bepaalde gevallen een onevenredige beperking in van het recht op toegang tot de rechter."⁹⁹ Het Grondwettelijk Hof vernietigde dus de termijn van dertig dagen maar stelde dat de gevolgen van de vernietigde bepaling dienden te worden gehandhaafd, teneinde de decreetgever de nodige tijd te laten opnieuw wetgevend op te treden.¹⁰⁰

⁹³ Art. 4.8.11, §2 VCRO.

⁹⁴ Decreet van 8 juli 2011 tot wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *BS* 15 juli 2011.

⁹⁵ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011. Zie ook B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 26.

⁹⁶ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.13.1.

⁹⁷ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.13.3.3.2.

⁹⁸ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.13.3.3.6.4.

⁹⁹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.13.3.3.6.5.

¹⁰⁰ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.13.8.1, *in fine*.

5.2.3.3 Verzoekschrift

De beroepen worden ingesteld bij wijze van een verzoekschrift dat moet voldoen aan de vormvereisten, vermeld in artikel 4.8.16, §3 VCRO, opdat het door de griffier ingeschreven wordt op het register.¹⁰¹ Indien het beroep niet voldoet aan deze vormvereisten, wordt het beroep niet geregistreerd. In dat geval stelt de griffier de verzoeker in staat om het verzoekschrift te regulariseren, binnen een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van de regularisatiemogelijkheid. De verzoeker die zijn verzoekschrift tijdig regulariseert, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan. Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend.¹⁰² Hierbij dient te worden opgemerkt dat de registratie van een inkomend verzoekschrift geenszins de bevestiging van de ontvankelijkheid van het verzoekschrift inhoudt.¹⁰³ Volgens de nieuwe regelgeving moet het opschrift 'Verzoek tot vernietiging' of 'Verzoek tot vernietiging met vordering tot schorsing' dragen. Opdat de schorsingprocedure snel zou kunnen verlopen moet het verzoekschrift al een uiteenzetting over de vordering tot schorsing bevatten en is de regularisatietermijn voor een verzoekschrift in de nieuwe VCRO ingekort naar 8 dagen.¹⁰⁴

5.2.3.4 Rolrecht

De verzoeker is krachtens artikel 4.8.18 VCRO een rolrecht verschuldigd. De Vlaamse Regering heeft het rolrecht vastgesteld op 175 euro voor een vordering tot vernietiging en op 100 euro voor een vordering tot schorsing.¹⁰⁵ Bij een verzoekschrift tot vernietiging en schorsing is er aldus per verzoekende partij een rolrecht van 275 euro verschuldigd.

Een verzoekende partij van wie evenwel de aanspraak rechtmatig lijkt en die aantoont dat haar inkomsten ontoereikend zijn, kan vrijgesteld worden van de betaling van enig rolrecht.¹⁰⁶ Daartoe richt de verzoekende partij een verzoek aan de Raad gelijktijdig met het indienen van haar verzoekschrift.¹⁰⁷

5.2.4 Tussenkost

Krachtens artikel 4.8.19, §1 VCRO kan elk der belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, tussenkomen in een zaak. Een verzoek tot tussenkost wordt ingediend binnen een vervaltermijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van een afschrift van het verzoekschrift door de griffier conform artikel 4.8.17, §1, tweede lid VCRO. Bij ontstentenis van dergelijke betekening, kan de Raad echter een latere tussenkost toelaten, voor zover deze tussenkost de procedure op generlei wijze vertraagt. De bevoegde kamer doet onmiddellijk uitspraak over de ontvankelijkheid van een verzoek tot tussenkost (artikel 4.8.19,

¹⁰¹ Artikel 4.8.17, §1 VCRO.

¹⁰² Artikel 4.8.17, §2 VCRO.

¹⁰³ RvVb 15 september 2010, nr. A/2010/0025.

¹⁰⁴ Artikel 13 Procedurebesluit.

¹⁰⁵ Artikel 9, §1, Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, zoals gewijzigd door het Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot wijziging van artikel 7 en 9 en tot invoering van artikel 9/1 tot 9/3 in het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen.

¹⁰⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 16, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

¹⁰⁷ Art. 9, §4 Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009.

§2 VCRO). Luidens artikel 4.8.19, §3 VCRO (nieuw artikel 4.8.21, §3 VCRO) stelt de Raad de tussenkomende partij in de gelegenheid om een schriftelijke uiteenzetting over de zaak te geven. De Raad stelt hiervoor een termijn vast, die niet korter mag zijn dan vijftien dagen¹⁰⁸. De tussenkomende partij kan aan de schriftelijke uiteenzetting de geïnventariseerde overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht.

Artikel 18 Procedurebesluit verkort de oorspronkelijke vervaltermijn voor het verzoekschrift tot tussenkomst van dertig dagen naar twintig dagen.

5.2.5 Vooronderzoek

De verweerder dient krachtens artikel 4.8.20, §1 VCRO een antwoordnota, een geïnventariseerd administratief dossier¹⁰⁹ en eventuele bijkomende en geïnventariseerde overtuigingsstukken in, binnen een vervaltermijn van dertig dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van het verzoekschrift door de griffier conform artikel 4.8.17, §1, tweede lid VCRO.

Een afschrift van de antwoordnota wordt aan de verzoeker overgemaakt door de griffier, die de verzoeker tevens van de neerlegging van het administratief dossier in kennis stelt (artikel 4.8.20, §2, eerste lid VCRO).

De verzoeker kan een wederantwoordnota indienen binnen een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening van een afschrift van de antwoordnota. De verzoeker kan aan de wederantwoordnota de geïnventariseerde overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht (artikel 4.8.20, §2, tweede lid VCRO).

Indien de verweerder verzuimd heeft om een tijdige antwoordnota in te dienen, wordt de verzoeker hiervan door de griffier in kennis gesteld, en mag hij de wederantwoordnota vervangen door een toelichtende nota (artikel 4.8.20, §2, derde lid VCRO).

De nieuwe regelgeving bepaalt in artikel 4.8.23 VCRO dat de Raad rechtstreeks briefwisseling voert met alle partijen en besturen die hij nodig acht. Voorts kan de Raad alle documenten en inlichtingen omtrent de zaken waarover hij zich moet uitspreken, opvragen bij die partijen en besturen. Artikel 18 Procedurebesluit herleidt de oorspronkelijke vervaltermijn voor de indiening van het administratieve dossier van dertig dagen naar twintig dagen.

5.2.6 Zitting

Na afloop van het vooronderzoek, worden de partijen uitgenodigd om op een openbare terechtzitting van de Raad te verschijnen. De zitting wordt in beginsel georganiseerd binnen een ordeterminj van zestig dagen na de betekening van de wederantwoordnota of de toelichtende nota van de verzoeker (artikel 4.8.21 VCRO).¹¹⁰

De uitnodiging wordt ten laatste vijftien dagen vóór de zitting aan de partijen toegestuurd met de vermelding van de plaats en het tijdstip van de zitting, desgevallend de door de Raad opgeroepen getuigen en de voorwaarden waaronder de partijen eigen getuigen kunnen meebrengen.

De partijen kunnen ter zitting geen bijkomende stukken overmaken aan de Raad.¹¹¹

¹⁰⁸ In de praktijk hanteerde de Raad een termijn van 30 kalenderdagen.

¹⁰⁹ Onder het administratief dossier conform artikel 4.8.20, §1 VCRO verstaat de Raad het volledige originele dossier op basis waarvan de bestreden beslissing is genomen.

¹¹⁰ Merk op dat dit een "ordeterminj" is, een "richttermijn" als het ware voor de Raad waaraan geen sanctie verbonden is.

¹¹¹ Artikel 4.8.22 VCRO *respectievelijk* nieuw artikel 4.8.25 VCRO.

De zittingen zijn in principe openbaar en de partijen pleiten in elkaars aanwezigheid. Bij regelmatige oproeping belet de afwezigheid van de partijen of één ervan de geldigheid van de zitting niet.¹¹²

5.2.7 Beraadslaging en uitspraak

De Raad beraadslaagt en beslist achter gesloten deuren over zijn uitspraken. De uitspraken van de Raad worden uitgebracht binnen een ordetermin van zestig dagen, die ingaat de dag na die van de zitting.¹¹³

Krachtens artikel 4.8.26, §2 VCRO legt de Raad in zijn uitspraak het geheel van de kosten ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. De kosten bestaan uit het rolrecht en uit het getuigengeld. De nieuwe regelgeving geeft aan de Raad de mogelijkheid om de kosten ten dele ten laste van de verliezende partij te leggen.¹¹⁴

De uitspraken van de Raad worden ondertekend door het alleenzettelende raadslid of de kamervoorzitter en door de griffier. De uitspraken van de Raad zijn openbaar.¹¹⁵

De griffier zendt kosteloos een afschrift van de uitspraak aan de partijen en aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waar het betrokken onroerend goed gelegen is, binnen een ordetermin van vijftien dagen na de dagtekening ervan.¹¹⁶

De nieuwe regels van de VCRO bepalen dat de arresten van de Raad van rechtswege uitvoerbaar zijn en vatbaar voor opheffing, verbetering of herziening. Voorts kan de Raad ambtshalve een geldboete opleggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep.¹¹⁷

5.3 Nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen

De Vlaamse overheid wou met het Decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft¹¹⁸ (hierna: Wijzigingsdecreet) en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹¹⁹, de Raad herdynamiseren en er toe bijdragen de achterstand bij de Raad weg te werken. Er is daarbij aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor vergelijkbare procedures bij de Raad van State.¹²⁰ De meest in het oog springende vernieuwingen¹²¹ zijn de bestuurlijke lus, de mogelijkheid tot bemiddeling¹²² en de geldboete bij kennelijk onredelijk beroep.¹²³

¹¹² Artikel 4.8.24 VCRO *respectievelijk* artikel 4.8.26 VCRO.

¹¹³ Artikel 4.8.26, §1 VCRO *respectievelijk* 4.8.28, §1 VCRO.

¹¹⁴ Artikel 4.8.28, §2 VCRO.

¹¹⁵ Artikel 4.8.26, §3 VCRO *respectievelijk* art. 4.8.28, §3 VCRO.

¹¹⁶ Artikel 4.8.27 VCRO *respectievelijk* art. 4.8.29 VCRO.

¹¹⁷ Artikel 4.8.30 – 4.8.32 VCRO.

¹¹⁸ Decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, *BS* 24 augustus 2012.

¹¹⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 8 augustus 2012.

¹²⁰ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1122.

¹²¹ Krachtens de oude versie van VCRO beschikte de RvVb reeds over de mogelijkheid om ambtshalve middelen in te roepen die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, voor zover deze middelen de openbare orde aanbelangen. Artikel 4.8.9, tweede lid VCRO (artikel 4.8.3, §2, tweede lid VCRO oude versie) bepaalt dat de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing aan de ruimtelijke ordening, door de overheid,

De nieuwe bepalingen van de VCRO vertonen gelijkenissen met de maatregelen die de federale wetgever tussen 1990 en 2003 genomen heeft om de achterstand bij de Raad van State weg te werken. Deze maatregelen betroffen onder andere proceseconomische maatregelen, organisatorische maatregelen en institutionele maatregelen.¹²⁴ Bij de RvS werd voorzien in een sanctionering van het niet of laattijdig indienen van een memorie van wederantwoord of een aanvullende memorie en van een verzoek tot voortzetting.¹²⁵ Bovendien kon de RvS versnelde procedures doorvoeren in geval van kennelijke onbevoegdheid, kennelijke onontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid, doelloos beroep of kennelijke gegrondheid.¹²⁶ Daarnaast werd het aantal magistraten bij de RvS verhoogd en werd het toepassingsgebied van de alleenzettelende Staatsraad uitgebreid.¹²⁷ Tot slot werd voorzien dat de Algemene Vergadering van de RvS in een vierjarenplan maatregelen moest formuleren die kunnen bijdragen tot het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling bij de Raad van State. Het invoeren van een jaarlijks herzienbaar vierjarenplan had tot doel de Raad te laten meewerken aan de verwezenlijking van het vooropgestelde doel m.b.t. het wegwerken van de gerechtelijke achterstand.¹²⁸ Op deze manier heeft de federale wetgever ook in een institutioneel middel voorzien om de achterstand in de rechtsbedeling bij de RvS tegen te gaan.¹²⁹

5.3.1 Bestuurlijke lus

Artikel 4.8.4 VCRO geeft de Raad de mogelijkheid om met een tussenuitspraak het vergunningverlenende bestuursorgaan de mogelijkheid te bieden een onregelmatigheid in de bestreden beslissing te herstellen op voorwaarde dat hierdoor geen enkel belanghebbende onevenredig kan worden benadeeld. Het initiatief tot toepassing van deze rechtsfiguur berust bij de Raad en het vergunningverlenende bestuursorgaan beslist zelf of het gebruik maakt van de mogelijkheid om een onregelmatigheid in de beslissing te herstellen, binnen de termijn die de Raad oplegt.¹³⁰ Het idee van de bestuurlijke lus is ontleend aan het Nederlandse bestuursrecht en

aan de goede ruimtelijke ordening steeds wordt geacht een middel van openbare orde uit te maken. Tot dusver heeft de Raad in een aantal dossiers ambtshalve middelen geformuleerd. Bv. RvVb 23 augustus 2011, nr. S/2011/0083; RvVb 12 juli 2011, nr. S/2011/0076; RvVb 20 juni 2011, nr. S/2010/0066; RvVb 15 december 2010, nr. A/2010/0056, RvVb 20 oktober 2010, nr. A/2010/0034.

¹²² De bestuurlijke lus en de bemiddeling kunnen enkel worden toegepast in zaken die na de inwerkingtreding van het decreet van 6 juli 2012, dit is 31 augustus 2012, aanhangig zijn gemaakt.

¹²³ Zie ook M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1122-1136.

¹²⁴ D. DHOOGHE en M. GELDERS, "De gerechtelijke achterstand bij de Raad van State en de maatregelen tot versnelling van de rechtspleging", in E. BREMS, K. BROECKX, G. DEBERSAQUES, B. DE SMET, D. D'HOOGHE, K. GEENS, M. GELDERS, J. LAENENS, S. LUST, S. MOSSELMANS, K. PITEUS, P. Taelman, P. THION, P. TRAEST, I. VEROUGSTRAETE en K. WAGNER, *Goed procesrecht - goed procederen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 575-592; M. VAN DAMME, "Het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling door de Raad van State", *RW* 1998-99, 1469-1474.

¹²⁵ M. VAN DAMME, "Het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling door de Raad van State", *RW* 1998-99, 1470.

¹²⁶ D. DHOOGHE en M. GELDERS, "De gerechtelijke achterstand bij de Raad van State en de maatregelen tot versnelling van de rechtspleging", in E. BREMS, K. BROECKX, G. DEBERSAQUES, B. DE SMET, D. D'HOOGHE, K. GEENS, M. GELDERS, J. LAENENS, S. LUST, S. MOSSELMANS, K. PITEUS, P. Taelman, P. THION, P. TRAEST, I. VEROUGSTRAETE en K. WAGNER, *Goed procesrecht - goed procederen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 604-608.

¹²⁷ M. VAN DAMME, "Het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling door de Raad van State", *RW* 1998-99, 1471.

¹²⁸ *Parl. St.* Senaat, 1995-96, nr. 1-321/1, 18.

¹²⁹ M. VAN DAMME, "Het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling door de Raad van State", *RW* 1998-99, 1471.

¹³⁰ Met betrekking tot de bestuurlijke lus in tuchtzaken zie: S. VERBIST, "De intrekings- en wederbeslissingsbevoegdheid van de lokale tuchtverheid in het licht van de hervormingsbevoegdheid van de

is erop gericht een geschil, zonder dat het tot een vernietiging komt, definitief te beslechten als de bestreden beslissing enkel blijkt te zijn aangetast door onwettigheden die kunnen worden hersteld.¹³¹ In de toelichting bij het Wijzigingsdecreet wordt gesteld dat: "Een zinvolle toepassing van de bestuurlijke lus houdt in principe in dat de Raad alle middelen onderzoekt. Het heeft duidelijk geen enkele zin dat de Raad beveelt dat de bestuurlijke lus wordt gevolgd om vervolgens – nadat het vergunningverlenende bestuursorgaan de onwettigheid heeft hersteld – vast te stellen dat de beslissing moet worden vernietigd op grond van een onwettigheid die niet te remediëren valt. Minstens moet de vernietiging steunen op een middel dat is ontleend aan een onherstelbare onwettigheid, waardoor het ruimste rechtsherstel wordt geboden. (...) Het is evident dat ook veel zal afhangen van een oordeelkundige toepassing door de Raad en het vergunningverlenende bestuursorgaan."¹³² BOES ontleedt twee belangrijke voorwaarden voor het succes van de bestuurlijke lus. Vooreerst mag de onwettigheid niet van die aard zijn dat zij het identiek overdoen van de beslissing in de weg staat en ten tweede moet het rechtscollege alle andere bezwaren die tegen de originele beslissing werden ingebracht niet ontvankelijk of ongegrond bevonden hebben. Het nut van de bestuurlijke lus bestaat erin dat een vernietiging kan worden vermeden. De herstelbeslissing kan immers door de Raad gevalideerd worden waardoor de kans op een nieuw beroep tegen de herstelbeslissing sterk gereduceerd wordt, aangezien de termijn voor het aanvechten daarvan bijna steeds verstreken zal zijn.¹³³

5.3.2 Bemiddeling

Artikel 4.8.5 VCRO creëert een vorm van alternatieve geschillenbeslechting via bemiddeling.¹³⁴ De Raad kan op gezamenlijk verzoek van de partijen of op eigen initiatief maar met het akkoord van de partijen met een tussenuitspraak een bemiddeling bevelen zolang het beroep niet in beraad is genomen. Als bemiddelaar kunnen door de Raad worden aangewezen: raadsleden, aanvullende raadsleden, griffiers, leden van het ondersteunend personeel of derden die door de partijen gezamenlijk worden voorgesteld.¹³⁵ Indien de bemiddeling tot een akkoord leidt kunnen de partijen of één van hen, de Raad verzoeken dat akkoord te bekrachtigen. De Raad kan de bekrachtiging alleen weigeren als het strijdig is met de openbare orde, regelgeving of stedenbouwkundige voorschriften. De aandacht dient gevestigd te worden op het feit dat de bemiddeling een "mogelijkheid" inhoudt voor de Raad, doch nooit een verplichting. Ook langs de kant van de partijen is er geen verplichting om het bereikte akkoord ter bekrachtiging aan de Raad voor te leggen. Partijen kunnen dus alsnog een akkoord afsluiten dat strijdig is met de openbare orde en daarna de afstand van het geding aanvragen. In dit geval zal de Raad –onwetende over het bestaan van het akkoord – de afstand inwilligen.¹³⁶ In de rechtsleer gaan er dus ook stemmen op om inzake de afstand van het geding conform artikel 4.8.10 VCRO de Raad een soortgelijke controlebevoegdheid toe te kennen.¹³⁷

beroepscommissie voor tuchtzaken. Toch een bestuurlijke lus in Vlaanderen?" in D. DHOOGHE, K. DEKETEARE, en A.M. DRAYE, *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 575-588.

¹³¹ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1128.

¹³² *Parl.St.* VI.Parl., 1509/1, 4.

¹³³ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1129.

¹³⁴ De regeling van de bemiddeling wordt verder uitgewerkt in artt. 40-45 Procedurebesluit.

¹³⁵ Zie ook E. LANCKSWERDT, "Bemiddeling en ruimtelijke ordening", *TROS* 2010/60, 235-236.

¹³⁶ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1130.

¹³⁷ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1135.

5.3.3 Geldboete voor kennelijk onrechtmatig beroep

Krachtens artikel 4.8.31 VCRO¹³⁸ kan de Raad ambtshalve een geldboete opleggen wegens kennelijk onrechtmatig beroep. Het decreet bepaalt dat deze geldboete tussen 125 en 2500 euro bedraagt met de mogelijkheid voor de Vlaamse regering om deze bedragen aanpassen ingevolge de evolutie van het indexcijfer der consumptieprijzen. De procedure tot het opleggen van een geldboete wegens kennelijk onrechtmatig beroep wordt verder geregeld in artikel 50 Procedurebesluit. Gezien de terughoudendheid die de RvS aan de dag legt inzake het toekennen van een geldboete voor kennelijk onrechtmatig beroep mag verondersteld worden dat ook de RvVb niet geneigd is hiervan veelvuldig gebruik te maken.¹³⁹

¹³⁸ *cfr.* artikel 37 RvS-Wet.

¹³⁹ M. BOES, "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1136.

6 De werking en organisatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

In dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op de algemene structuur van de Raad waarvan de belangrijkste aspecten in de VCRO geregeld worden. Daarnaast zijn het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen¹⁴⁰ en het reglement van orde van belang.¹⁴¹ Voorts wordt een inleiding gegeven in de organisatie van de Raad zoals die tot uiting komt in het organogram van de RvVb.¹⁴²

6.1 Algemene structuur

6.1.1 Decretale structuur

Artikel 4.8.4 VCRO bepaalt dat de Raad uit vijf raadsleden bestaat. De Raad wordt bijgestaan door twee griffiers, vijf adviseurs en administratief personeel. Opmerkelijk is dat de Raad sinds zijn oprichting nooit met vijf raadsleden heeft gezeteld. Op dit moment zetelt de Raad met vier raadsleden. Het nieuwe artikel 4.8.33 VCRO vermeldt bovendien niet langer een aantal raadsleden.

Artikel 4.8.5, §1 VCRO en nieuw artikel 4.8.34, §1 regelen de aanstellingsvereisten. Zo kan niemand tot raadslid benoemd kan worden tenzij hij houder is van een masterdiploma in de rechten; ten minste zevenendertig jaar oud is op het ogenblik van de benoeming; een grondige kennis heeft van en ten minste tien jaar nuttige ervaring heeft in het domein van het Vlaamse ruimtelijkeordeningsrecht.

In de oude regelgeving werd jaarlijks een voorzitter gekozen die belast is met de dagelijkse leiding van de Raad.¹⁴³ Volgens de nieuwe regelgeving wordt de voorzitter verkozen voor een hernieuwbaar mandaat van drie jaar.¹⁴⁴ Deze voorzitter wordt gekozen uit de Raad, staat aan het hoofd van de Raad en staat in voor het opmaken en het opvolgen van een beleidsplan.

¹⁴⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, *BS* 26 augustus 2009.

¹⁴¹ Het reglement van orde werd op 16 november 2009 aangenomen door de RvVb en bekrachtigd door de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2009 houdende de bekrachtiging van het reglement van orde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 30 november 2009. Het reglement is in werking getreden op 1 december 2009.

¹⁴² Zie ook A. MAES, *Raad voor Vergunningsbetwistingen – Leidraad bij de procedure en overzicht van rechtspraak*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 1-53; F. VAN ACKER, "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", in I. LEENDERS, F. VAN ACKER, V. TOLLENAERE, P. VAN ASSCHE, J. VERKEST, K. VANHERCK, G. DE WOLF, J. VAN DEN BERGHE en P. VANSANT, *Zakboekje ruimtelijke ordening 2013*, Mechelen, Kluwer, 2012, 476-526; S. VERBIST, "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", in A. ALEN, G. MAES en S. SOTTIAUX (eds.), *Publiekrecht*, Themis, Brugge, Die Keure, 2012, 125-129.

¹⁴³ Artikel 4.8.8 VCRO.

¹⁴⁴ Artikel 4.8.41, eerste lid VCRO.

6.1.2 Het reglement van orde van de Raad

Conform artikelen 4.8.9 en artikel 7.5.8, §5 VCRO neemt de Raad een reglement van orde aan, dat door de Vlaamse Regering bekrachtigd moet worden¹⁴⁵. Het reglement van orde¹⁴⁶ (hierna: RvO) bepaalt de interne werking van de Raad, de samenstelling en de werking van de Algemene Vergadering, de verkiezing en opdracht van de voorzitter, de werking van de griffie en de opdracht van de beheerder en van het managementcomité. Voorts geeft het RvO de mogelijkheid om de Raad in kamers in te delen en bepaalt de wijze waarop beroepsdossiers aan de kamers worden toegewezen.

Krachtens artikel 4.8.9 VCRO treedt het reglement van orde in werking de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft op 16 november 2009 een reglement van orde aangenomen. De Vlaamse Regering heeft dit reglement op 20 november 2009 bekrachtigd. De publicatie ervan is op 30 november 2009 gebeurd waarna de Raad vanaf 1 december 2009 operationeel is.

6.2 De organisatiestructuur van de Raad

Het budgettaire kader, vastgelegd door de Vlaamse Regering¹⁴⁷, had als bedoeling te voorzien in een oorspronkelijke personeelsformatie van vijf raadsleden met een anciënniteit van 10 jaar, twee griffiers met een anciënniteit van 5 jaar, vijf adviseurs met een anciënniteit van 10 jaar en drie griffiemedewerkers van het niveau C1.

Bij besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009¹⁴⁸ zijn vier kandidaten, die door de toenmalige Hoge Raad voor Herstelbeleid (nu Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid) waren geschikt bevonden en voorgedragen, benoemd, waarvan er drie de benoeming hebben aanvaard en de eed hebben afgelegd.¹⁴⁹ Op 30 november 2009, het moment waarop de Raad operationeel is door de publicatie van het reglement van orde in het Belgisch Staatsblad, bestond de Raad aldus uit 3 raadsleden en werd de Raad bijgestaan door 1 griffier en 1 griffiemedewerker.

Weinig ambtenaren hebben in het verleden de overstap willen maken naar de RvVb. De reden hiervoor ligt volgens STORMS in het feit dat het Vlaams Personeelsstatuut (VPS) door de Vlaamse overheid op die manier geïnterpreteerd wordt dat het VPS van overeenkomstige toepassing is op

¹⁴⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2009 houdende de bekrachtiging van het reglement van orde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 30 november 2009.

¹⁴⁶ Het Reglement van orde is te raadplegen op de website van de Raad, via een link naar de website ruimtelijkeordening.be, www.ruimtelijkeordening.be/NL/Beleid/Wetgeving/Uitvoeringsbesluiten/Vergunningen/bvrraadvergunningsbetwistingreglement/tabid/13779/Default.aspx.

¹⁴⁷ VR 2008, 2103 DOC. 0279.

¹⁴⁸ *BS* 27 oktober 2009.

¹⁴⁹ Eén van de benoemde raadsleden heeft de eed niet afgelegd en haar benoeming werd teniet gedaan bij Besluit van de Vlaamse Regering van 18 september 2009, *BS* 27 oktober 2009.

het personeel van de Raad – conform artikel 4.8.7 VCRO –, maar dat het personeel van de Raad géén personeel is van de diensten van de Vlaamse overheid.¹⁵⁰

De nieuwe regelgeving biedt met artikel 4.8.35 VCRO de mogelijkheid om tijdelijk aanvullende raadsleden aan te werven met het oog op het vermijden of wegwerken van de achterstand.¹⁵¹

functie en rol binnen de Raad

Binnen de Raad zijn vier functies terug te vinden¹⁵²: Een raadslid met focus op het inhoudelijke proces van het behandelen van vergunningsbetwistingen, een jurist met focus op de inhoudelijke voorbereiding van uitspraken, een griffiemedewerker met focus op informatieverwerking en een griffier die de griffie leidt en organiseert. Binnen de Raad nemen enkele functies een specifieke rol in. Uit de raadsleden wordt een voorzitter gekozen die aan het hoofd staat van de Raad, de algemene vergadering leidt en tevens woordvoerder is van de Raad. Conform artikel 12 van het reglement van orde van de Raad kan de algemene vergadering een beheerder benoemen die onder het gezag staat van de voorzitter en instaat voor de algemene administratieve ondersteuning van de Raad. Artikel 13 RvO bepaalt tevens de organisatie en werking van het managementcomité dat de administratieve werking van de Raad coördineert en de voorzitter bijstaat in de dagelijkse leiding van de Raad.

Op de dag van de inwerkingtreding van de VCRO hebben drie raadsleden hun ambt opgenomen vanaf 1 september 2011 is een vierde raadslid benoemd. Sinds 16 november 2009 wordt de Raad bijgestaan door één griffier die tevens de rol van beheerder op zich neemt. Bij het afsluiten van het derde werkjaar waren 12 juristen tewerkgesteld bij de Raad. Daarnaast is vanaf oktober 2012 een coördinatiesjurist bij de Raad in dienst getreden die belast is met het uitwerken van een performant systeem om te komen tot een uniforme interpretatie van de wetgeving en de rechtspraak. Tijdens het derde werkjaar werd de Raad bijgestaan door 6,7 voltijds equivalente (VTE) griffiemedewerkers.¹⁵³

beleidsmodel

De Raad preciseert in zijn jaarverslag over het derde werkjaar het gekozen beleidsmodel inzake de organisatie en werking van de Raad. De Raad streeft naar een model van werken in teamverband met als doel de delegatie van rechterlijk werk naar juridische medewerkers. Dit zou volgens de Raad kunnen leiden dat in de toekomst gewerkt wordt met 'referentierechters' in plaats van de 'all rounder', zodat elk raadslid als aanspreek- en kennispunt fungeert voor specifieke aangelegenheden ten aanzien van zijn collega's.¹⁵⁴

¹⁵⁰ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 33, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

¹⁵¹ In eerste instantie zal men uitkijken naar rechters uit andere administratieve rechtscolleges zoals het Milieuhandhavingscollege.

¹⁵² RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-12*, 30-32.

www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf. Zie ook A. MAES, *Raad voor Vergunningsbetwistingen – Leidraad bij de procedure en overzicht van rechtspraak*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 54-60.

¹⁵³ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-12*, 31.

www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

¹⁵⁴ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-12*, 32.

www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

7 De Raad van State als cassatierechter

De VCRO heeft ook op procedureel vlak de regels inzake ruimtelijke ordening grondig hertekend. In dit hoofdstuk wordt de bevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van beslissingen van de Raad voor Vergunningsbeslissingen onderzocht. Hierbij wordt stil gestaan bij de algemene bevoegdheid van de RvS en de cassatiebevoegdheid van de RvS in stedenbouwwaken.¹⁵⁵

7.1 De algemene bevoegdheid van de Raad van State

7.1.1 De Raad van State als hoogste administratieve rechtscollege

De Raad van State is het hoogste administratieve rechtscollege met de bevoegdheid om over de wettigheid van administratieve rechtshandelingen te oordelen. De bevoegdheid van de RvS is grondwettelijk verankerd in artikel 160 Grondwet en verder uitgewerkt in artikel 14, § 1, eerste lid, 1° RvS-Wet. Deze bepaalt dat de RvS bevoegd is voor beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen van de administratieve overheden, wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht. Artikel 17 RvS breidt de bevoegdheid van de RvS uit tot vorderingen tot schorsing.¹⁵⁶

7.1.2 De Raad van State als administratieve cassatierechter.

Grondwetsartikelen 144 en 145 hebben betrekking op de beslechting van subjectieve rechten.¹⁵⁷ Deze zijn ofwel burgerlijk ofwel politiek.¹⁵⁸ Enkel de beslechting van geschillen over politieke rechten kan worden toegekend aan rechtscolleges buiten de rechterlijke macht.¹⁵⁹

De cassatiebevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van rechterlijke beslissingen van administratieve rechtscolleges die zich inlaten met (politieke) subjectieve rechten wordt traditioneel beschouwd als een bevoegdheid die voortvloeit uit artikel 145 Grondwet.¹⁶⁰

Artikel 14, §2, RvS-Wet luidt als volgt: "De afdeling doet uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van een substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Zij treedt daarbij niet in de beoordeling van de zaken zelf." Artikel 14, § 2 RvS-Wet maakt de RvS als het ware de

¹⁵⁵ Voor het concrete verloop in de cassatieprocedure zie A. VANDAELE, "De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening", *CDPK* 2012, 282-292.

¹⁵⁶ Zie ook *supra* hoofdstuk 1.

¹⁵⁷ A. VANDAELE, "De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening", *CDPK* 2012, 273.

¹⁵⁸ Binnen de rechtsleer kunnen worden twee criteria gehanteerd om uit te maken of een subjectieve recht politiek is of niet. Volgens het organieke criterium is een subjectief recht politiek wanneer de beslechting van een subjectief recht is toegekend aan een rechtbank die niet in de Grondwet is voorzien. Het materieel criterium, zoals door het Grondwettelijk Hof wordt gehanteerd, gaat aan de hand van een inhoudelijke beoordeling na of de wetgever de betrokken rechten al dan niet terecht als politieke rechten heeft kunnen beschouwen door de beslechting ervan aan een administratieve rechtbank toe te vertrouwen. A. ALLEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgische Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, nrs. 571-572; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek van het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 861.

¹⁵⁹ S. LUST, "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", Voorafname op vriendschap: Vrienden schrijven voor Dirk Lindemans bij zijn 60^e verjaardag, Brugge, Die Keure, 159.

¹⁶⁰ Zie A. VANDAELE, "De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening", *CDPK* 2012, 274.

“cassatierechter van het gemeen recht” van de administratieve rechtscolleges.¹⁶¹ Daarnaast kan deze bevoegdheid ook expliciet worden bevestigd in de wet die het administratief rechtscollege opricht.¹⁶² Deze cassatiebevoegdheid is evenwel niet absoluut, aangezien de wetgever deze nog steeds aan het Hof van Cassatie kan toekennen.¹⁶³

7.2 De cassatiebevoegdheid van de Raad van State ten aanzien van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

Voor de inwerkingtreding van de Raad voor Vergunningsbetwistingen was het evident dat de Raad van State als hoogste administratief rechtscollege zich moest uitspreken over beslissingen inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening na uitputting van de interne rechtsmiddelen.¹⁶⁴ Hoewel de memorie van toelichting bij decreet tot oprichting van de RvVb duidelijk verwijst naar de RvS als cassatierechter, werd deze bepaling niet overgenomen in de VCRO.¹⁶⁵ Hierdoor vloeit de cassatiebevoegdheid van de RvS dan ook voort uit de gemeenrechtelijke regeling van artikel 14, § 2 RvS-Wet.¹⁶⁶

7.2.1 De cassatiebevoegdheid met betrekking tot subjectieve en objectieve geschillen

Indien op de overheid een verplichting rust tot een welbepaald gedrag, dan behoort een geschil hierover tot het subjectief contentieux. Indien de RvVb gebruik maakt van zijn injunctiebevoegdheid conform artikel 4.8.3, § 1, tweede lid VCRO¹⁶⁷ beslecht hij subjectieve rechten aangezien hij aan de vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid oplegt. Het optreden van de RvS ten aanzien van dergelijke beslissing heeft bijgevolg een subjectief geschil tot voorwerp en wordt als een bevoegdheid binnen het subjectief contentieux beschouwd.¹⁶⁸ LEENDERS verwijst eveneens naar het beperkt injunctierecht van de RvVb, die de RvVb de mogelijkheid geeft om tussenbeide te komen in het administratief besluitvormingsproces en stelt hierbij de bedenking dat de grens tussen uitvoerende en rechterlijke macht bij momenten zeer dun wordt, aangezien de Raad als rechtscollege toch zou kunnen tussenkomen in de administratieve procedure.¹⁶⁹

Indien de RvVb geen toepassing heeft gemaakt van zijn injunctiebevoegdheid, valt de beslissing in het domein van het objectieve contentieux. Dit is ook het contentieux dat de decreetgever in

¹⁶¹ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek van het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 1408.

¹⁶² A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 275.

¹⁶³ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek van het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 1408.

¹⁶⁴ A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 277.

¹⁶⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 12; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 183; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 195; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 208; *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 211.

¹⁶⁶ A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 278.

¹⁶⁷ Artikel 4.8.2, laatste lid nieuwe VCRO.

¹⁶⁸ A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 279.

¹⁶⁹ I. LEENDERS, “Raad voor Vergunningsbetwistingen”, in I. LEENDERS, F. VAN ACKER, V. TOLLENAERE, P. VAN ASSCHE, A. DESMET, J. VERKEST, J. VAN DEN BERGHE en P. VANSANT (eds.), *Zakboekje ruimtelijke ordening* 2011, Mechelen, Kluwer, 2010, 569.

eerste instantie voor ogen met betrekking tot de RvVb.¹⁷⁰ Artikel 4.8.3, § 1 VCRO¹⁷¹ bepaalt immers dat de RvVb een vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing vernietigt wanneer deze strijdig is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is dus een beoordeling *in rechte* en moet een opheldering geven over de regelmatigheid van de vergunning.¹⁷²

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest 38/2010 van 22 april 2010 gesteld dat het van belang is dat het cassatieberoep gericht is tegen een beslissing die gewezen is in laatste aanleg door een administratief rechtscollege en die in rechte en in feite kon worden betwist.¹⁷³ De vraag of het geschil tot het subjectief of tot het objectief contentieux behoorde was bijkomstig. Cassatievoorzieningen bij de RvS tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges lijken dus niet enkel meer betrekking te hebben op (politieke) subjectieve rechten –zoals in de traditionele visie werd opgevat – maar ook op beslissingen over objectief contentieux.¹⁷⁴ Eerder werd al gesteld dat het *Institutioneel akkoord voor de zesde Staatshervorming* voorziet in de mogelijkheid voor de RvS om zich in een vernietigingsberoep ook uit te spreken over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging.

7.2.2 De Raad van State als hoogste administratief rechtscollege inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw

Hierboven werd reeds gesteld dat de uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen inzake individuele vergunningsbeslissingen¹⁷⁵ bij wijze van cassatieberoep kunnen worden aangevochten bij de Raad van State. Artikel 14, §2, draagt de Raad van State immers op om als administratief cassatierechter uitspraak te doen “over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken”.

Voor beroepen tegen de overige beslissingen blijft de RvS het hoogste administratief rechtscollege.¹⁷⁶ Te denken valt aan beroepen tegen besluiten inzake ruimtelijke ordeningsplannen, opname van gegevens in het gemeentelijke plannen- en vergunningenregister, planologische attesten, stedenbouwkundige en declaratieve attesten betreffende het bestaan of verval van woonrechten voor weekendverblijven.¹⁷⁷

¹⁷⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 209.

¹⁷¹ Artikel 4.8.2, tweede lid nieuwe VCRO.

¹⁷² A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 277.

¹⁷³ GwH 22 april 2010, 38/2010, overw. B.6.1.

¹⁷⁴ D. VERBIEST, “Jurisdictionele rechtsbescherming: monistische droom en dualistische realiteit”, *TBP* 2009, 278.

¹⁷⁵ Dit zijn vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen en registratiebeslissingen.

¹⁷⁶ A. VANDAELE, “De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening”, *CDPK* 2012, 281.

¹⁷⁷ B. ROELANDTS en P.J. DEFOORT, “Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen”, *TROS* 2009, 163.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid heeft de decreetgever de bevoegdheidsverdeling tussen het Grondwettelijk Hof, de Raad van State en de Raad voor Vergunningsbetwistingen als volgt (eenvoudig) geschetst:

“1° het Grondwettelijk Hof toetst de decretale ruimtelijkeordeningsnormen (algemene draagwijdte);

2° de Raad van State toetst de reglementaire ruimtelijkeordeningsnormen en de stedenbouwkundige voorschriften (algemene draagwijdte);

3° de Raad voor Vergunningsbetwistingen toetst vergunningsbeslissingen, zijnde individuele beschikkingen (casuïstiek), met dien verstande dat de Raad van State als cassatierechter toeziet op de correcte interpretatie van het normenstelsel door de Raad voor Vergunningsbetwistingen.¹⁷⁸

Het Grondwettelijk Hof heeft tenslotte in het arrest 8/2011 van 11 januari 2011 uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (zie *supra* hoofdstuk 2)¹⁷⁹.

¹⁷⁸ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, 2011/1, 208.

¹⁷⁹ GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.10.2.

8 Naar een “Vlaams bestuursrechtcollege”?

De vraag kan gesteld worden of het niet wenselijk is om de huidige Vlaamse administratieve rechtscolleges te integreren in een eengemaakte Vlaamse administratieve rechtbank die uitspraak doet – in eerste aanleg – over (bepaalde) toegewezen bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten. Deze vraag werd door de Vlaamse Regering alvast positief beantwoord.¹⁸⁰

Naast de wenselijkheid van een geïntegreerd Vlaams Bestuursrechtcollege (hierna: VBRC) stelt zich de vraag naar de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om een VBRC op te richten en de bevoegdheid van een VBRC.¹⁸¹

Artikel 161 GW bepaalt dat geen administratief rechtcollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet. De parlementaire voorbereiding bij art. 161 Gw. is eenduidig. Het commissieverslag voor de herziening van de grondwet bepaalt echter: “Het is evenwel mogelijk dat zij in toepassing van de impliciete bevoegdheden specifieke administratieve rechtscolleges oprichten, voor zover dit noodzakelijk is met het oog op de uitoefening van hun bevoegdheden”¹⁸². VANPRAET voegt hier aan toe dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtcollege doorgaans argumenteert door de ‘noodzaak’ in het licht van de impliciete bevoegdheden, omdat een meer gespecialiseerde geschillenbeslechting vereist is.¹⁸³ Net omwille van de specialisatievereiste kan de bevoegdheid onttrokken worden aan de Raad van State. In die zin kan de specialisatievereiste in eerste instantie een argument zijn tot oprichting van een geregionaliseerd bestuursrechtcollege, in tweede instantie kan evenwel net dit argument in de weg staan van de oprichting van een eenheidsrechtbank. Er is dan immers geen specialisatie meer maar net generalisatie. Het Arbitragehof en het Grondwettelijk Hof hebben echter meermaals geoordeeld dat de overeenstemming met de bevoegdheidsverdelende regels steeds moet worden beoordeeld op het tijdstip dat een regel uitgevaardigd wordt en het noodzakelijk karakter van een maatregel in de tijd kan veranderen.¹⁸⁴ Indien kan worden aangetoond op grond van redelijke motieven dat op het ogenblik van de integratie van administratieve rechtscolleges tot een eengemaakte bestuursrechtbank, deze integratie noodzakelijk is, kan het zijn dat de decreetgever toch binnen de voorwaarden van de impliciete bevoegdheden blijft.¹⁸⁵

Op 30 november 2009 installeerde de Vlaamse regering de Commissie Investeringsprojecten (Commissie Berx)¹⁸⁶ met een dubbele opdracht.¹⁸⁷ In eerste instantie moest de commissie een

¹⁸⁰ Op 29 april 2011 keurde de Vlaamse Regering het principe van de oprichting van zulk bestuurscollege goed, zijnde een “overkoepelende structuur die een aantal administratieve rechtscolleges omvat”.

¹⁸¹ Zie *infra*.

¹⁸² *Parl.St.* Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-48/2°, p. 11.

¹⁸³ J. VANPRAET, “Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof”, *TBP* 2011, 201.

¹⁸⁴ Zie bv. Arbitragehof 22 november 2006, 172/2006, B.3; Arbitragehof 5 december 2006, 192/2006, B.6; Arbitragehof 19 september 2007, 119/2007, B.2 en 1 september 2008, 124/2008, B.10.2.

¹⁸⁵ J. VANPRAET, “Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof”, *TBP* 2011/4, 201.

¹⁸⁶ C. BERX, M. BOES, N. DE BATSELIER, K. DEKETELAERE, F. DE RYNCK en M. DILLEN, *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten Verslag van de Commissie Investeringsprojecten*, 13, docs.vlaamsparlament.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertcommissie.pdf.

¹⁸⁷ *Parl.St.* VI.Parl. 2009-2010, 55/2, 8.

tijdsmatige analyse maken van de oorzaken van de moeilijke en trage besluitvormingsprocessen vanaf hun voorbereiding en formele start tot het definitief van kracht worden ervan rekening houdende met buitenlandse voorbeelden. Ten tweede moest de commissie concrete voorstellen uitwerken ter verbetering van de besluitvormingsprocessen en -procedures, binnen een breed kader, met het oog op een beter evenwicht tussen het algemeen en het privaat belang.

Hierna wordt kort ingegaan op de voorstellen van de commissie met betrekking tot een betere rechtshandhaving.¹⁸⁸ Een betere rechtshandhaving in het administratief recht steunt volgens de commissie op twee pilaren. Bestuursrechtspraak moet in eerste instantie oplossingsgericht zijn en de bestuursrechter moet hierin een actievere rol toebedeeld krijgen. Ten tweede moet de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid versterkt worden in combinatie met een betere afweging tussen het algemeen en het particulier belang.

De commissie wil aan bestuurlijke overheden de mogelijkheid bieden om procedure- en vormfouten en feitelijke vergissingen tijdig te herstellen. Bovendien zouden procedure- en vormfouten als irrelevant moeten worden beschouwd, wanneer ze achteraf correct zijn rechtgezet¹⁸⁹. Indien het normdoel is bereikt en de eventuele onrechtmatigheid de inhoud van het besluit niet heeft beïnvloed moet voorzien worden in de mogelijkheid om over vorm- en materiële fouten heen te stappen.¹⁹⁰ De uitspraakbevoegdheden van en de mogelijkheid voor de bestuursrechter om de rechtsgevolgen van geschorste en/of vernietigde besluiten in stand te houden moeten verruimd en verfijnd worden.¹⁹¹ Voorts pleit de commissie voor een structurele hervorming van de bestuursrechtspraak in België en/of Vlaanderen. Dit zou kunnen gebeuren door de integratie van de bestuursrechtspraak in de rechterlijke macht met een afschaffing van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak en van de bijzondere administratieve rechtscolleges. Een andere mogelijkheid om de bestuursrechtspraak te hervormen kan door de rechtsmacht en de bevoegdheden van de Raad van State uit te breiden. Tot slot bepleit de commissie de oprichting van een Vlaams bestuursrechtscollege met uitgebreide uitspraakbevoegdheden. Hierin zouden de bestaande Vlaamse bestuursrechtscolleges worden geïntegreerd.¹⁹²

Vlaams Minister van Bestuurszaken Bourgeois merkt op dat oprichting van een 'bijzonder' Vlaams bestuursrechtscollege de enige mogelijkheid is die "tegenwoordig aan de wens om een wettelijke, doelmatige, kostefficiënte en effectieve regeling van de geschillen tussen de rechtszoekende en de Vlaamse overheid te realiseren."¹⁹³ In dit VBRC zouden de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Milieuhandavingscollege, de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen, de (provinciale) raden voor Verkiezingsbetwistingen en de tot een administratief rechtscollege om te vormen Beroepscommissie voor Tuchtzaken voor de lokale besturen worden geïntegreerd.

¹⁸⁸ Voor het volledige verslag zie docs.vlaamsparlement.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertcommissie.pdf.

¹⁸⁹ Voorstel 40-43.

¹⁹⁰ Voorstel 44.

¹⁹¹ Voorstel 45-47.

¹⁹² Zie ook C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 607-609.

¹⁹³ *Vr. en Ant. VI.Reg. 2012-13*, 22 januari 2013. 3-5.
www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showVIVerslag.action?id=828895.

De knelpunten – de juridische obstakels¹⁹⁴ even buiten beschouwing gelaten – bestaan erin dat de verschillende administratieve rechtscolleges niet op elkaar zijn afgestemd op het gebied van regeling, verwerking van dossiers¹⁹⁵, bezoldiging, personeelskader en selectieprocedure. Op 29 november 2012 herhaalde de Minister van Bestuurszaken de ambitie om in 2013 een ontwerp van decreet houdende de verdere organisatorische samenvoeging van een aantal administratieve rechtscolleges aan het parlement voor te leggen.¹⁹⁶ Deze ambitie is tot op heden nog niet waargemaakt.

Hoewel de oprichting van een Vlaams Bestuursrechtcollege nog niet voor morgen lijkt te zijn blijkt de decreetgever een aantal andere voorstellen van de commissie Berx wel al ter harte te hebben genomen. De nieuwe bepalingen in de VCRO met betrekking tot de bestuurlijke lus, de bemiddeling, de vereenvoudigde behandeling en het beperkte injunctierecht lijken geïnspireerd door het verslag van de commissie Berx.

Ook de onderhandelaars van het institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming lijken de commissie Berx gevolgd te zijn door in het institutioneel akkoord de intentie op te nemen om in de toekomst aan de Raad van State de mogelijkheid te geven om rechtsherstel te bieden door schadevergoedingen toe te kennen.¹⁹⁷

¹⁹⁴ zie *supra*.

¹⁹⁵ Minister Bourgeois verwijst ook naar de achterstand bij de RvVb en de "overbezetting" bij het Milieuhandhavingscollege.

¹⁹⁶ *Parl. St.* VI.Parl. 2012-13, 15/3A, 9 en 23-24, docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2012-2013/g15-3-a.pdf.

¹⁹⁷ X, Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten – Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming, 37. www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

DEEL II. RECHTSECONOMISCH ASPECT

In dit deel wordt een rechtseconomische analyse gemaakt van de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen tijdens de eerste drie werkjaren. De reden waarom de eerste drie werkjaren als onderzoeksvoorwerp worden gebruikt is tweeledig. Vooreerst is de RvVb sinds het vierde werkjaar –ingående vanaf 1 september 2012 – aan een “nieuwe start” begonnen.¹⁹⁸ Ten tweede –en dit is een praktische overweging – zijn er tot nu toe slechts over de eerste drie werkjaren volledige cijfers beschikbaar die toelaten een analyse op te stellen.

Eerst zal een overzicht worden gegeven van enkele gangbare theorieën op het vlak van rechtseconomisch onderzoek, ten tweede worden sommige aspecten van de RvVb cijfermatig toegelicht om ten slotte enkele rechtseconomische conclusies te trekken uit de werking van de Raad en ook enige aanbevelingen te doen voor een efficiënte werking van de Raad.

¹⁹⁸ *Supra*, 5.3 Nieuwe procedureregels voor de Raad.

1 De rechtseconomische wetenschap

1.1 Inleiding

Het recht beoogt de samenleving te ordenen, met inbegrip van de economische activiteiten. Zonder juridische concepten als eigendomsrecht en verbintenissenrecht zou de moderne markteconomie immers onbestaanbaar zijn.

Het vakgebied "rechtseconomie" wordt traditioneel omschreven als de economische analyse van het recht, oftewel de bestudering van het recht met behulp van inzichten uit de economische wetenschap waarbinnen de vraag centraal staat welke invloed het recht uitoefent op het gedrag van individuen.¹⁹⁹ Het recht wordt hierbij gezien als een verzameling prikkels die het gedrag van individuen stuurt.

De aard van de rechtseconomie laat zich in de volgende vier punten samenvatten:

1. De rechtseconomie analyseert rechtsregelingen met behulp van begrippen, theorieën en methoden van de economische wetenschap.
2. De rechtseconomie is geïnteresseerd in de vraag hoe de rechtssubjecten reageren op rechtsregelingen en stelt zich tot taak de maatschappelijke effecten van rechtsregelingen te voorspellen.
3. De rechtseconomie gaat ervan uit dat rechtssubjecten calculerend gedrag vertonen.
4. De rechtseconomie houdt zich bezig met de vraag hoe een goede rechtsregeling eruit moet zien. Ze doet dus normatieve uitspraken met behulp van normen die aan de welvaartseconomie ontleend zijn.²⁰⁰

Binnen de rechtseconomie kan een onderscheid gemaakt worden tussen de principes en de methoden van rechtseconomie. Principes zijn de fundamentele concepten, veronderstellingen of overtuigingen die gemeen zijn aan diegenen die de rechtseconomische wetenschap beoefenen. Methoden zijn de instrumenten, technieken en vaardigheden die door hen worden gebruikt. Het doel of de *output* van de rechtseconomie behelst regelgeving te creëren, te wijzigen of af te schaffen. Bovendien zou een rechtseconomische zienswijze op het recht kunnen leiden tot een andere manier van interpretatie van bestaande rechtsregels.²⁰¹ Sommige auteurs aanzien de rechtseconomie zelfs als "de grootste innovatie in het juridisch denken, tenminste sinds de codex Hammurbi".²⁰²

Deze stelling zou misschien te veel eer toedichten aan deze nog jonge wetenschap. Toch kan de rechtseconomie een belangrijke bijdrage leveren in de wijze waarop over rechtsregels gedacht wordt en in de manier waarop rechtsregels tot stand komen. De rechtseconomie heeft immers als verdienste dat het recht tot een formeel, wetenschappelijk en vaak cijfermatig studieobject kan

¹⁹⁹ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 1.

²⁰⁰ A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 1.

²⁰¹ N. L. GEORGAKOPOULOS, *Principles and Methods of Law and economics. Basic tools for normative reasoning*, New York, Cambridge University Press, 2005, 1.

²⁰² N. L. GEORGAKOPOULOS, *Principles and Methods of Law and economics. Basic tools for normative reasoning*, New York, Cambridge University Press, 2005, 3.

herleid worden, waaruit algemeen geldende conclusies kunnen worden getrokken. Rechtseconomisch denken overstijgt op die manier de beperkingen van minder kwantitatieve analyses van het recht zoals filosofische en politieke rechtstheorieën. De wetenschappelijke rechtvaardiging en optimalisatie van regels zorgen er immers voor dat deze rechtsregels objectief gezien niet meer gecontesteerd kunnen worden. Rechtsregels krijgen dus niet enkel een morele grondslag, die echter onmeetbaar en dus ook contesteerbaar is, maar krijgen ook een meetbare en onbetwistbare grondslag.

1.2 Algemene rechtseconomische begrippen

In eerste instantie focust de rechtseconomie op een onderzoek naar de invloed van rechtsregels - zowel *sensu lato* als *sensu stricto* - op individueel gedrag. Daarnaast wordt in de rechtseconomie de vraag gesteld naar het effect van rechtsregels op de maatschappelijke welvaart, zijnde de welvaart van alle individuen gezamenlijk.

Als voorbeeld van een stijging van maatschappelijke welvaart halen VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK het *Pareto-criterium* aan. Hierbij is er sprake van een toename van de maatschappelijke welvaart indien het nut van één of meer leden van de samenleving groter wordt zonder dat het nut van enig ander lid van de samenleving kleiner wordt. In dit geval is er sprake van een Pareto-verbetering. Een Pareto-optimum ontstaat als er geen Pareto-verbetering meer mogelijk is.²⁰³ VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK geven als voorbeeld een regel die zou kunnen leiden tot een toename van de maatschappelijke welvaart - gemeten aan het Pareto-criterium - de regel die bepaalt dat verkeer aan de linker- of aan de rechterkant van de weg moet rijden. Een ander voorbeeld zou kunnen zijn de regel waarbij weggebruikers bij een rood stoplicht moeten stoppen en bij een groen verkeerslicht mogen doorrijden. In beide gevallen is de kans op een ongeval voor de weggebruikers opmerkelijk kleiner door de invoering van de verkeersregel en hebben ze dus allemaal een "voordeel".

VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK benadrukken echter dat situaties zoals hierboven uitzonderlijk zijn. Er zal in de praktijk immers nagenoeg altijd wel iemand zijn wiens situatie nadeliger wordt door de invoering van een regel. In zo een situatie schiet het Pareto-criterium tekort en dringt zich een andere vraag op, met name hoe de welvaartswinst van de ene tegenover het welvaartsverlies van de andere kan worden afgewogen. In de rechtseconomie is op basis van deze vraag het *Hicks-Kaldor-criterium* ontwikkeld om alsnog een uitspraak te kunnen doen over het effect van een regel op de maatschappelijke welvaart. Volgens het Hicks-Kaldor-criterium is er sprake van een verbetering van maatschappelijke welvaart indien er een verandering plaatsvindt waarbij alle betrokkenen erop vooruit *zouden kunnen* gaan. In dat geval compenseert de winst van de winnaar het verlies van de verliezers.²⁰⁴ Met de toepassing van het Hicks-Kaldor-criterium komt ook de term "efficiëntie" op de voorgrond. Een situatie is efficiënt in de zin van Hicks-Kaldor, als er geen

²⁰³ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie - een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 1.

²⁰⁴ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie - een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 2.

verandering meer mogelijk is die op grond van het Hicks-Kaldor-criterium een welvaartsverbetering zou opleveren. Binnen het Hicks-Kaldor-criterium spreekt men dan ook niet meer over een "optimum" maar wel over een "efficiënte situatie". Indien er in een efficiënte situatie een verandering plaatsvindt, zal het voordeel van de eventuele winnaars het nadeel van de verliezers niet overtreffen. Hoewel in het dagelijkse taalgebruik vaak gesproken wordt over meer en minder efficiënte maatregelen, is dit taalgebruik (rechtseconomisch gezien) niet correct. Een bepaalde situatie is immers efficiënt, of ze is niet efficiënt, een situatie ertussen is niet mogelijk. VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK geven als voorbeeld van een mogelijk efficiënte situatie volgens het Hicks-Kaldor-criterium een toepassing uit het strafrecht. Wanneer iemand overweegt een strafbaar feit te plegen, weet hij dat, wanneer hij het strafbaar feit pleegt, hij het risico loopt te worden gepakt en bestraft. Indien de pakkans en de strafmaat hoog genoeg zijn, zal hij ervoor kiezen²⁰⁵ om van het plegen van het strafbaar feit af te zien. De pakkans kan worden verhoogd door de inzet van extra agenten. De kosten zijn dan de extra loonkosten van de agenten, terwijl de opbrengst bestaat in een verkleining van de schade die door de daders wordt aangericht. Als de opbrengsten van deze maatregel groter zijn dan de kosten, dan is de regel op basis van het Hicks-Kaldor-criterium als een verbetering van de maatschappelijke welvaart aan te merken. In deze situatie is de maatregel dus "efficiënt". Als de kosten groter zijn dan de opbrengsten, spreken we over een "inefficiënte" maatregel.

Indien de focus enkel op de pakkans en de strafmaat ligt blijft, volgens mij, echter een zeer belangrijk punt in de efficiëntie van regelgeving in de kou staan. Naast de pakkans en de strafmaat is immers ook de effectieve bestraffing van daders van belang. Deze bestraffing wordt gerealiseerd door rechtspraak en door handhaving. Het is immers mogelijk dat de pakkans en de strafmaat op een efficiënt niveau zijn georganiseerd maar als de laatste tandwielen in de juridische machine – zijnde de rechtspraak en de handhaving – haperen, zal het uiteindelijke resultaat inefficiënt zijn. De vraag naar de efficiëntie van rechtspraak bevat als onderdeel tevens de vraag naar de efficiëntie van rechtbanken.

Tot op heden concentreert de rechtseconomie zich voornamelijk op een onderzoek naar de materiële rechtsregels. De rechtseconomische literatuur betreft hoofdzakelijk een analyse van de invloed op maatschappelijke welvaart door eigendomsrechten, overeenkomsten, onrechtmatige daad, mededinging, strafrecht, etc. De rechtseconomische analyse van het materiële recht verdeelt (alloceert) de kosten van de gevolgen van een onrechtmatige gedraging en stimuleert op die manier een gepast gedrag.²⁰⁶ Bij de voornoemde materiële rechtstakken zoals strafrecht, eigendomsrecht, mededingingsrecht gaat men er rechtseconomisch vanuit dat er een efficiënt peil bereikt wordt waarbij de opbrengsten groter (of minstens gelijkwaardig) zijn dan de kosten voor voorkomen van foutieve gedragingen. Dit kan een verklaring zijn waarom de rechtseconomie zich in eerste instantie niet richt tot een onderzoek naar de efficiëntie van rechtbanken. In een wereld die beheerst wordt door efficiënte regels heeft men immers de stap naar het gerecht niet nodig. Potentiële daders gaan immers niet over tot het begaan van foutief gedrag omwille van de

²⁰⁵ Binnen de rechtseconomie wordt immers uitgegaan van de veronderstelling dat mensen zich nutsmaximaliserend gedragen.

²⁰⁶ R. COOTER en T. ULEN, *Law and Economics*, 2008, Boston, Pearson, 414.

ontradende werking die uitgaat van de efficiënte regels. Een van de vooropgestelde veronderstellingen binnen de rechtseconomie is immers het gegeven dat mensen zich nutsmaximaliserend gedragen en dus uit de keuzemogelijkheden het alternatief kiezen dat gegeven hun voorkeuren het beste is.

Vooraleer iemand echter kan overgaan tot het maken van een optimale keuze moet hij eerst zicht hebben op welke voorkeur hij zelf heeft. Deze voorkeur hangt samen met de (on)zekerheid en informatie(gebrek) die deze persoon heeft. De mate waarin een rechtszoekende, ten einde rechtsherstel te bekomen, overweegt naar de rechtbank te stappen, zal afhangen van de mate waarin hij zeker is waarop de rechter zich baseert bij zijn vonnis, de duurtijd van de procedure, de kosten van de procedure en het al dan niet wijzigen van regels tijdens de procedure.

In de rechtseconomie is er tot op heden vrij weinig onderzoek gevoerd naar de efficiëntie van rechtbanken. Zoals reeds is aangestipt zou een van de redenen kunnen zijn dat er in een efficiënte situatie geen nood is aan rechtbanken. Nochtans wordt de noodzaak aan een efficiënte rechtbank door VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK ook onderkend in de zin dat ze het burgerlijk procesrecht als een noodzakelijke aanvulling zien op inhoudelijke regelingen in geval van onrechtmatige daad en wanprestatie.²⁰⁷ Bovendien erkennen bovengenoemde auteurs dat zonder de mogelijkheid van een beroep op de regels van burgerlijke rechtsvordering er van efficiënte uitkomsten weinig terecht zou komen. Wanneer rechtsecomisch onderzoek wordt gevoerd naar procesrechtelijke regels (voornamelijk in het burgerlijk procesrecht) beperkt dit onderzoek zich meestal tot de vraag welke partij de proceskosten moet dragen en in welke verhouding en in welke mate een al dan niet verplichte rechtsbijstandsverzekering nuttig is.²⁰⁸

Een andere mogelijke oorzaak van het uitblijven van onderzoek naar de efficiëntie van rechtbanken zou kunnen bestaan in de complexiteit om de efficiëntie van een rechtbank te meten. Een rechtbank kan men immers niet vergelijken met een bedrijf waar consumptiegoederen aan de lopende band worden geproduceerd. Het tegenoverstelde beweren zou erop neerkomen dat men volgende simpele vergelijking kan maken:

1000 arbeiders → 3000 auto's per jaar	5 rechters → 300 afgehandelde zaken per jaar
2000 arbeiders → 6000 auto's per jaar	10 rechters → 600 afgehandelde zaken per jaar

In een rechtstaat waarin rechtsbescherming zowel krachtens het interne recht alsook krachtens het EVRM gewaarborgd wordt, is dergelijke vergelijking niet mogelijk. Elk dossier bevat immers zijn eigen complexiteit en diversiteit die een individuele aanpak vereist. Omwille van deze reden kan er dus ook moeilijk gesproken worden van "een gemiddeld dossier".

²⁰⁷ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 181.

²⁰⁸ M. ADAMS, *Ökonomische Theorie des Rechts. Konzepte und Anwendungen*, Frankfurt, Peter Lang, 2002, 311-369.

Een mogelijk aanknopingspunt om de efficiëntie van een rechtbank te meten kan bijvoorbeeld de behandelingstermijn zijn. Hiermee wordt bedoeld de termijn waarbinnen een rechtbank uitspraak doet vanaf het instellen van de vordering tot de uitspraak ten gronde. Doch ook hier moet men waakzaam zijn. Een zeer korte behandelingstermijn levert niet per definitie een goede rechtsbescherming op voor de rechtszoekende. Indien een dossier bij de rechtbank binnen zeer korte termijn is behandeld maar de rechtbank nagelaten heeft afdoende te motiveren waarom zij gekomen is tot die beslissing, is rechtsbescherming ver te zoeken. Ook rechtseconomisch bezien is een snelle behandelingstermijn niet altijd gewenst, zeker niet wanneer tegen een beslissing nog beroepsmogelijkheden open staan. Toch wordt algemeen aanvaard dat een redelijke behandelingstermijn noodzakelijk is om te spreken van een goede rechtsbescherming.²⁰⁹ Nochtans is niet steeds duidelijk wat een "redelijke termijn" is. Illustratief is de onderscheiden interpretatie van de "redelijke termijn" door het Hof van Cassatie en door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²¹⁰ Bovendien dient bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn rekening worden gehouden met de complexiteit van de zaak, de houding van de beklaagde en van de autoriteiten, waaronder de gerechtelijke autoriteiten. Ook kan een bepaalde strafrechtelijke procedure van nature uit langer duren dan een burgerrechtelijke of administratiefrechtelijke procedure (of omgekeerd).²¹¹ Merk op dat in het kader van de redelijke termijn er inmiddels één procedure werd ingesteld voor de burgerlijke rechter wegens het uitblijven van een beslissing van de RvVb, waarbij het Vlaamse Gewest bij vonnis d.d. 18 september 2012 door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel werd veroordeeld. De zaak is momenteel hangende voor de 1^{ste} kamer van het Hof van Beroep te Brussel.²¹²

VAN VELTHOVEN en VAN WIJCK concentreren zich op het burgerlijke procesrecht inzake onrechtmatige daad waarbij twee actoren tegenover elkaar staan. *In casu* brengt de (onrechtmatige) activiteit van A schade toe aan B, zodat A in beginsel recht heeft op schadevergoeding door A. Stel dat het burgerlijke procesrecht aan A toestaat om zich te wenden tot de rechter om betaling van de schadevergoeding af te wenden. Daarmee is echter de schadevergoeding door A geen automatisch feit. Immers, als A niet uit zichzelf tot betaling overgaat, zal B overwegen om naar de rechter te stappen. Hieraan zijn echter kosten verbonden, in de vorm van tijd, van geld (rolrechten, advocaatskosten, deurwaarderskosten, ...) en van psychologische (kop)zorgen. Deze proceskosten zouden wel eens zo hoog kunnen zijn dat het voor B niet loont om een rechtszaak tegen A aan te spannen. Hierdoor kan A besluiten een activiteit te ondernemen (of verder te zetten), die vanuit het oogpunt van onrechtmatige daad, achterwege

²⁰⁹ Art. 21 VT Sv en Art. 6 EVRM.

²¹⁰ zie o.a. Cass. 13 december 1988; Cass. 7 januari 2003, AR P.02.0327.N; EHRM 27 november 2007, nr. 21861/03, Hamer/België; EHRM, 7 juni 2001, nr. 39594/98, Kress/Frankrijk.

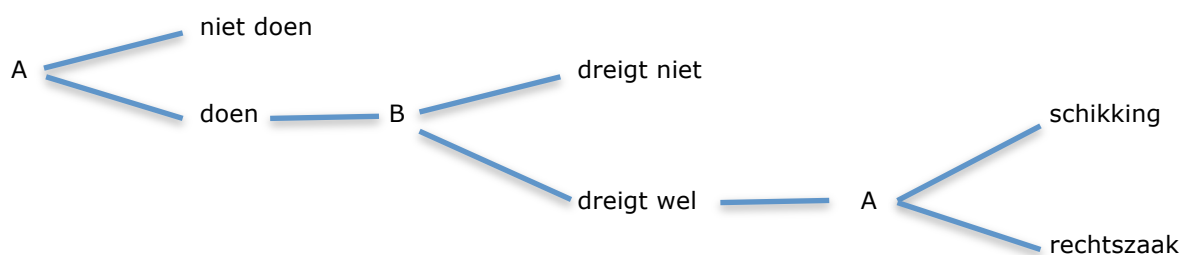
²¹¹ Te denken valt aan verdere onderzoeken in het kader van een strafrechtelijke procedure maar ook aan het adagium van art. 4 VT Sv *le criminel tient le civil en état* waarbij de strafvordering, als openbare vordering, voorrang heeft op de burgerlijke vordering, zodat een burgerlijke vordering geschorst wordt tot wanneer de strafrechter zich over de strafvordering heeft uitgesproken en de burgerlijke rechter gebonden is door de beslissing van de strafrechter.

²¹² *Vr. en Antw.* VI.Reg., 2012-13, 4 maart 2013, nr. 501, 12; Rb. Brussel 18 september 2012.

had moeten blijven.²¹³ De proceskosten zouden voorkomen kunnen worden door de kwestie in der minne te schikken zonder het op een rechtelijke uitspraak te laten uitkomen.²¹⁴

In schadezaken kunnen een aantal algemene rechtseconomische modellen naar voren gebracht worden. Een van deze is de zogenaamde *beslissingsboom* die steunt op het al dan niet uitvoeren van een schadeveroorzakende activiteit, het al dan niet aanspannen van een rechtszaak en het al dan niet aanvaarden van een schikking.

Deze beslissingsboom kan als volgt worden weergegeven²¹⁵:



De beslissing van A links in de beslissingsboom zal uiteindelijk afhankelijk zijn van de uitkomsten rechts in de beslissingsboom. Dit leidt voor A tot de volgende matrix²¹⁶:

- Vraag 1. Stel dat ik het doe, kan B dan geloofwaardig dreigen met het aanspannen van een rechtszaak?
- Zo ja: ga naar vraag 2.
 - Zo nee: ga naar vraag 3.
- Vraag 2. Gesteld dat B geloofwaardig dreigt met het aanspannen van een rechtszaak, wat is dan het voordeligste: het doen van een geloofwaardig schikkingsvoorstel of het laten aankomen op een rechtszaak?
- Vergelijk de kosten die verbonden zijn aan een schikking en een rechtszaak en ga naar vraag 3.
- Vraag 3. Wat is, alles overziend, het beste: de activiteit wel of niet uitvoeren?
- bepaal daartoe of de (verwachte) netto-opbrengst van het ondernemen van de activiteit positief is.

²¹³ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 182.

²¹⁴ In het geval van de RvVb dient wel de aandacht gevestigd te worden op de hoedanigheid van de partijen en de belangen die zij vertegenwoordigen. In een burgerlijke procedure verdedigen de partijen immers steeds hun eigen subjectieve belangen terwijl in een procedure voor de RvVb de overheid als zijnde vertegenwoordiger van de gemeenschap verondersteld wordt het algemeen belang te verdedigen. Dit maakt dat de rechtseconomische regels die gelden voor burgerlijke procedures niet onverkort toegepast kunnen worden op de administratiefrechtelijke procedures van de RvVb.

²¹⁵ A is *in casu* de (mogelijke) veroorzaker van de schadeverwekkende activiteit.

²¹⁶ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 183.

In een administratiefrechtelijke aangelegenheid wordt aan B (zijnde in dat geval de overheid) vaak geen keuze gelaten tussen dreigen of niet dreigen.²¹⁷ Aangezien de overheid het algemeen belang dient na te streven wordt verwacht dat ze overgaat tot een rechtszaak. In dit kader dient opgemerkt te worden dat in de nieuwe regels aangaande de RvVb en ook in verscheidene decreten aangaande het milieurecht ruimte wordt gelaten aan de overheid om over te gaan tot bemiddeling²¹⁸, minnelijke schikkingen en dadingen²¹⁹.

Bezien van het oogpunt van efficiëntie kunnen de proceskosten die aan een zaak verbonden zijn zowel te hoog als te laag zijn. Indien ze "te hoog" zijn, kan het slachtoffer (B) niet geloofwaardig dreigen. Indien ze "te laag" zijn, komen er "te veel" rechtszaken, waardoor er onnodig veel middelen aan het voeren van rechtszaken worden besteed. Als een slachtoffer ten gevolge van een kredietrestrictie niet geloofwaardig kan dreigen, heeft hij geen middel in handen om (inefficiënte) activiteiten te ontmoedigen.²²⁰ Doch ook hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat, indien het slachtoffer de overheid betreft, de kans op een ongeloofwaardig dreigement omwille van insolventie bijzonder klein is.

1.3 Coase-Theorema

Het zogenaamde Coase-theorema stelt dat bepaalde klassen van belangenconflicten kunnen worden opgelost door onderhandelingen en overeenkomsten tussen de betrokkenen. Aan beschermende publiekrechtelijke regelingen zouden in die gevallen geen behoefte bestaan.

Het Coase-theorema wordt als volgt gedefinieerd:

In geval van rivaliserend gebruik kan de verspilling, die het gevolg is van onduidelijkheid over de eigendomsrechten, worden opgeheven door de eigendomsrechten toe te kennen aan één van de betrokkenen partijen.

Voor de allocatie (het uiteindelijke gebruik) en de resulterende welvaart maakt het niet uit of de eigendomsrechten worden toegekend aan de (oorspronkelijk) schadelijgende partij of de (oorspronkelijke) schadeverwekkende partij.²²¹

Het theorema van Coase vindt echter plaats onder strikte voorwaarden. In de eerste plaats moeten de transactiekosten²²² nihil zijn. Ten tweede moet het gebruik van het goed niet een "collectief-goed" karakter hebben.²²³

De overheid moet in het Coase-theorema zorgen dat de private eigendomsrechten vastliggen. De burgers zullen op hun beurt er zelf voor zorgen dat de rechten in de juiste, dit wil zeggen efficiënte

²¹⁷ *Supra* voetnoot 210.

²¹⁸ Art. 4.8.5. VCRO (nieuwe versie).

²¹⁹ Art. 164 – 165 Decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming, *BS* 27 oktober 2006; Art. 16.4.28 Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, *BS* 3 juni 1995.

²²⁰ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 207.

²²¹ A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 32.

²²² transactiekosten zijn kosten verbonden aan het sluiten van transacties.

²²³ A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 1.

aanwending terecht komen.²²⁴ Door de private eigendomsrechten te alloceren bij de juiste actor wordt eveneens bekomen dat de externe effecten geïnternaliseerd worden.²²⁵

1.4 Voornaamste rechtseconomische scholen

1.4.1 Chicago School

De rechtseconomie kiest als vertrekpunt de opvatting dat het recht er is om de maatschappij beter te laten functioneren en heeft als het ware een functionele kijk op het recht. De maatschappij bestaat uit individuen die elk hun eigen belangen hebben en deze behartigen, die doelen stellen en deze proberen te realiseren. Veel van de doelen die mensen proberen na te streven hebben een economische dimensie. Aan deze doelen zijn baten verbonden, maar er dienen ook kosten gemaakt te worden om ze te bereiken. Een doel wordt nagestreefd als er een positief verschil is tussen baten en kosten. De economische benadering van de Chicago School gaat ervan uit dat subjecten naar zo groot mogelijke nettobaten streven.²²⁶ Dit principe wordt gedefinieerd als *nutsmaximalisering*. Het uitgangspunt van de normatieve rechtseconomie is dat het recht in dienst staat van het bereiken van een toestand van *maximale maatschappelijke welvaart*: een toestand waarin voor alle burgers samen genomen de nettobaten zo groot mogelijk zijn.

De *Chicago School* kenmerkt zich door een groot geloof in de meetbaarheid van de kosten en baten van alternatieve rechtsregelingen en de opvatting dat het "common law"-systeem efficiënte rechtsregelingen tot stand brengt.²²⁷ De Chicago-School gaat ervan uit dat welwaartsmaximalisatie en nutmaximalisatie na te streven zijn. Hierbij pleiten ze voor het zoveel mogelijk stimuleren van de vrije marktwerking, het creëren van ruime contractvrijheid voor marktpartijen en een terughoudende opstelling van de overheid. Waar het niet mogelijk is om transacties via een markt te regelen zou de overheid de markt als het ware moeten imiteren, door die uitkomsten te bewerkstelligen die de markt zou hebben opgeleverd.²²⁸

1.4.2 Public-choice

De public choice economen verwerpen de stellingen van de Chicago School en staan een economische benadering van politieke besluitvorming voor. In de economische theorie van de politieke besluitvorming gaat de aandacht vooral uit naar de overheid en belangengroepen als regulerende instanties. De public choice economen kennen in de besluitvorming een sterke rol toe aan belangengroepen die zowel via overheidsregulering als op de markt proberen voordelen te

²²⁴ B.C.J. VAN VELTHOVEN en P.W. VAN WIJCK, *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 79.

²²⁵ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 45.

²²⁶ A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 2.

²²⁷ A. NENTJES, *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 6.

²²⁸ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 15.

verschaffen. De public choice benadering gelooft ook minder in een heilzame werking van de markt.²²⁹

1.4.3 Neo-Oostenrijkse school

De Oostenrijkse school pleit – evenals de Chicago school – voor marktwerking en een terughoudende opstelling van de staat. Daarnaast benadrukt de Oostenrijkse school veel sterker het subjectieve karakter van de te bestuderen fenomenen. Kosten en baten vormen in hun theorie geen objectieve grootheden maar berusten op inschattingen en verwachtingen van mensen. De Oostenrijkse school benadrukt hiermee de doelgerichtheid van individueel gedrag, de rol van kennis bij economische verschijnselen, het marktproces, gekenmerkt door concurrentie en ondernemerschap en bovenal de wijze waarop de factor tijd *ex ante*²³⁰ de economische activiteiten beïnvloedt.²³¹

1.5 Rechtseconomie en de rechtspleging

Slecht werkende rechtbanken staan haaks op het principe van een goede rechtsbedeling en op het economische principe van welvaartsmaximalisatie. Rechtbanken en het rechtsstelsel zijn niet bijkomstig tot of complementair aan de economie maar spelen immers een fundamentele rol in het goed functioneren van een markteconomie.²³² Een falende rechtsbescherming en gerechtelijke achterstand kan desastreuze economische en sociale gevolgen hebben. Dit is ook de reden waarom in vele landen –waaronder België – justitiële hervormingen hoog op de agenda staan.

COOTER en ULEN stellen dat een juridisch proces, rechtseconomisch bezien, tot doel heeft de sociale kosten te minimaliseren.²³³ Deze kosten kunnen worden opgedeeld in twee soorten kosten, respectievelijk kwantiteitskosten en kwaliteitskosten.²³⁴ Kwantiteitskosten (administratieve kosten of *administrative costs*, C_a) hebben betrekking op de kosten van het formele rechtssysteem. Kwaliteitskosten (kosten door fouten of *error costs*, $c(e)$) hebben betrekking op de kans op vergissingen. Deze kunnen ontstaan doordat de verkeerde partij aansprakelijk gehouden wordt, of de juiste partij wordt aansprakelijk gehouden maar voor een verkeerd bedrag. Het economisch doel van procedurerecht bestaat erin de som van administratieve kosten en foutkosten te minimaliseren:²³⁵

$$\min SC = C_a + c(e)$$

²²⁹ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 17.

²³⁰ Dus de tijd die voorafgaat aan de economische activiteit.

²³¹ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 17.

²³² Het voorbeeld van de drooglegging in de V.S. illustreert dit. De drooglegging leidde in eerste instantie tot meer rechtsgeschillen en zorgde in tweede instantie voor de opkomst van de georganiseerde misdaad, hetgeen leidde tot nog meer rechtsgeschillen.

²³³ R. COOTER en T. ULEN, *Law and economics*, Boston, Pearson, 2008, 416-418.

²³⁴ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 279.

²³⁵ R. COOTER en T. ULEN, *Law and economics*, Boston, Pearson, 2008, 417.

Stel dat de partijen tot een schikking komen op basis van dezelfde voorwaarden van de beslissing van de rechter, indien die een beslissing had genomen. In dit geval kan de kwaliteitskost in een schikking dezelfde zijn als in een gerechtelijke procedure maar de administratieve kost zal veel lager liggen dan in een juridische procedure. Bijgevolg bespaart een schikking sociale kosten.

Administratieve kosten bestaan onder meer uit de kosten die in elk stadium van de procedure worden gemaakt, zoals rolrecht, informatie-uitwisseling met de tegenpartij, onderhandelingen in een poging te schikken, gerechtskosten, uitvoeringskosten en eventuele kosten voor bijstand door een advocaat²³⁶. Kwaliteitskosten zijn echter moeilijker te begrijpen en te berekenen. Deze kosten kunnen wel verminderd worden door het informatiepeil te verhogen. Hoe groter de informatie is waarover de rechtbanken beschikken, hoe lager de kwaliteitskosten zijn.

Rechtseconomisch bezien zou men dus kunnen stellen dat een schikking te verkiezen is boven een rechtszaak. Om een schikking interessanter te maken kan men er voor opteren de administratieve kost van een gerechtelijke procedure te verhogen, bijvoorbeeld door een hoog rolgeld in te voeren of door het systeem van verplichte rechtsbijstand te verbreden en tegelijkertijd de aanstellingsvereisten voor advocaten te verhogen. Hoe minder "aanbod" aan advocaten en hoe groter de "vraag" naar (verplichte) rechtsbijstand er is, hoe duurder een rechtszaak wordt. De kostprijs van een rechtszaak kan aanzien worden als omgekeerd evenredig met de bereidheid tot schikking, waardoor een dure rechtsgang zorgt voor meer schikkingen (bij een gelijk aantal geschillen).²³⁷

Indien partij(en) toch besluiten tot een rechtszaak kan de kostprijs hiervan opgedeeld worden in drie categorieën: vergoedingen, vertragingen en onzekerheid.²³⁸ Tussen de rechtszaken kan de rol van de rechter variëren van een actieve rol (inquisitoire procedure, *civil law*) tot een meer passieve rol (accusatoire procedure, *common law*). De inquisitoire procedure legt het initiatief bij de rechter terwijl de accusatoire procedure het initiatief bij de partijen legt.²³⁹ De actieve rol van de rechter is dus omgekeerd evenredig met de actieve rol van de partijen (advocaten). Het verschil tussen de twee procedures komt dus neer op een verschillende allocatie van inspanningen tussen rechters en advocaten. De drijfveer voor rechters en advocaten is evenwel anders. De drijfveer voor de advocaat bestaat uit het nastreven van eigenbelang en het belang van zijn cliënt. De drijfveer voor de rechter verschilt evenwel naargelang de positie waarin hij zit (kans makend op promotie, benoemd voor het leven of niet, enzovoort). De positie van de rechter bepaalt dus zijn (on)afhankelijkheid. Voorts wordt er vanuit gegaan dat de verloning van de onafhankelijke rechter losstaat van de inspanning die hij levert. Dit kan leiden tot de volgende hypothese: Indien verantwoordelijkheid van de advocaat naar de rechter wordt overgedragen vergroot dit de kans op een onafhankelijke uitspraak maar vermindert dit de motivatie van de rechter (hij heeft geen materiële winst). Hoe groter dus het activisme van de rechter in het inquisitoire systeem hoe onafhankelijker maar waarschijnlijk ook hoe trager de rechtsbedeling dus verloopt.

²³⁶ Merk op dat conform artikel 19, laatste lid RvS-wet een cassatieberoep bij de RvS niet kan worden ingediend zonder bijstand van een advocaat.

²³⁷ Zie ook E. BLANKENBURG, J. COMMAILLE en M. GALANTER, *Disputes and Litigation*, Oñati, Oñati Proceeding, 1991, 23-38.

²³⁸ R. COOTER en T. ULEN, T., *Law and economics*, Boston, Pearson, 2008, 451.

²³⁹ E. DIRIX, B. TILLEMEN en P. VAN ORSHOVEN, *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen-Oxford, 2010, 208.

Procederen is doorgaans kostbaar, tijdrovend en onzeker. Daarom is het van belang de proceskosten en de procesduur te betrekken in een analyse van het procedureel systeem.²⁴⁰ Vooreerst werkt de proceskosten-verdeling in op de beslissing om al dan niet over te gaan tot gerechtelijke procedures. HOLZHAUER *et al* relateren deze beslissing aan een inschattingspercentage van de slaagkans en aan het belang van partijen.²⁴¹ Hierbij moet men in het oog houden dat bij een kostenveroordelingsregel het belang van één partij om een juridische positie zal toenemen naarmate de kostentoedeling geconcentreerder plaats vindt.²⁴² Hoe meer de kosten geconcentreerd worden bij één partij hoe meer kosten de partij – die in een ongunstige positie staat – moet dragen indien ze veroordeeld wordt, en hoe sterker deze partij haar juridische positie zal aanvechten.

De procesduur kan op verschillende wijze in verband worden gebracht met de vraag of het uiteindelijk tot een procedure komt of niet. Naast financiële en emotionele investeringen zal het vooruitzicht van een lange procesduur op zich, leiden tot meer schikkingen.²⁴³ HOLZHAUER *et al* plaatsen hierbij echter twee kanttekeningen, nl. de rentevoorziening en de mogelijkheid tot het treffen van voorlopige voorzieningen. In de procedure van de RvVb vinden we het treffen van voorlopige voorzieningen terug onder de vorm van de schorsingsbevoegdheid van de RvVb²⁴⁴. Bovenstaande auteur gaat tot slot nog in op het aspect van het “ambtshalve” middelen in een procedure brengen door de rechter. Dit leidt ertoe dat informatie optimaal wordt benut zodat in beginsel de bewijspositie van partijen wordt vergemakkelijkt en aldus het rendement van procedures voor partijen wordt vergroot.²⁴⁵ Ook de RvVb beschikt over deze mogelijkheid. Artikel 4.8.3 § 2 VCRO (oude versie) en artikel 4.8.9 VCRO (nieuwe versie) bepalen immers dat de Raad ambtshalve middelen kan inroepen, die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, voor zover deze middelen van openbare orde betreffen.²⁴⁶

CABRILLO en FITZPATRICK hebben enkele aanbevelingen gedaan om de achterstand bij justitie weg te werken.²⁴⁷ Samengevat komen de aanbevelingen neer op het volgende. De rechtsbedeling moet gezien worden in een breder kader dan enkel de procesvoering. Hierbij moet nagedacht worden over een efficiënte kostenallocatie van rechten en plichten. In dit kader speelt het economisch principe dat bij “consensuele” misdrijven de vraag in zijn eigen aanbod voorziet. In de efficiëntiemeting van rechtsbedeling moet zowel de nauwkeurigheid als de effecten van kosten en achterstand worden opgenomen. Bovendien moeten het recht en de gerechtelijke procedures

²⁴⁰ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 259.

²⁴¹ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 260.

²⁴² R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 259

²⁴³ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 260.

²⁴⁴ Art. 4.8.3. § 3 VCRO (oude versie).

²⁴⁵ R.W. HOLZHAUER, R. TEIJL, J. BACKHAUS, M. FAURE, H. FRANKEN en T. HOL, *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 261.

²⁴⁶ De kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing, door de overheid aan de goede ruimtelijke ordening wordt steeds geacht een middel van openbare orde uit te maken. Zie *supra* 4.2 Bevoegdheden van de Raad.

²⁴⁷ F. CABRILLO en S. FITZPATRICK, *The economics of Courts and litigation*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2008, 222-236.

vereenvoudigd worden. Een snelle afhandeling van het geschil moet aangemoedigd worden door bijvoorbeeld zoveel als mogelijk informatieoverdracht tussen de partijen te laten plaatsvinden voor de aanvang van de procedure. De vereisten om een procedure in te stellen moeten verstrengd worden. Het budget voor justitie moet berekend worden op basis van weloverwogen criteria zoals werklast en complexiteit van dossiers. Voorts moeten de kosten om een procedure in te stellen verhoogd worden tot een niveau waarop alternatieve rechtsbedeling economisch gezien interessanter is voor de rechtszoekende. Deze alternatieve rechtsgeschillenbehandeling moet evenwel herbekeken worden naar economische maatstaven en binnen een juridisch kader gebracht worden. Klachten moeten zoveel als mogelijk gebundeld worden. Tot slot moet zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van technologische vernieuwingen ten einde de kosten binnen justitie te herverdelen.²⁴⁸

1.6 Administratief recht en economie

De rechtseconomische manier om het recht te benaderen heeft nog niet geleid tot een algemene methode waarmee de efficiëntie van (administratieve) rechtbanken kan worden gemeten. Nochtans zijn de gedragingen en handelingen van publiekrechtelijke aard vatbaar voor een economische analyse. Zo zijn binnen de rechtseconomie enkele richtlijnen uitgewerkt om op een economische wijze de juridische dimensie van het administratief recht te vatten.²⁴⁹ De rechtseconomische analyse van het administratief recht behelst twee gerelateerde benaderingen.²⁵⁰

De eerste benadering omvat de efficiëntie en de controle van de administratie in een gegeven grondwettelijk kader. Hierbinnen moeten de gedragingen van administratieve organen coherent zijn. Daarnaast moeten overheidshandelingen doelmatig zijn en private belangen verdedigen. De tweede benadering gaat uit van interne controle van administratieve organen. De combinatie van de twee benaderingen moet toelaten het gedrag van de overheid te evalueren.

²⁴⁸ F. CABRILLO en S. FITZPATRICK, *The economics of Courts and litigation*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2008, 231.

²⁴⁹ Deze analyse omvat het administratief recht in zijn geheel, zonder een specifieke analyse van administratieve rechtbanken.

²⁵⁰ J.M. JOSELIN en A. MARCIANO, "Administrative law and economics", in J. G. BACKHAUS, *The Elgar Companion to Law and Economics*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2005, 239.

2 De Raad in cijfers

Na de hierboven weergegeven theoretische inleiding in een aantal rechtseconomische principes en theorieën wordt in dit hoofdstuk geprobeerd enkele aspecten van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op een cijfermatige manier voor te stellen. Het cijfermatig overzicht wordt evenwel beperkt tot de gegevens zoals die voorkomen in de jaarverslagen van de RvVb en dit voor de eerste drie werkjaren van de Raad.²⁵¹

In deze analyse wordt cijfermateriaal opgenomen met betrekking tot de aanhangigmaking²⁵², het voorwerp van het beroep²⁵³, de tussenkomende partijen, het aantal zittingen per werkjaar, het aantal uitspraken²⁵⁴, de behandelingstermijn, de stand van de zaken die hangende zijn en het aantal cassatieberoepen voor de RvS. Tot slot worden cijfergegevens opgenomen over "Limburgse" zaken die gedurende de eerste drie werkjaren van de Raad voor de RvVb werden aanhangig gemaakt.

2.1 Aanhangigmaking

2.1.1 Verzoekschriften

De Vlaamse decreetgever schatte tijdens de voorbereidende werken bij het Aanvullingsdecreet het aantal dossiers bij de RvVb in op een 300 tot 350 beroepsdossiers op jaarbasis. De decreetgever baseerde zich hiervoor op het aantal beroepsdossiers dat –omwille van legaliteitsredenen – jaarlijks bij de minister werd ingediend.²⁵⁵ Achteraf blijkt het vooropgestelde cijfer van 300 – 350 beroepsdossiers op jaarbasis een (zware) onderschatting te zijn van het aantal verzoekschriften dat is ingediend bij de RvVb gedurende de eerste drie werkjaren.

Zoals blijkt uit grafiek 1 werden tijdens het eerste werkjaar (2009-2010) van de Raad in totaal 753 verzoekschriften ingediend. Tijdens het tweede werkjaar (2010-2011) steeg dit aantal ingediende verzoekschriften naar 1073.²⁵⁶ Tijdens het derde werkjaar (2011-2012), liep dit aantal

²⁵¹ Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de cijfers zoals deze zijn opgenomen in de jaarverslagen van de RvVb correct zijn.

²⁵² Hoeveel verzoekschriften zijn er ingediend, het aantal tussenkomende partijen, wie waren de verzoekende partijen, hoeveel dossier zijn geregulariseerd, in hoeveel dossiers was er bijstand door een raadsman en betrof het verzoekschrift een vordering tot vernietiging en / of schorsing?

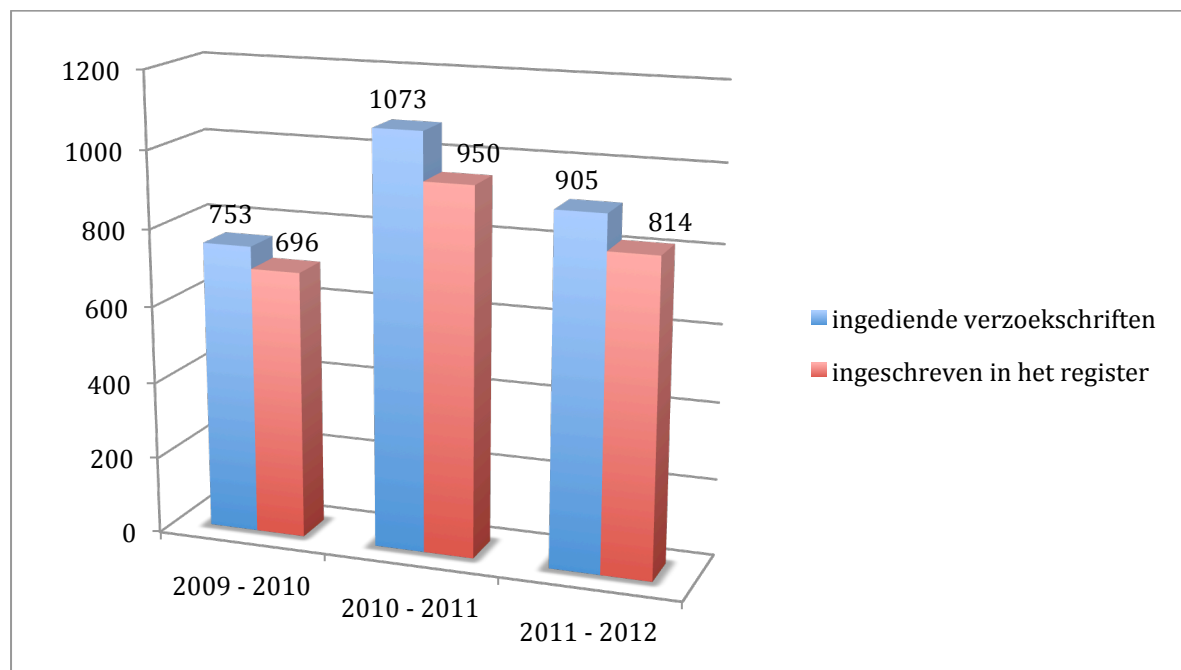
²⁵³ Welk is de aard van de bestreden beslissing (stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsvergunning, registratiebeslissing of stedenbouwkundige en verkavelingsvergunning) en wie zijn de verwerende partijen.

²⁵⁴ Onderverdeeld in een algemeen overzicht en een overzicht van de uitspraken in de vernietigings- en schorsingsprocedure.

²⁵⁵ *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 210-213: "Vandaag bedraagt het aantal beroepsdossiers bij de minister +/- 465 dossiers per jaar (cijfers 2006 – '07). Slechts de helft van die dossiers is ingesteld op grond van legaliteitsredenen. Dat betekent dat 232 dossiers in aanmerking zouden komen voor een behandeling door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dat getal dient wel in de hoogte te worden gecorrigeerd door de nieuwe mogelijkheid voor alle belanghebbenden om in beroep te komen (indien men uitgaat van een 25%-aan groei komt met tot 290 dossiers). In de bijzondere vergunningenprocedure worden gemiddeld 5.000 aanvragen ingediend. Zelfs in een zeer ruime aanname dat 0,75% van deze dossiers zou worden gecontesteerd, komt men "slechts" tot 37,50 beroepsdossiers. Eén en ander betekent dat we in casu spreken van een ruime 300 tot een kleine 350 beroepsdossiers op jaarbasis."

²⁵⁶ Omwille van de beperkte bezettingsgraad van de griffie van de Raad, konden 50 verzoekschriften die in augustus 2010 werden ingediend, pas na 1 september 2010 worden ingeschreven. Deze 50 verzoekschriften hebben een rolnummer gekregen dat met het tweede werkjaar overeenstemt, terwijl 31 andere verzoekschriften, eveneens ingediend in augustus 2010, onmiddellijk een rolnummer hebben gekregen dat met het eerste werkjaar overeenstemt.

terug tot 905 ingediende verzoekschriften. Deze daling is te verklaren door de inwerkingtreding van het decreet van 10 november 2011 op 29 december 2011²⁵⁷ waarbij de zelfstandige procesbevoegdheid van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar om bij de Raad een verzoekschrift in te dienen overgedragen is aan de leidende ambtenaar van het departement RWO.²⁵⁸



Grafiek 1. Ingediende verzoekschriften *versus* ingeschreven verzoekschriften.

Bovenstaande grafiek toont aan dat van de 753 ingediende verzoekschriften tijdens het eerste werkjaar 696 beroepen (92,43 %) door de griffier werden ingeschreven.²⁵⁹ Tijdens het tweede werkjaar werden van de 1073 verzoekschriften 950 beroepen (88,54 %) door de griffier ingeschreven. Tijdens het derde werkjaar werden van de 905 verzoekschriften 814 beroepen (89,94 %) door de griffier ingeschreven. Tijdens de eerste drie werkjaren kunnen we dus spreken van een quasi constante verhouding tussen het aantal ingediende verzoekschriften en het aantal verzoekschriften dat is ingeschreven in het register.²⁶⁰ Hierbij dient te worden opgemerkt dat sommige verzoekschriften in het vorige werkjaar worden ingediend maar pas in het volgende werkjaar in het register worden ingeschreven of definitief worden afgewezen. Een vergelijking in absolute cijfers is hierover dus moeilijk te maken.

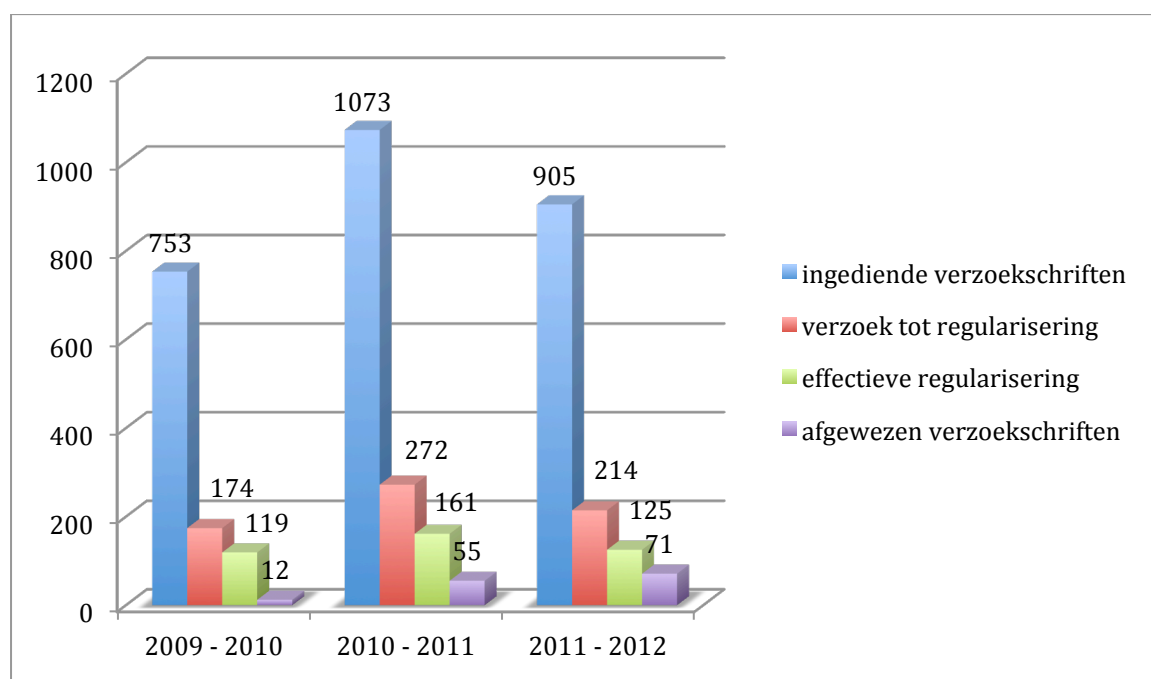
²⁵⁷ Decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, *BS* 19 december 2011.

²⁵⁸ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-12*, 41. www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

²⁵⁹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 - 2010*, 36. www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVb%2009_2010_LR.pdf.

²⁶⁰ 89,94 % - 92,43 %.

Krachtens art. 4.8.17, §2 VCRO wordt een beroep niet geregistreerd indien niet voldaan is aan de vormen, vermeld in artikel 4.8.16, §3 VCRO.²⁶¹ In dat geval stelt de griffier de verzoeker in staat om het verzoekschrift te regulariseren, binnen een vervaltermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na deze van de beslissing van de regularisatiemogelijkheid. De verzoeker die zijn verzoekschrift tijdig regulariseert, wordt geacht het te hebben ingediend op de datum van de eerste verzending ervan. Een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig is geregulariseerd, wordt geacht niet te zijn ingediend. Uit grafiek 2 is af te leiden dat de verhouding tussen het aantal ingediende verzoekschriften en de verzoeken tot regularisering over de drie werkjaren vrijwel constant blijft (23,1 % - 25,3 % - 23,7 %). Van de verzoeken tot regularisering zijn in het eerste werkjaar 119 (68,39 %), in het tweede werkjaar 161 (59,19 %) en in het derde werkjaar (58,41 %) ook effectief geregulariseerd. Van de ingediende verzoekschriften zijn er in het eerste werkjaar 12 verzoekschriften (1,5 %) afgewezen omdat het verzoekschrift niet, onvolledig of laattijdig was geregulariseerd, waardoor het verzoekschrift geacht wordt niet te zijn ingediend conform artikel 4.8.17, §2 *in fine* VCRO. Tijdens het tweede werkjaar bedroeg dit aantal 55 afgewezen verzoekschriften (5,1 %) en tijdens het derde werkjaar 71 afgewezen verzoekschriften (7,8 %). Hier valt een opvallende stijging waar te nemen van afgewezen beroepen wegens het niet, onvolledig of laattijdig regulariseren van niet-geregistreerde verzoekschriften. De Raad merkt op dat in het begin van het eerste werkjaar de vormvereisten, soepel geïnterpreteerd werden. Nadien werden de vormvereisten stringenter geïnterpreteerd.²⁶² Dit kan een verklaring zijn waarom in het tweede en derde jaar relatief meer verzoekschriften afgewezen werden.



Grafiek 2. Verhouding ingediende verzoekschriften – regularisatie – afgewezen verzoekschriften.

²⁶¹ Art. 4.8.16, §3 VCRO bevat zowel vormelijke als inhoudelijke vereisten.

²⁶² RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009-2010*, 44, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

Wanneer we kijken naar welke vormvereisten te regulariseren zijn kunnen we volgende vaststellingen doen:

w e r k j a a r	Art. 4.8.16, §3, tweede lid VCRO	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 1° VCRO NA	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 1° VCRO H	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 2° VCRO	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 3° VCRO	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 4° VCRO	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 5°a VCRO	Art. 4.8.16, §3, tweede lid, 5°b VCRO	Art. 4.8.16, §3, derde lid VCRO	Art. 4.8.16, §3, vierde lid VCRO ²⁶³	T o t a l
1	8	51		88	61	39	63	64	18	-	392
%	2,04	13,01		22,45	15,56	9,95	16,07	16,33	4,59		
2	14	12	91	47	79	23	174	171	37	109	757
%	1,85	1,59	12,02	6,21	10,44	3,04	22,99	22,59	4,89	14,40	
3	15	4	73	60	68	22	134	131	37	96	640
%	2,34	0,63	11,41	9,38	10,63	3,44	20,94	20,47	5,78	15	

Tabel 1. Te regulariseren vormvereisten.

Tijdens het eerste werkjaar werden 392 te regulariseren vormvereisten vastgesteld, tijdens het tweede werkjaar 757 en tijdens het derde werkjaar 640.²⁶⁴ De grote meerderheid van de te regulariseren verzoekschriften heeft betrekking op het niet voldoen aan de vereisten van art. 4.8.16, §3, tweede lid 5° a en b, zijnde het ontbreken of niet voldoen aan een omschrijving van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en/of niet omschrijven op welke wijze deze regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoeker geschonden wordt of worden. De Raad merkt hierbij op dat dit vooral het geval is indien de verzoekende partij optreedt zonder raadsman.²⁶⁵

Volledigheidshalve kan worden vermeld dat krachtens artikel 4.8.19, §1 VCRO elk der belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.16, eerste lid, VCRO, kan tussenkomen in een zaak.²⁶⁶ Tijdens het de eerste drie werkjaren werden in respectievelijk 46,8 %, 65,5 % en 58,2 % van de dossiers één of meerdere verzoeken tot tussenkomst ingediend.²⁶⁷

²⁶³ ingevoerd bij decreet van 16 juli 2010.

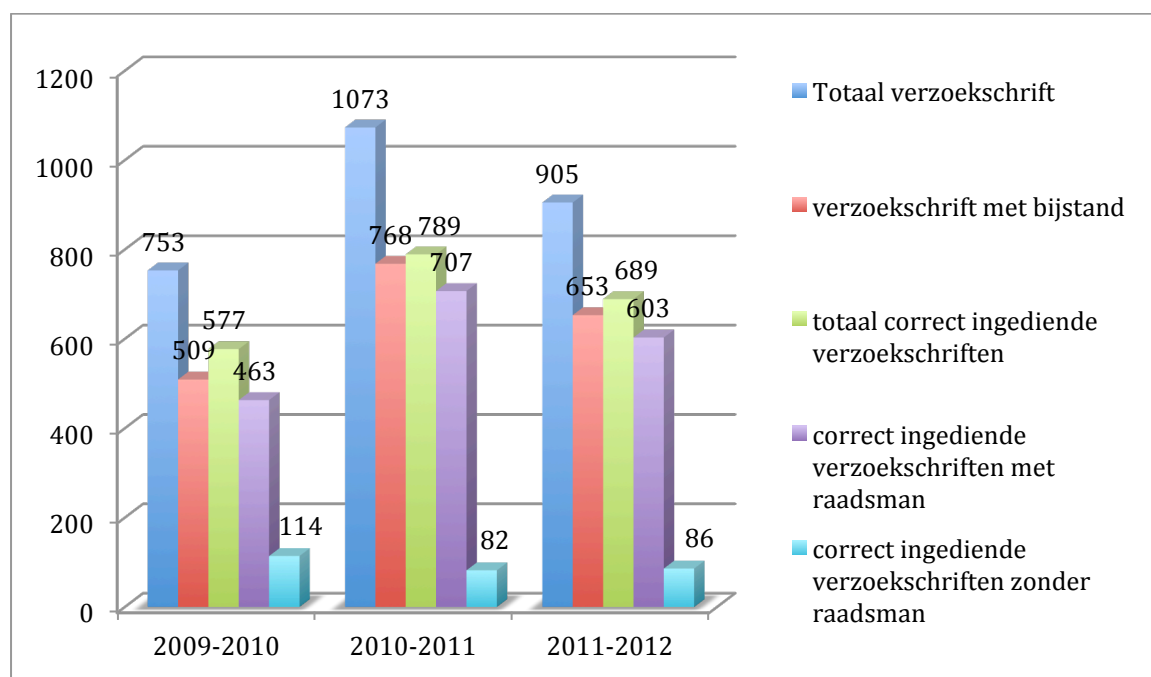
²⁶⁴ De RvVb merkt op dat in het begin van het eerste werkjaar de vormvereisten, zoals beschreven in artikel 4.8.16, §3, 2de en 3de lid VCRO, soepel geïnterpreteerd werden. Nadien werden de vormvereisten stringenter geïnterpreteerd. RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag* 2009-2010, 44, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

²⁶⁵ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag* 2011 – 2012, 44, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

²⁶⁶ *Supra* 5.2.3.1 Belanghebbenden en 5.2.4 Tussenkomst.

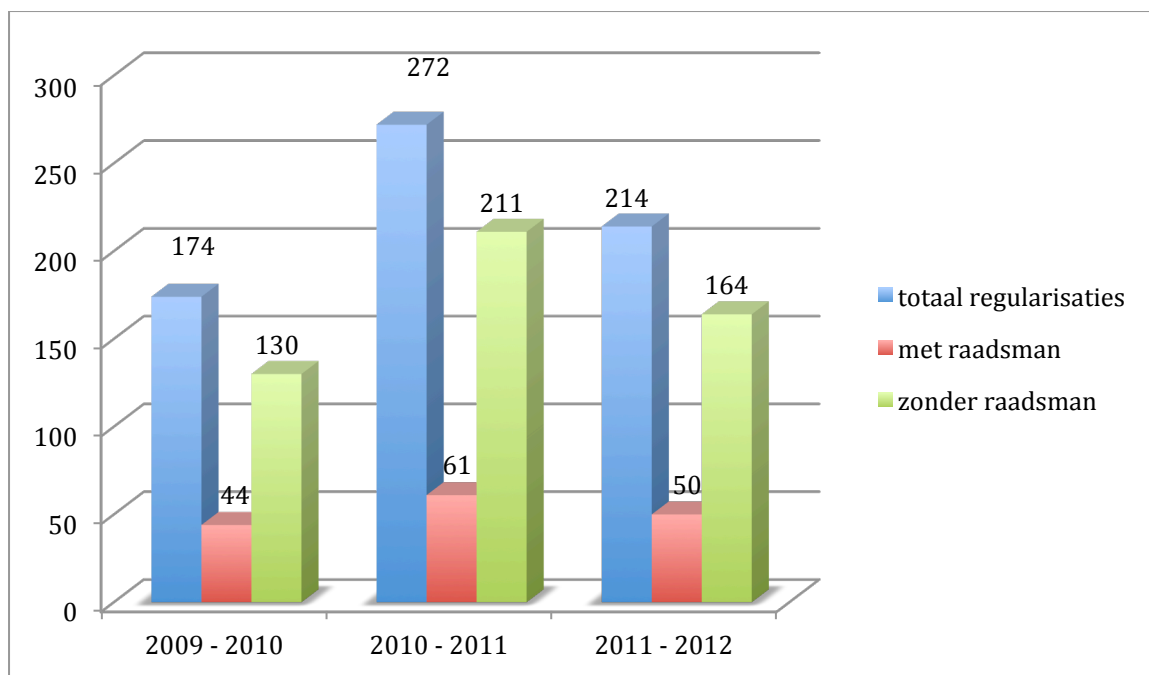
²⁶⁷ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag*, 2011- 2012, 48, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

2.1.2 Bijstand door raadsman



Grafiek 3. Verhouding ingediende verzoekschriften met / zonder advocaat.

Tijdens het eerste werkjaar waren van de 577 correct ingediende verzoekschriften, 114 (19,7 %) zonder raadsman en 463 (80,3 %) met raadsman ingediend. Tijdens het tweede werkjaar waren van de 789 correct ingediende verzoekschriften die dus geen regularisatie behoefden, er 82 (10,4 %) zonder raadsman en 707 (89,6 %) met raadsman ingediend. Tijdens het derde werkjaar waren van de 689 correct ingediende verzoekschriften 86 (12,5 %) zonder raadsman en 603 (87,5%) met raadsman ingediend. De stijgende tendens zou verklaard kunnen worden door twee factoren. Ten eerste zou het kunnen zijn dat ook de advocatuur tijdens het eerste jaar een inlooptijd nodig had om zich de rechtspleging bij de Raad eigen te maken, hetgeen vertaald wordt in een hogere "slaagkans" over de werkjaren heen. Een tweede hypothese bestaat erin dat meer verzoekers tijdens het tweede en derde werkjaar beroep deden op een raadsman. Deze hypothese kan evenwel niet eenduidig bevestigd worden door de cijfers: Tijdens het eerste jaar werden in 509 van de 753 dossiers (67,6 %) de verzoekende partijen bijgestaan door een raadsman, tijdens het tweede jaar in 768 van de 1073 dossiers (71,6 %) en tijdens het derde jaar werden in 653 van de 905 dossiers (72,2 %). Hoewel deze cijfers een licht stijgende trend weergeven is deze stijging te licht om te besluiten dat er in het totaal aantal verzoekschriften meer bijstand op een raadsman wordt gedaan.

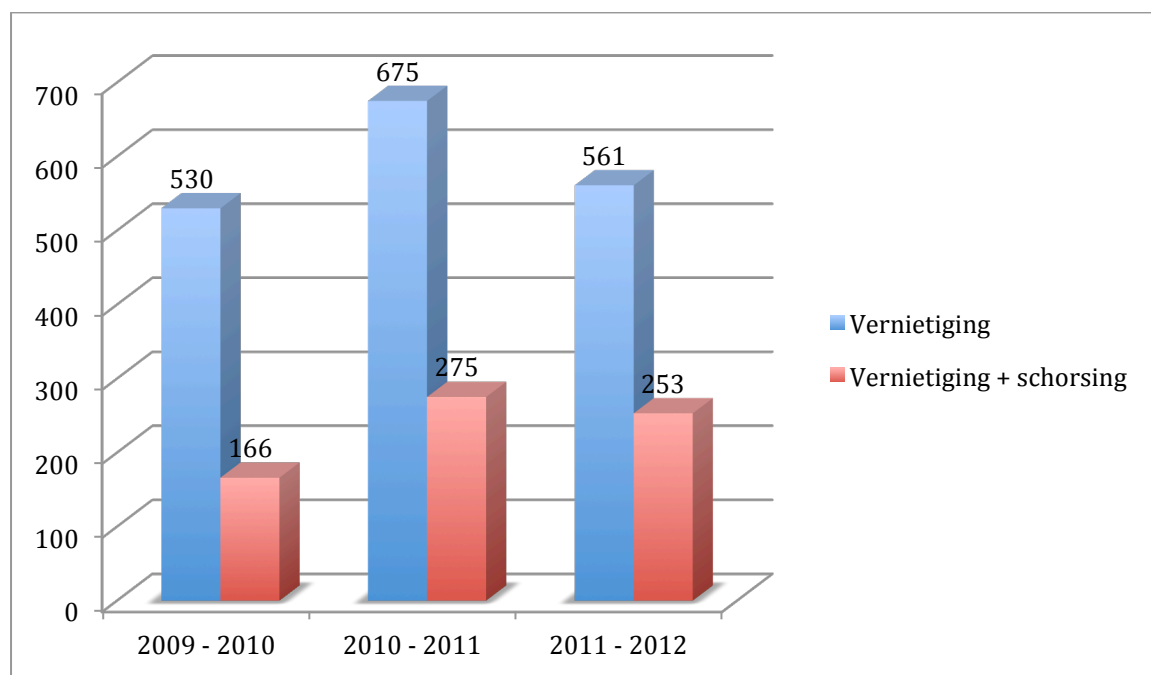


Grafiek 4. Bijstand door een raadsman bij te regulariseren verzoekschriften.

Grafiek 4 toont aan dat ook met betrekking tot de regularisaties met of zonder raadsman er een quasi gelijke verhouding bestaat over de drie eerste werkjaren. In het eerste werkjaar werden van de 174 regularisaties er 130 (74, 7 %) zonder bijstand door een raadsman doorgevoerd. In 44 dossiers (25, 3 %) was er wel een raadsman betrokken. In het tweede werkjaar was er van de 272 regularisaties in 211 (77,6 %) gevallen geen bijstand door een raadsman. In 61 dossiers (22, 4 %) was er wel een raadsman betrokken. In het derde jaar was er van de 214 regularisaties in 164 (76, 6%) dossiers geen bijstand was door een raadsman. In 50 dossiers (23, 4 %) was er wel een raadsman betrokken.

Over de drie werkjaren zijn er geen cijfers beschikbaar over de dossiers die "succesvol" worden afgesloten met of zonder bijstand van een raadsman. Uit grafiek 3 mag evenwel voorzichtig geconcludeerd worden dat de verhouding correct ingediende verzoekschriften met raadsman en zonder raadsman kan worden doorgetrokken naar het verdere verloop van de procedure. De complexiteit van de materie en de strenge vervaltermijnen ondersteunen de hypothese dat een procedure die gevoerd wordt met een raadsman meer kans op slagen heeft dan een procedure zonder bijstand van een raadsman.

2.1.3 Aard van de vordering



Grafiek 5. Aard van de vordering van de geregistreerde verzoekschriften ten aanzien van totale verzoekschriften.

Tijdens het eerste werkjaar werd in 76,1% van de geregistreerde verzoekschriften enkel de vernietiging gevorderd en in 23,9% eveneens de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunning. In het tweede werkjaar bedroeg deze verhouding 71,1 % voor enkel vernietiging en 28,9 % voor vernietiging en schorsing. In het derde werkjaar werd in 68,9 % enkel de vernietiging aangevraagd en in 31,1 % de vernietiging en schorsing. Hoewel de verzoekende partij tijdens het derde jaar een bijkomend rolrecht moet betalen van 100 euro om een accessoire vordering tot schorsing in te stellen²⁶⁸ kan –samen met de Raad- worden vastgesteld dat deze regel geen negatieve invloed heeft op het gedrag van de rechtszoekende tot het instellen van een accessoire schorsingsvordering, integendeel.²⁶⁹

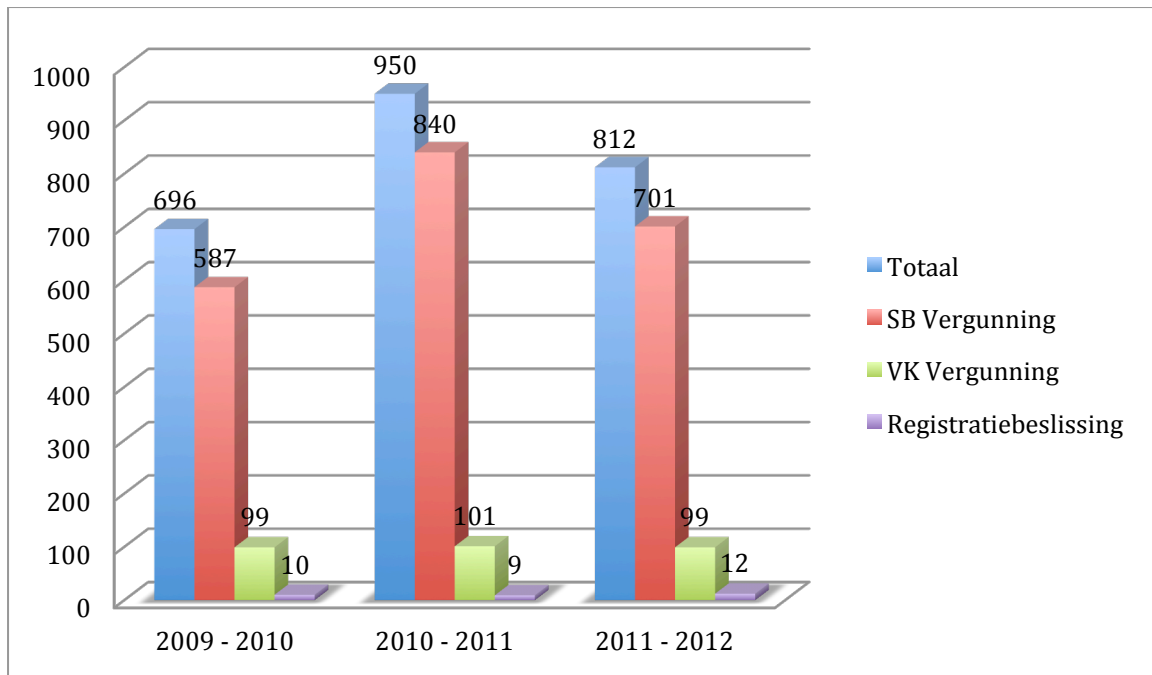
2.2 Het voorwerp van het beroep

De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet uitspraak over beroepen die worden ingesteld tegen stedenbouwkundige en verkavelings- vergunningsbeslissingen, valideringsbeslissingen of registratiebeslissingen, zoals gedefinieerd in artikel 4.8.1 VCRO.

²⁶⁸ Artikel 9, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011.

²⁶⁹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 44.

www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf



Grafiek 6. Ingeschreven verzoekschriften opgedeeld naar de aard van de bestreden beslissing.

De verhouding tussen het aantal beroepen en de aard van de bestreden beroepen ligt voor de drie eerste werkjaren quasi gelijk. Tijdens het eerste werkjaar werd in 84,3 % van de geregistreerde verzoekschriften een afgifte of weigering van een stedenbouwkundige vergunning bestreden. In het tweede en derde werkjaar bedroeg dit percentage 88,4 % resp. 86,1%.

Voor beslissingen inzake het afleveren of het weigeren van een verkavelingsvergunning liggen de verhoudingen voor het eerste werkjaar op 14,2% voor het tweede werkjaar op 10,6 % en voor het derde werkjaar op 12,2 %. Het percentage beroepen dat werd ingesteld tegen registratiebeslissingen waarbij een constructie als "vergund geacht" wordt opgenomen in het vergunningenregister maakte in het eerste werkjaar 1,5 %, in het tweede werkjaar 1% en in het derde werkjaar 1,5 % uit van het totaal aantal geregistreerde verzoekschriften tijdens de respectievelijke werkjaren.²⁷⁰

2.3 Zitting

Krachtens artikel 4.8.21 VCRO worden, na afloop van het vooronderzoek, de partijen uitgenodigd om op een zitting van de Raad te verschijnen. De zitting wordt georganiseerd binnen een ordetermin van zestig dagen na de betekening van de wederantwoordnota of de toelichtende nota van de verzoeker.

²⁷⁰ De RvVb merkt in zijn jaarverslagen volledigheidshalve op dat in deze cijfers nog geen sprake is van mogelijke beroepen tegen valideringsbeslissingen – een nieuw door het VCRO toegevoegde bestuursbeslissing –, waarvan, wat de decretale bepalingen betreft, de Vlaamse Regering krachtens artikel 4.2.12 VCRO de datum van inwerkingtreding dient te bepalen. Zie o.a. RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 46. www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

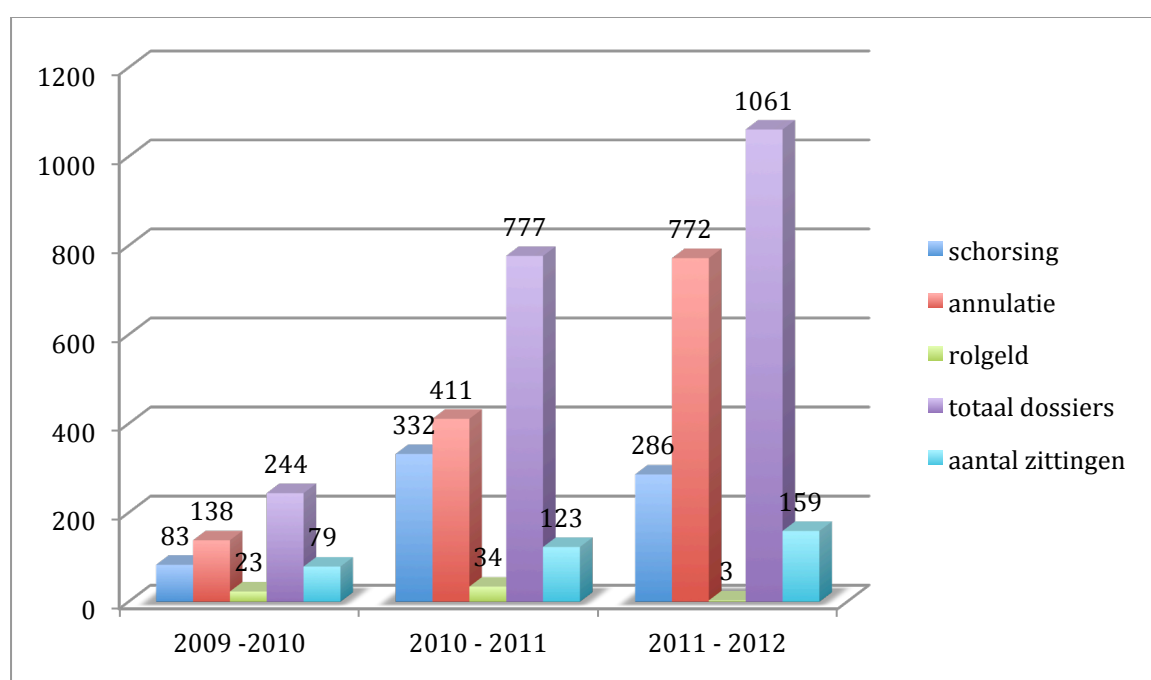
Zoals blijkt uit grafiek 7 werden tijdens het eerste werkjaar 79 zittingen georganiseerd, tijdens het tweede jaar 123 en tijdens het derde werkjaar 159. Gedurende het eerste werkjaar werden 244 dossiers op een openbare terechtzitting gepleit, tijdens het tweede werkjaar 777 en tijdens het derde werkjaar 1061. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de RvVb tijdens het derde jaar zetelt in vier kamers, terwijl dit tijdens de eerste twee werkjaren nog in drie kamers gebeurde.

Indien men op basis van bovenstaande cijfers een analyse zou maken van de efficiëntie van de kamers van de Raad komt men tot het volgende resultaat:

Eerste jaar: 244 dossiers behandeld door 3 kamers dus gemiddeld 81,33 dossiers per kamer

Tweede jaar: 777 dossiers behandeld door 3 kamers dus gemiddeld 259 dossiers per kamer

Derde jaar: 1061 dossiers behandeld door 4 kamers dus gemiddeld 265,25 dossiers per kamer



Grafiek 7. Aantal behandelde dossiers op zitting naar aard van het beroep.

Hierbij moeten echter volgende kanttekeningen worden geplaatst.

De Raad heeft tijdens het eerste werkjaar pas vanaf 19 januari 2010 zittingen georganiseerd.

Bovendien neemt bovenstaande berekening enkel het aantal gepleite dossiers op een openbare terechtzitting in aanmerking. Hiervan zijn een groot aantal – doch zeker niet alle dossiers – ten gronde behandeld. Tijdens het eerste werkjaar werden van de 244 dossiers 138 (56,6 %) ten gronde gepleit, tijdens het tweede werkjaar van de 777 dossiers 411 (52,9%) en tijdens het derde werkjaar van de 1061 dossiers 772 (68%) vooraleer de zaken in beraad genomen werden.

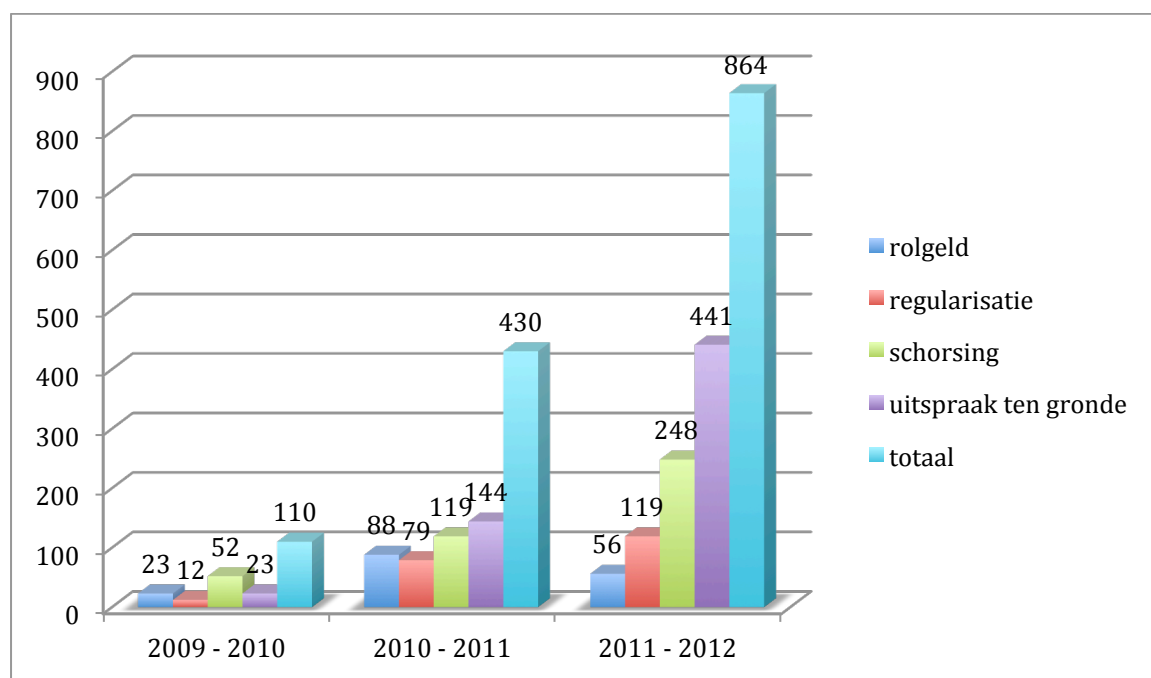
De Raad stelt in zijn eerste jaarverslag dat tijdens het eerste werkjaar in het merendeel van de zaken (53 van 61 oftewel 86,9%) de ordetermin van 60 dagen werd overschreden. Bovendien blijkt dat tijdens het eerste werkjaar er in het merendeel van de zaken minstens 5 maand overgaat vanaf het indienen van het beroep per beveiligde zending tot de pleitzittingen ten

gronde.²⁷¹ Voor het tweede en derde werkjaar heeft de RvVb geen gelijkaardige steekproeven gehouden (of deze zijn althans niet gepubliceerd in zijn jaarverslag).

In zijn tweede jaarverslag verwijst de Raad naar een decreetswijziging van artikel 4.8.18, vierde lid *in fine* VCRO, waarbij het niet tijdig betalen van het rolrecht zonder meer leidt tot de ontvankelijkheid van het beroep. De Raad verwachtte dat in het derde jaar omwille van deze decreetswijziging geen zittingen meer zouden worden georganiseerd omwille van het niet of laattijdig storten van het rolrecht. De Raad van State heeft echter in zijn arrest van 25 juni 2012 geoordeeld dat de strengheid van het decreet in geval van overmacht of van onoverwinnelijke dwaling kan worden gemilderd en de bepaling van art. 4.8.18, vierde lid *in fine* VCRO geen absolute grond van onontvankelijkheid kan uitmaken.²⁷² Dit is de reden waarom tijdens het derde werkjaar het aantal beroepen gebaseerd op het niet of laattijdig storten van rolgeld drastisch gedaald is tot drie dossiers.

2.4 Uitspraak

2.4.1 Algemeen overzicht



Grafiek 8. Uitspraken tijdens de eerste drie werkjaren naar aard

Tijdens het eerste werkjaar heeft de Raad 110 uitspraken geformuleerd. In 23 zaken betrof het een arrest over het niet-tijdig storten van het griffiegeld, in 12 zaken betrof het een procedure op basis van art. 4.8.17, §2 *in fine* VCRO (niet of laattijdige regularisatie), in 52 zaken betrof het een vordering tot schorsing en in 23 zaken werd een uitspraak ten gronde geformuleerd.

²⁷¹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 44, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

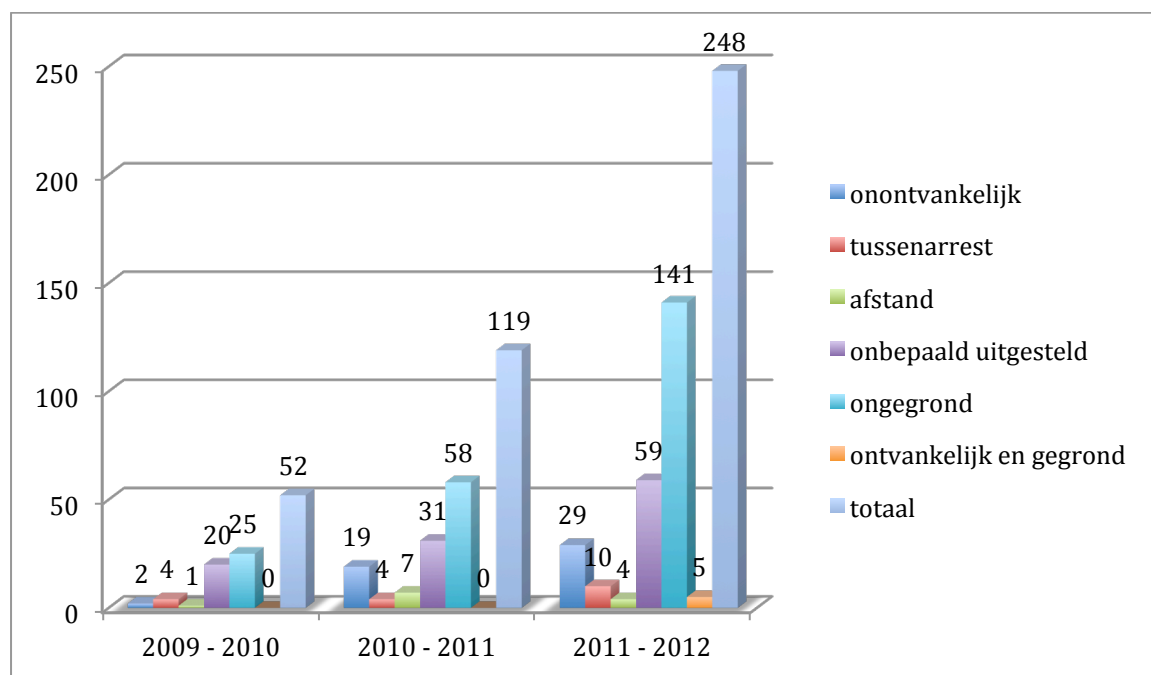
²⁷² RvS 25 juni 2012, nr. 219.929.

Tijdens het tweede werkjaar heeft de Raad 430 uitspraken geformuleerd. In 88 zaken betrof het een arrest over het niet-tijdig storten van het rolgeld, in 79 zaken betrof het een procedure op basis van art. 4.8.17, §2 *in fine* VCRO (niet of laattijdige regularisatie), in 119 zaken betrof het een vordering tot schorsing en in 144 zaken werd een uitspraak ten gronde geformuleerd.

Ten opzichte van het tweede werkjaar is het totale aantal uitspraken in het derde werkjaar verdubbeld. Hierbij moet evenwel worden opgemerkt dat de Raad sinds 5 oktober 2011 met een bijkomende kamer actief is.

Tijdens het derde werkjaar deed de Raad 864 uitspraken. In 56 zaken betrof het een arrest over het niet-tijdig storten van het rolgeld²⁷³, in 119 zaken betrof het een procedure op basis van art. 4.8.17, §2 *in fine* VCRO (niet of laattijdige regularisatie), in 248 zaken betrof het een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en in 441 zaken werd een uitspraak ten gronde geformuleerd.

2.4.2 Uitspraken in de schorsingsprocedure



Grafiek 9. Soort uitspraken in de schorsingsprocedure

Gedurende het eerste werkjaar is van de 52 uitgesproken arresten aangaande het verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging geen enkele vordering tot schorsing gegrond bevonden.²⁷⁴ Tijdens het tweede werkjaar werden 119 verzoeken tot schorsing ingediend voor de Raad doch geen enkele vordering werd gegrond bevonden, 58 vorderingen tot schorsing zijn inhoudelijk

²⁷³ Zie ook *supra* 3.3.

²⁷⁴ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 47, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RVVB_2009_2010_LR.pdf.

beoordeeld en uiteindelijk verworpen.²⁷⁵ Tijdens het derde werkjaar werden 248 arresten aangaande een vordering tot schorsing geveld. Hiervan zijn uiteindelijk 146 zaken ontvankelijk verklaard en was de Raad in de mogelijkheid het ingeroepen moeilijk te herstellen ernstig nadeel (MTHEN) inhoudelijk te onderzoeken. In 141 van de 146 schorsingsberoepen heeft de Raad geoordeeld dat de verzoekende partij dit MTHEN onvoldoende heeft aangetoond. In 5 arresten is de schorsing effectief bevolen.²⁷⁶ Tijdens het derde werkjaar heeft de Raad er ook voor gekozen om in beginsel alle vorderingen tot schorsing te laten behandelen door één kamer, met name de derde kamer, met als doelstelling om zoveel mogelijk zaken binnen een redelijke termijn te kunnen oproepen voor een zitting aangaande de vordering tot schorsing. Na het uitspreken van een arrest aangaande de schorsing wordt de zaak in principe doorverwezen naar een andere kamer.²⁷⁷

De Raad vestigt de aandacht er op dat sinds het eerste werkjaar de praktijk ontwikkeld is waarbij de zaak omtrent de vordering tot schorsing voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld. De Raad stelt dat dit mogelijk is in het geval waarbij de vergunninghouder – indien die is tussengekomen – er zich toe verbindt de bestreden vergunning niet uit te voeren en dit tot wanneer de Raad geoordeeld heeft over de vordering tot vernietiging van de bestreden vergunning en indien de verzoekende partij daarop bevestigt dat zij in dat geval niet aandringt op een schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning. De Raad oordeelt desgevallend dat een schorsing van de tenuitvoerlegging enkel bevolen kan worden indien die schorsing op de een of andere manier voor de verzoekende partij nog een nuttig effect kan hebben, wat niet het geval is, aangezien de bestreden beslissing in die periode geen nadeel aan de verzoekende partij kan berokkenen. In deze omstandigheden komt het de Raad voor dat de zaak onbepaald dient te worden uitgesteld. Mocht blijken dat de tussenkomen partij zich niet houdt aan haar belofte en alsnog tot uitvoering van de bestreden beslissing zou overgaan, kan de Raad door de verzoekende partij op gelijk welk ogenblik opnieuw gevat worden.²⁷⁸ Tijdens het eerste werkjaar deed de Raad 20 dergelijke uitspraken, tijdens het tweede werkjaar 31 en tijdens het derde werkjaar 40.

Met betrekking tot de schorsingsprocedure dient ook te worden gewezen op artikel 4.5.1, §2 VCRO die stelt dat een stedenbouwkundige vergunning voor een inrichting, waarvoor een milieuvergunning nodig is of die onderworpen is aan de meldingsplicht conform het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, wordt geschorst zolang de milieuvergunning niet definitief werd verleend overeenkomstig artikel 5, §1, van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning of de melding niet is gebeurd. Tijdens het derde werkjaar heeft de RvVb in 15 van de 59 schorsingszaken die voor onbepaalde tijd zijn uitgesteld de schorsingsvordering ambtshalve uitgesteld.

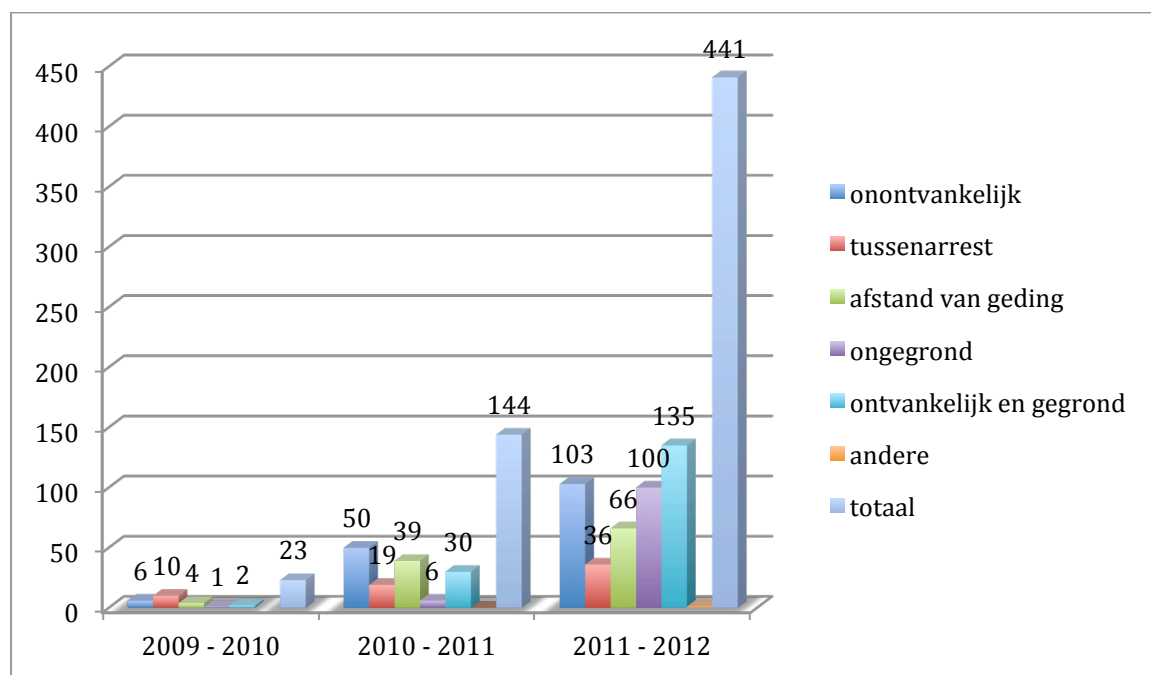
²⁷⁵ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2010 – 2011*, 50, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB2011_website.pdf.

²⁷⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *jaarverslag 2011 – 2012*, 54, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

²⁷⁷ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 53 -54, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

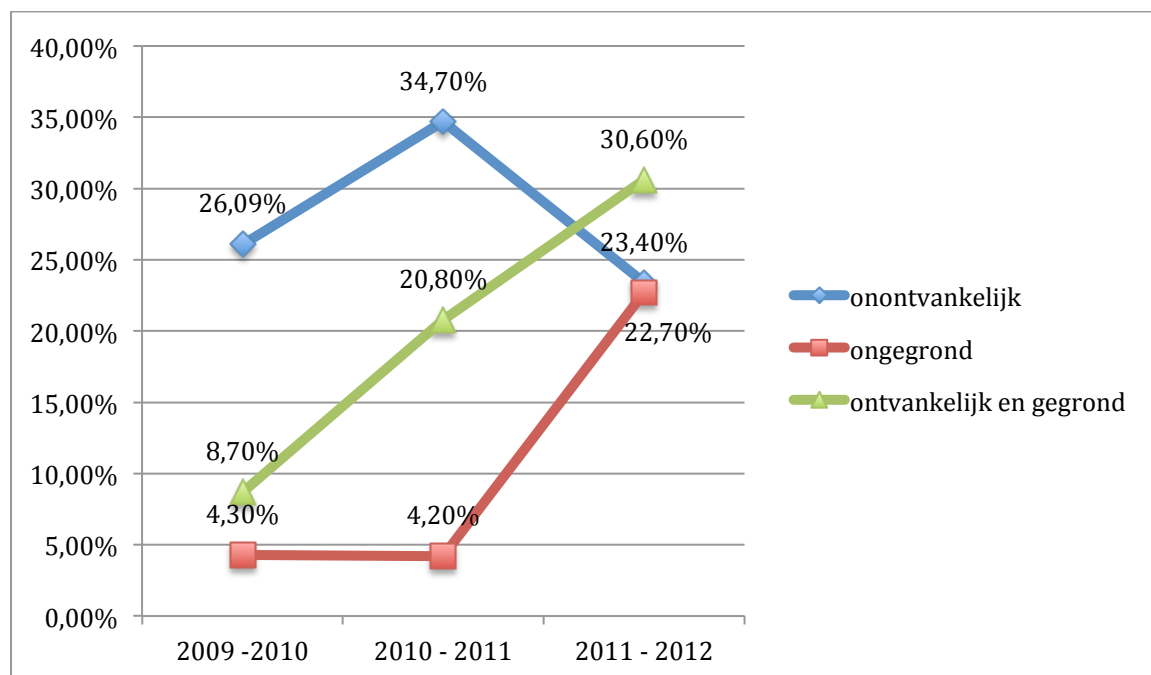
²⁷⁸ zie bv. RvVb 20 april 2010, S/2010/0017.

2.4.3 Uitspraken in de vernietigingsprocedure



Grafiek 10. Soort uitspraken in de vernietigingsprocedure

In zijn tweede jaarverslag waarschuwt de Raad er nog voor dat het voorbarig zou zijn om op basis van de gegevens van de eerste twee werkjaren enige conclusies te trekken. Toch kunnen we na drie werkjaren op basis van grafiek 10 enkele (voorzichtige) tendensen naar voren te schuiven.



Grafiek 11. Tendensen inzake uitspraken in de vernietigingsprocedure

Van de ingediende vernietigingsberoepen werden in het eerste werkjaar 26,09% (6/23) onontvankelijk verklaard. In het tweede en derde werkjaar bedroeg dit percentage 34,07% (50/144) respectievelijk 23,40 % (103/441).

Tijdens het eerste werkjaar werden van de ingediende vernietigingsberoepen 4,30% (1/23) ongegrond verklaard. Voor het tweede en derde werkjaar bedroeg dit percentage 4,2% (6/144) en steeg dit tot respectievelijk 22,70% (100/441) in het derde werkjaar.

Voor de vernietigingsberoepen die onvankelijk en gegrond werden bevonden kunnen we een vrijwel constante stijging vaststellen die gaat van 8,7% (2/23) in het eerste werkjaar naar 20,80% (30/144) respectievelijk 30,60% (135/441) in het tweede respectievelijk derde werkjaar. Dit zou erop kunnen wijzen dat dossiers beter voorbereid naar de RvVb gaan. Deze hypothese wordt versterkt door het percentage onontvankelijke dossiers gedaald is in het derde werkjaar ten aanzien van het tweede werkjaar.

2.5 Behandelingstermijn

De absolute ondergrens qua doorlooptijd in een loutere vernietigingsprocedure bedraagt 210 dagen, of omgerekend, ongeveer 7 maanden.²⁷⁹ Dit houdt in dat alle decretaal vastgestelde verval- en ordeterminen rigoureus worden nageleefd. Termijnen die hierbij in acht genomen moeten worden zijn de m.b.t. het betalen van het rolrecht (30 dagen), het neerleggen van een antwoord- en wederantwoordnota (30 respectievelijk 15 dagen), het organiseren van een openbare terechtzitting (60 dagen) en het uitbrengen van de uitspraak (60 dagen) in rekening worden gebracht en anderzijds de procespartijen alle vervaltermijnen volledig uitputten, de griffie een processtuk kan verwerken en versturen naar de andere procespartijen op dezelfde dag als wanneer het stuk ontvangen wordt en de betekening van de uitspraak aan de procespartijen (15 dagen).

Deze minimumtermijn houdt evenwel geen rekening met de mogelijkheid voor partijen om tussen te komen, de eventuele vordering tot schorsing en de praktische onmogelijkheid voor de griffie om op de dag van ontvangst een processtuk onmiddellijk per beveiligde zending te bezorgen aan de andere procespartijen.²⁸⁰

Tijdens de eerste drie werkjaren heeft de Raad – steekproefsgewijs – de gemiddelde behandelingstermijn berekend. Reeds in zijn eerste jaarverslag stelt de Raad dat de (toenmalige) behandelingstermijn te langdurig is. Als oorzaken voor deze lange behandelingstermijn haalt de Raad de onvolledige personeelsbezetting, het beperkte budgettaire kader en het ontbreken van een elektronisch dossieropvolgingssysteem aan.²⁸¹

²⁷⁹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2010 – 2011*, 55, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB2011_website.pdf.

²⁸⁰ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2010 – 2011*, 48, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

²⁸¹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 49, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

Een eerste "flessenhals" is volgens de Raad de beoordeling van de vormvereisten conform artikel 4.8.16, §3 VCRO en de registratie van de verzoekschriften door de griffier conform artikel 4.8.17 VCRO.

Een tweede flessenhals is de fixatietermijn. Dit is de termijn vanaf het indienen van het beroep per beveiligde zending tot de pleitzitting ten gronde in de vernietigingsprocedure. Een dossier is in staat om opgeroepen te worden voor een openbare terechtzitting aangaande de vordering tot vernietiging, indien de termijn voor de verzoekende partij om een wederantwoordnota of een toelichtende nota in te dienen, verstreken is of indien de verzoekende partij een wederantwoordnota of toelichtende nota ingediend heeft.²⁸² De minimale doorlooptijd voor een zaak in de vernietigingsprocedure bedraagt – rekening houdende met de decretaal voorziene proceduretermijnen – minstens 61 kalenderdagen.²⁸³ De gemiddelde looptijd vanaf het aanhangig maken van een beroep tot het verschijnen op de zitting besloeg tijdens het eerste werkjaar 6 maanden. De Raad splitst deze termijn op in 2 maand voor de procespartijen en 4 maand voor de Raad om de processtukken te bezorgen aan de procespartijen.²⁸⁴

Een derde flessenhals is de beraadslagingstermijn, zijnde de termijn tussen de pleitzitting ten gronde en de uitspraak. Deze uitspraken van de Raad worden conform artikel 4.8.26, §1 tweede lid VCRO uitgebracht binnen een ordetermijn van zestig dagen, ingaand de dag na die van de zitting. De Raad merkt in zijn eerste jaarverslag evenwel op dat het behalen van deze ordetermijn niet evident was gelet op de beperkte personeelsbezetting (zowel wat betreft de adviseurs als de raadsleden) en het gebrek aan een inlooperperiode waardoor tijdens het eerste werkjaar heel wat tijd moest worden geïnvesteerd in de organisatie van de Raad.²⁸⁵

In het beleidsplan voor het tweede werkjaar concludeert de Raad dat de behandelingstermijn door de Raad tijdens het eerste werkjaar te langdurig is en verwijst weer naar de gekende oorzaken zijnde de onvolledige personeelsbezetting, het beperkte budgettaire kader en het ontbreken van een elektronisch dossieropvolgingssysteem. Daarenboven verbindt de Raad er zich toe om "alle middelen, recurrente en eenmalige, in te zetten om niet alleen de nu reeds hangende beroepen, maar ook de toekomstige in te dienen dossiers, zo snel en kwaliteitsvol mogelijk te behandelen."²⁸⁶ Ondanks de bovenstaande intentie van de Raad, kan de Raad in zijn jaarverslag 2010 – 2011 enkel deze intentie herhalen en specificeren door te streven naar een gemiddelde behandelingstermijn van één jaar voor loutere annulatie-dossiers en naar anderhalf jaar voor zowel beroepen met zowel de annulatie als de schorsing tot voorwerp.²⁸⁷ Voor het derde werkjaar wenste de Raad in zijn beleidsplan de bovenstaande doelstelling aan te houden, evenwel rekening

²⁸² RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 58, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

²⁸³ Art. 4.8.17, §1 *jcto.* art. 4.8.20 *jcto.* art. 4.8.21, eerste lid VCRO.

²⁸⁴ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 49, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf/

²⁸⁵ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009 – 2010*, 50, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

²⁸⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Beleidsplan 2010-2011*, 10, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/RvVb%20beleidsplan%202010-2011.pdf.

²⁸⁷ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2010 – 2011*, 62, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB2011_website.pdf.

houdende met de resultaten van een objectief onderbouwde werklasmeting die door de Raad zou uitgevoerd worden. De Raad wenste deze doelstelling toe te passen op de dossiers die ingediend zijn vanaf 1 september 2011.²⁸⁸ Uit de analyse van de Raad, zoals weergegeven in het jaarverslag 2011 – 2012, blijkt dat de vooropgestelde beleidsdoelstelling van een gemiddelde behandelingstermijn van één jaar voor de dossiers waarin enkel de vernietiging gevorderd wordt, tijdens het derde werkjaar grotendeels gehaald wordt.²⁸⁹

De Raad heeft op twee verschillende manieren onderzocht of de vooropgestelde beleidsdoelstellingen realiseerbaar zijn. Ten eerste werd een analyse gemaakt van de behandelingstermijnen van de dossiers die ingediend werden tijdens de periode augustus t.e.m. december 2011. Ten tweede werd een steekproef genomen van 84 dossiers met enkel een annulatieberoep, ingediend tijdens het derde werkjaar en die tijdens de maanden januari – maart 2012 voor het eerst op een openbare zitting zijn gepleit. De eerste analyse was enkel mogelijk door nieuwe dossiers het volledige traject opeenvolgend te laten doorlopen. Daarom heeft de Raad in zijn beleidsplan voor het derde werkjaar een nieuwe prioriteitenorde vooropgesteld waardoor er een soort "LIFO"-systeem werd ontwikkeld²⁹⁰. Zaken die het laatst werden ingediend, werden als eerst behandeld. Hoewel deze werkwijze bekritiseerd kan worden omwille van de evidente reden dat oude dossiers blijven liggen, heeft het wel de mogelijkheid gegeven aan de Raad om een vrij betrouwbare werklasmeting op te stellen voor het derde werkjaar. Zo kon worden nagegaan of de vooropgestelde behandelingstermijn van één jaar voor vernietigingsdossiers en anderhalf jaar voor vernietigings- en schorsingsdossiers gehaald werd.

2.6 Cassatieberoepen

Een rechtsgeschil binnen een afzienbare en redelijke termijn – ten gronde – afhandelen is een belangrijke vereiste binnen een efficiënte rechtsbedeling. Indien de beslissing echter dermate behept is met (formele, inhoudelijke en procedurele) gebreken staat de rechtszoekende eerder een stap achteruit dan vooruit.

Beslissingen van de RvVb zijn vatbaar voor cassatieberoep bij de Raad van State.²⁹¹ Deze onderzoekt of de RvVb conform de regelgeving heeft geoordeeld en de voorgeschreven procedures heeft gevolgd. Indien de RvS een arrest van RvVb vernietigt, wordt de zaak toegewezen aan een ander samengestelde kamer van de RvVb en neemt deze kamer een nieuwe beslissing rekening houdende met de overwegingen van de RvS als cassatierechter.²⁹²

²⁸⁸ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Beleidsplan 2011-2012*, 13, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/RvVb%20beleidsplan%202011-2012.pdf.

²⁸⁹ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 – 2012*, 56, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

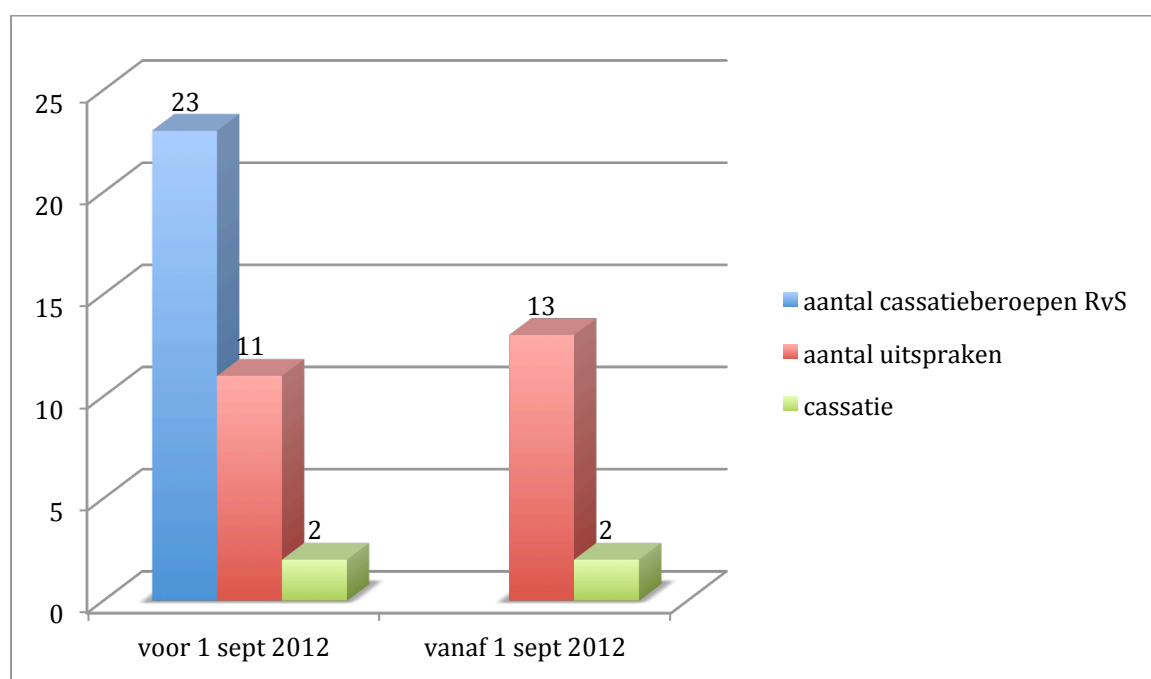
²⁹⁰ De werkwijze dat de laatste dossiers eerst behandeld werden (last in first out) zou nu evenwel niet meer worden toegepast. Zie *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, 15/3A, 9 en 23-24. docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2012-2013/q15-3-a.pdf.

²⁹¹ *Supra* hoofdstuk 7, Deel I.

²⁹² RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 65, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

Tot 31 augustus 2012 werden voor de RvS 23 cassatieberoepen aanhangig gemaakt, die allen door de RvS toelaatbaar verklaard werden.²⁹³ In 11 cassatieberoepen m.b.t. arresten van de RvVb een uitspraak gedaan. In 2 gevallen heeft de RvS het arrest van de RvVb gecasseerd. Eén arrest betrof een vordering tot vernietiging²⁹⁴, een ander cassatiearrest had betrekking op de niet-ontvankelijkheid naar aanleiding van een niet-tijdige betaling van rolgeld ondanks het inroepen van overmacht of onoverwinnelijke dwaling.²⁹⁵ Tijdens het derde werkjaar heeft in 2,9% van de dossiers met als voorwerp een vordering tot vernietiging een procespartij beslist om de RvS als cassatierechter aan te spreken.²⁹⁶

Na 31 augustus 2012 heeft de RvS zich uitgesproken over 13 verzoeken tot cassatie van arresten van de RvVb. In 3 dossiers werd tijdens de procedure een afstand van geding vastgesteld.²⁹⁷ In 8 gevallen heeft de RvS het cassatieverzoek verworpen.²⁹⁸ De twee arresten waarin tot vernietiging werd beslist hadden betrekking op een vernietigingsarrest van de RvVb naar aanleiding van een (vermeende) onontvankelijkheid na regularisatie²⁹⁹ en op een vernietigingsarrest m.b.t. de partij die veroordeeld was tot het dragen van de procedurekosten³⁰⁰.



Grafiek 12. Verhouding cassatieberoepen bij de RvS en cassatie-arresten ten gronde³⁰¹

²⁹³ tijdens het eerste werkjaar van de RvVb zijn er bij de RvS geen cassatieverzoeken ingeleid, gelet op het feit dat de RvVb pas op 19 januari 2010 zijn eerste arrest heeft geveld.

²⁹⁴ RvVb 15 februari 2011, A/2011/0010

²⁹⁵ RvS 25 juni 2012, nr. 219.929.

²⁹⁶ RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011-2012*, 66, www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

²⁹⁷ RvS 14 januari 2013 nr. 222.045; RvS 5 februari 2013, nr. 222.385 en RvS 7 december 2012, nr. 221.665.

²⁹⁸ RvS 11 maart 2013, nr. 222.799; RvS 5 maart 2013, nr. 222.735; RvS 5 februari 2013, nr. 222.378; RvS 22 januari 2013, nr. 222.183; RvS 18 januari 2013, nr. 222.143; RvS 21 december 2012, nr. 221.904; RvS 25 oktober 2012, nr. 221.210; RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989.

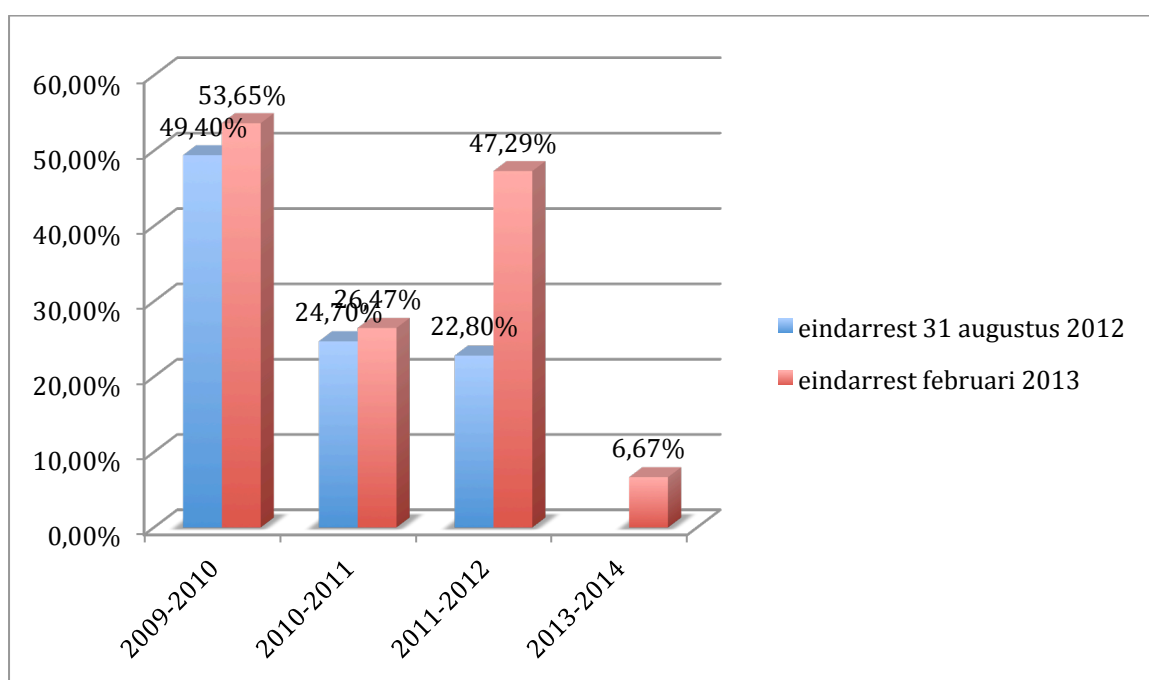
²⁹⁹ RvS 8 januari 2013, nr. 221.937.

³⁰⁰ RvS 12 oktober 2012, 220.991.

³⁰¹ Het aantal cassatieberoepen bij de RvS na 1 september 2012 m.b.t. arresten RvVb is niet bekend.

2.7 Stand van zaken die hangende zijn

Uit de jaarverslagen van de Raad en uit het antwoord op enkele parlementaire vragen³⁰² gericht aan de bevoegde minister Muylers blijkt dat van de 753 dossiers die zijn ingediend tijdens het eerste werkjaar 2009-2010, op 31 augustus 2012, 49,4 % op het niveau van de Raad volledig zijn afgesloten. Cijfers van februari 2013, tonen aan dat intussen in 53,65 % van de dossiers uit het eerste werkjaar een eindarrest werd uitgesproken. Van de zaken 1073 zaken die zijn ingediend tijdens het tweede werkjaar 2010-2011 is eind februari 2013, 26,47 % afgerond (in vergelijking met 24,7 % op 31 augustus 2012). Van de 905 ingediende dossiers ingediend tijdens het derde werkjaar zijn op het einde van februari 2013, 47,29 % op het niveau van de Raad afgesloten. Op 31 augustus 2012 was dit nog 22,8%. Voor het vierde werkjaar zijn eind februari 2013, 6,67 % van de 465 dossiers afgerond.



Grafiek 13. Eindarrest op het einde van 31 augustus 2012 in vergelijking met eindarrest in februari 2013.

2.8 Cijfers voor Limburg

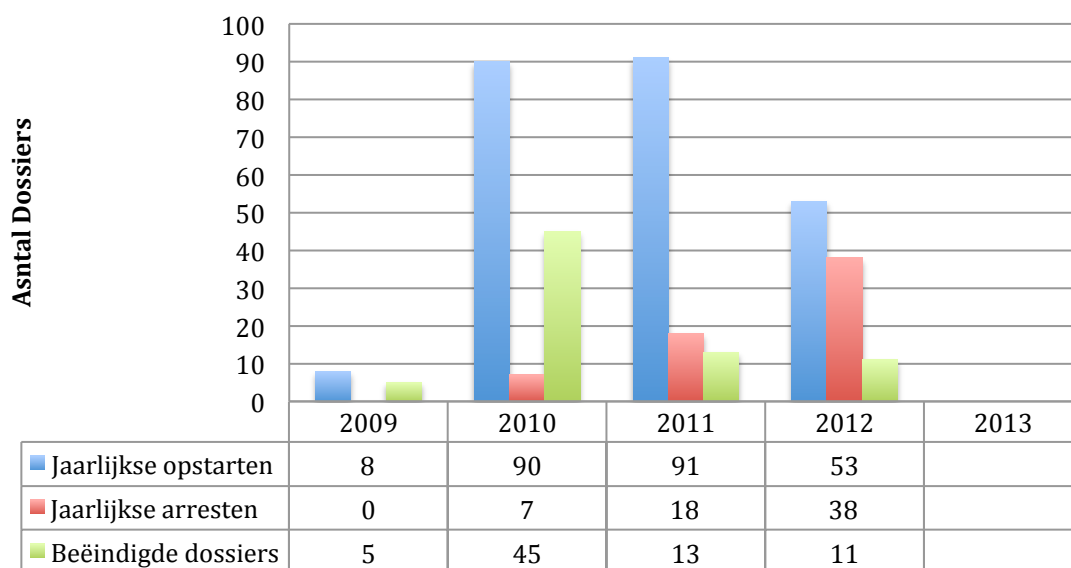
Hieronder volgen een aantal cijfergegevens met betrekking tot vergunningsbeslissingen die het georganiseerde administratief beroep bij de deputatie van de provincie Limburg hebben doorlopen en daarna voor de RvVb zijn gebracht.³⁰³

³⁰² Zie o.m. *Vr. en Antw.* VI.Reg. 2012-13, 4 maart 2013, 1-2 (Vr. nr. 501); *Vr. en Antw.* VI.Reg. 2012-13, 4 februari 2013, 1 (Vr. nr. 364); *Vr. en Antw.* VI.Reg. 2012-13, 17 december 2013, 1 (Vr. nr. 201); *Vr. en Antw.* VI.Reg. 2012-13, 12 december 2012, 4-5/9 (Vr. nr. 144; Vr. nr. 164 en Vr. nr. 212. Voor een overzicht zie o.m.

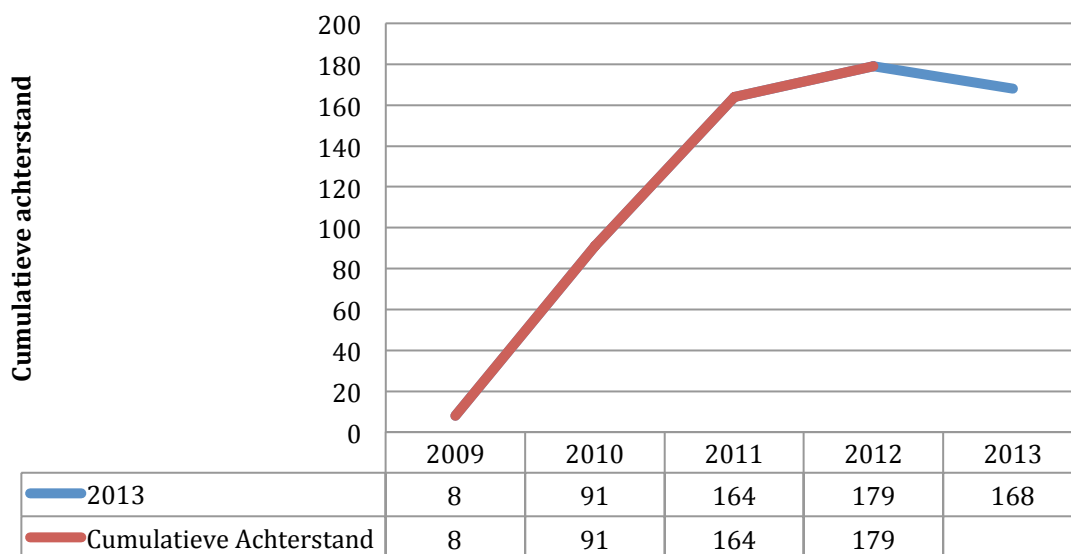
www.vlaamsparlament.be/Proteus5/resultaat.action?pContext=SCHRIFTELIJKE_VRAGEN_P1&pZittingsjaar=2012-2013&pTekst=raad+voor+vergunningbetwistingen&selectId=34&groupingIds=25&groupValues=2012-2013; docs.vlaamsparlament.be/docs/handelingen_commissies/2012-2013/c0m060lee9-12122012.pdf.

³⁰³ Cijfers zoals deze ter beschikking zijn gesteld op 8 mei 2013 door de griffie van de provincie Limburg.

Raad voor Vergunningsbetwistingen - Limburg



Cumulatieve achterstand



Tot vandaag zijn slechts 74 van de 242 opgestarte Limburgse dossiers (30,6%) behandeld. Van deze 74 dossier zijn er echter ook dossiers die betrekking op ontvankelijke verzoekschriften of op dossiers waarin de verzoeker afstand van geding heeft gedaan. Het percentage van 30,6% moet dus in de praktijk naar omlaag worden gecorrigeerd tot een 30-tal dossiers oftewel 13% uitspraken ten gronde.

Positief is wel dat sinds 2012 de cumulatieve achterstand zeer beperkt is weggewerkt van 179 dossiers in 2012 tot 168 dossiers in 2013. Of dit louter toevallig is dan wel een trendbreuk zal moeten blijken uit cijfers over het vierde werkjaar.

BESLUIT

Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening op 1 september 2009 is ook de Raad voor Vergunningsbetwistingen van start gegaan. De Vlaamse decreetgever wou met dit Vlaams administratief rechtscollege zijn bevoegdheden inzake ruimtelijke ordening ten volle benutten en ook de achterstand die bij de Raad van State bestond met betrekking tot dossiers inzake ruimtelijke ordening wegwerken.

Zoals uit het onderzoek is gebleken zijn de voornemens van de Vlaamse overheid grotendeels niet ingevuld. Zowel op juridisch als op organisatorisch vlak nam de Raad voor Vergunningsbetwistingen een valse start. In het eerste deel van de verhandeling is dieper ingegaan op het juridische aspect van de Raad. Hierbij kwam de positie van de administratieve rechtscolleges in het algemeen ter sprake. In de rechtsleer en in de rechtspraak bestond er namelijk onduidelijkheid over de toepasselijke rechtsgrond om administratieve rechtscolleges op te richten en aan wie deze bevoegdheid was toebedeeld. Deze onduidelijkheid zorgde ervoor dat ook de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitvoerig besproken werd in de rechtsleer en tenslotte ook het voorwerp uitmaakte van de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en van de Raad van State. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is door de Vlaamse decreetgever opgericht op grond van de impliciete bevoegdheden voortvloeiend uit artikel 10 BWHI. Hoewel de afdeling Wetgeving van de Raad van State zich verzette tegen de oprichting van de Raad op deze rechtsgrond werd de Raad toch opgericht. Voornamelijk de vereiste van "noodzakelijkheid" werd door de afdeling Wetgeving van de RvS als onvoldoende aangetoond geacht. Uiteindelijk heeft het Grondwettelijk Hof de knoop doorgehakt in zijn arrest 8/2011 van 27 januari 2011 en geoordeeld dat de Vlaamse decreetgever wel degelijk bevoegd was om de RvVb op te richten. Intussen heeft ook de Raad van State uitdrukkelijk het statuut van de RvVb als administratief rechtscollege erkend. Voorts dient te worden opgemerkt dat gedurende de twee eerste werkjaren de Raad niet beschikte over voldoende werkmiddelen om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken. Illustratief is het aantal rechters dat gedurende de eerste twee werkjaren zetelde. Hoewel decretaal een aantal van vijf rechters was bepaald, zetelde de Raad de eerste twee werkjaren met drie rechter.

De opstartproblemen van de Raad zorgde er voor dat de Raad al na een jaar een historische achterstand had opgebouwd, die hij met de bestaande middelen en procedures niet zou kunnen wegwerken. Dit zette de Vlaamse overheid ertoe aan om de regelgeving aan te passen en in nieuwe procedures te voorzien voor de Raad. Met het Wijzigingsdecreet en het Procedurebesluit wou de Vlaamse overheid de Raad herdynamiseren en er toe bijdragen de achterstand bij de Raad weg te werken. Deze regels zijn vanaf 1 september 2012 in werking getreden. De opvallendste vernieuwingen in de procedure zijn de bestuurlijke lus, de mogelijkheid tot bemiddeling en de geldboete bij kennelijk onredelijk beroep. Ook werden de termijn verstrengd en werd aansluiting gezocht bij de regels die gelden voor vergelijkbare procedures voor de Raad van State.

In het juridische deel werd ook aandacht besteed aan de rol van de Raad van State als cassatierechter waarbij opgemerkt dient te worden dat de klassieke opdeling tussen subjectieve en objectieve geschillen aan belang lijkt te verliezen.

Tot slot werd ingegaan op de wens naar en de bevoegdheid van de Vlaamse Overheid tot de oprichting van een Vlaams Bestuursrechtcollege. Dit Vlaams Bestuursrechtcollege zou de voornaamste Vlaamse rechtcolleges integreren. Het voornaamste motief waarom de oprichting van een Vlaams Bestuursrechtcollege niet aanvaard zou kunnen worden is het noodzakelijkheids criterium in samenhang met de specialiteitsvereiste. Dit laatste zorgde er immers voor dat bevoegdheid aan de Raad van State onttrokken kon worden met betrekking tot de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Het ontbreken van de specialiteitsvereiste en dus ook de noodzakelijkheidsvoorwaarde zou evenwel in de weg kunnen staan van de oprichting van een niet gespecialiseerd, algemeen Vlaams Bestuursrechtcollege. Evenwel dient de noodzakelijkheidsvereiste beoordeeld te worden op het tijdstip van de oprichting, hetgeen de deur alsnog open laat voor de oprichting van een dergelijk Vlaams Bestuursrechtcollege.

Het eerste deel gaf een overzicht van de juridische bevoegdheden van de RvVb en positioneerde de Raad in het algemene juridische veld en ten aanzien van de Raad van State. Het tweede deel omvat een rechtseconomische analyse van de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hierbij werd eerst de rechtseconomische wetenschap omkaderd en werd een introductie gegeven in de voornaamste rechtseconomische begrippen en rechtseconomische scholen. Het kernbegrip dat uit deze theoretische benadering naar voren kwam was "efficiëntie".

De centrale vraag van het onderzoek luidt dan ook als volgt *"Is de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen efficiënt vanuit rechtseconomisch perspectief?"*

Hierbij dienen enkele nuancerings aangebracht te worden. "Efficiëntie" zoals dit voorkomt in het dagelijkse taalgebruik stemt niet volledig overeen met de draagwijdte die deze term heeft in het rechtseconomische onderzoeksgebied. Efficiëntie in een rechtseconomische context peilt naar de invloed die een rechtsregel heeft op het maatschappelijk gedrag. De rechtseconomie, die nog een vrij jonge wetenschap is, onderzoekt voornamelijk de invloed van materiële rechtsregels op maatschappelijk gedrag. In dit onderzoek wordt evenwel een analyse gemaakt van de werking van een rechtbank. De regels die toegepast worden op een rechtseconomische analyse van materiële wetgeving bleken echter niet onverkort van toepassing te zijn op een analyse van organisatorische en procedurele wetgeving. De analyse van enkele rechtseconomische theorieën liet wel toe een aantal aspecten te ontleden die een invloed hebben op de efficiëntie van een rechtbank. Teneinde een efficiënte rechtsbedeling te bekomen moet onder andere een efficiënte kostenallocatie tussen partijen plaatsvinden en moeten gerechtelijke procedures verkort en vereenvoudigd worden. De buitengerechtelijke geschillenprocedure moet aangemoedigd worden door onder meer de vereisten om een proces in te stellen en de proceskosten te verhogen tot een niveau waarop alternatieve geschillenbeslechting economisch gezien interessanter is voor de rechtszoekende. Deze alternatieve geschillenbehandeling moet evenwel een vast juridisch kader krijgen teneinde de rechtszekerheid van de partijen voldoende te waarborgen. Tot slot kan de procedure kostenbesparend verlopen door gebruik te maken van technologische vernieuwingen en door klachten zoveel als mogelijk te bundelen.

Om na te gaan of de werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen efficiënt verliep werd in deel twee een cijfermatige analyse gemaakt van de Raad gedurende de eerste drie werkjaren. Hierbij werd de aandacht gevestigd op het aantal verzoekschriften, de mate waarin bijstand door een raadsman werd verleend, de aard van de vordering, het voorwerp van het beroep, de behandelingstermijn en het aantal cassatieberoepen.

Op basis van de verzamelde gegevens kon een uitspraak worden gedaan over de aspecten kostenallocatie tussen de partijen, procesduur, vereisten om een proces in te stellen en de mogelijkheid tot alternatieve geschillenbeslechting.

Met betrekking tot de kostenallocatie dient opgemerkt te worden dat de procedure voor de RvVb hoofdzakelijk een inquisitoir karakter vertoont. Het geschil wordt nog wel door de procespartijen aanhangig gemaakt, doch daarna gebeurt de ingereedheidbrenging veeleer door de Raad zelf. In de inquisitoire procedure wordt veel verantwoordelijkheid bij de rechtbank gelegd en de rechtsbedeling verloopt onafhankelijker maar de rechtsbedeling zal waarschijnlijk ook trager verlopen. In de cijfers blijkt dit onder meer uit de flessenhals die ontstaat wanneer de griffier verzoekt aan de partijen om de verzoekschriften te regulariseren. Het zou dus wenselijk kunnen zijn een grotere verantwoordelijkheid bij de partijen te leggen door de mogelijkheid tot regularisatie in te perken of zelfs af te schaffen.

Een mogelijkheid tot efficiënte kostenallocatie is het invoeren van een verplichte bijstand door een raadsman. Uit de cijfers blijkt dat de verzoekschriften die ingediend worden met bijstand van een raadsman minder geregulariseerd dienen te worden. Hetzelfde resultaat kan eventueel worden bereikt door het rolgeld te verhogen tot een bedrag dat ontradend genoeg werkt om de procedure in te stellen zonder advocaat maar waarbij het rolgeld deels teruggegeven wordt indien het verzoekschrift niet geregulariseerd dient te worden. Ook het nieuw artikel 4.8.28, §2 VCRO dat aan de Raad toelaat de kosten ten dele ten laste van de verliezende partij te leggen, kan in dit kader positief worden onthaald.

Bovenstaande voorstellen kaderen ook in de aanbevelingen tot het verhogen van de vereisten om een proces in te stellen. Vanzelfsprekend dienen deze voorstellen te worden afgetoetst aan het criterium van een adequate rechtsbescherming.

Wat de procesduur betreft kan de werking van de Raad moeilijk efficiënt genoemd worden. De oorzaken hiervan zijn bekend en hebben betrekking op de historische achterstand en de onderbezetting van de Raad. De cijfers tonen evenwel aan dat een lichte trend merkbaar is tot een snellere rechtspleging. Uit de cijfers is evenwel niet af te leiden of dit te wijten is aan de verhoging van het aantal rechters of aan de vernieuwingen die sinds september 2012 zijn doorgevoerd. Ook staat niet vast of deze trend standvastig genoeg is om te spreken van een trendbreuk. Rechtseconomisch kan, zeker op lange termijn, gesteld worden dat de lange procesduur niet per definitie inefficiënt hoeft te zijn. Indien potentiële beroepsindieners immers op de hoogte zijn van de problematische achterstand van dossiers en de lange wachttijd kan dit voor hen een stimulans zijn om bij aanvang van een stedenbouwkundige procedure een technisch en juridisch

voldoende onderbouwd dossier in te dienen, of eventueel over te gaan tot schikking. Voorwaarde is wel dat er algemene informatie is over de achterstand. Hierbij wordt de procestijd gezien als een onderdeel van de proceskost. Hoe hoger de proceskost, hoe lager de bereidheid tot procederen.

Hiermee wordt aangeknoopt bij de mogelijkheden tot alternatieve geschillenbeslechting. Alternatieve geschillenbeslechting zorgt ervoor dat een dossier uit juridische procedure wordt gehouden waardoor ook de kosten ten laste van de partijen worden gelegd. Het nieuw artikel 4.8.5 VCRO met betrekking tot bemiddeling kan in dit verband vanuit rechtseconomisch perspectief worden toegejuicht. Bemiddeling laat immers toe om partijen een – hypothetische – situatie te creëren waarbij voldaan is aan ideale marktconditie. Tijdens een bemiddeling kan er immers een volledige informatie-uitwisseling tot stand komen en worden transactiekosten geïnternaliseerd. Hierbij moet genuanceerd worden dat de rechtbank wel de mogelijkheid moet blijven hebben om het akkoord dat tijdens de bemiddeling is ontstaan in rechte te beoordelen. Als immers een akkoord ontstaat waarbij de partijen – hypothetisch gezien – de kosten bij de samenleving leggen ontstaat er een inefficiënt akkoord dat ingaat tegen de welvaartsmaximalisatie.

Snelheid en een optimalisering van de rechtsbescherming als primaire doelstelling van de decreetgever en tevens als verantwoording van de noodzakelijkheidsvereiste van artikel 10 BWHI, lijken vandaag mijlenver af te staan van de realiteit. Zeker wanneer blijkt dat deze doelstellingen destijds werden afgewogen tegenover de trage rechtsbescherming die door de RvS werd geboden. Ondertussen heeft de RvS zijn historische achterstand op het vlak van ruimtelijke ordening en stedenbouw weggewerkt. Toch moeten de ingrepen die door de Vlaamse decreetgever zijn ingevoerd een eerlijke kans krijgen en zal de Vlaamse overheid om –indachtig de woorden van Gaston Geens– moeten “bewijzen dat wat wij zelf doen, beter doen”.

Ook langs de kant van de verzoekindieners dringt een mentaliteitswijziging zich op. Met het voeren van procedures mag niet lichtzinning worden omgesprongen. Integendeel, zeker in een tijd waarin ook het budget van de overheid gedeeld en gevierendeeld wordt moeten gerechtelijke procedures volgens mij behandeld worden als een schaars goed waarmee efficiënt dient te worden omgesprongen.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag luidt dan ook dan werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen op dit moment niet efficiënt is. Dit zal op korte termijn ook zo blijven, zolang de historische achterstand blijft bestaan. Op lange termijn kan de Raad wel bijdragen tot een welvaartsmaximalisatie al is het maar doordat de lessen die getrokken worden uit de opstartperiode van de Raad als voorbeeld genomen kunnen worden “van hoe het niet moet” bij de oprichting van andere administratieve rechtscolleges.

BIBLIOGRAFIE

Wetgeving en voorbereidende handelingen

Verdrag 4 november 1950 tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, *BS* 19 augustus 1955, *err. BS* 29 juni 1961.

Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994, *BS* 17 februari 1994.

Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Wet 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, *BS* 12 april 1962.

Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, *BS* 21 maart 1973.

Gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980.

Gecoördineerde decreten van 15 mei 2009 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, *BS* 20 augustus 2009.

Decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden, *BS* 19 december 2011.

Decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, *BS* 24 augustus 2012.

Besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, *BS* 20 augustus 2009.

Besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen; *BS* 26 augustus 2009.

Besluit van de Vlaamse Regering van 20 november 2009 houdende de bekrachtiging van het reglement van orde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 30 november 2009.

Besluit van de Vlaamse Regering van 24 september 2010 tot wijziging van de zetel van de Raad voor vergunningsbetwistingen, vastgesteld bij artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering

van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, *BS* 27 oktober 2010.

Besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot wijziging van artikel 7 en 9 en tot invoeging van artikel 9/1 tot 9/3 in het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, *BS* 16 augustus 2011.

Besluit van de Vlaamse Regering van 23 maart 2012 tot wijziging van de artikelen 9, 9/1 en 9/2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, *BS* 24 april 2012.

Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 8 augustus 2012.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2013 houdende de organisatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, *BS* 26 april 2013.

Parl.St. Senaat, BZ 1991-92, nr. 100-48/2.

Parl.St. Senaat, 1995-96, nr. 1-321/1.

Parl.St. Ned.Cult.R., 1973-74, nr. 122/1.

Parl.St. W.Parl. 2005-06, 309/1.

Parl.St. VI.Parl. 2005-06, 578/1.

Parl.St. VI.Parl. 2005-06, 637/1.

Parl.St. VI.Parl. 2008-09, 2011/1.

Parl.St. VI.Parl. 2011-2012, 1509/1.

Rechtspraak

Arbitragehof 22 oktober 1986, nr. 27.

Arbitragehof 20 december 1985, nr. 7.

Arbitragehof 19 december 2002, nr. 189/2002.

Arbitragehof 30 april 2003, nr. 49/2003.

Arbitragehof 28 september 2006, nr. 147/2006.

GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

Cass. 28 maart 2012, P.11.2083.F.

RvS 6 november 2009, nr. 197.645, Martens en Carron.

RvS 10 oktober 2011, nr. 215.674.

RvS 16 december 2011, nr. 216.901.

RvS 12 oktober 2012, nr. 220.991.

RvS 12 oktober 2012, nr. 220.989.

RvVb 20 april 2010, S/2010/0017.
RvVb 20 oktober 2010, nr. A/2010/0034.
RvVb 15 december 2010, nr. A/2010/0056.
RvVb 20 juni 2011, nr. S/2010/0066.
RvVb 12 juli 2011, nr. S/2011/0076.
RvVb 23 augustus 2011, nr. S/2011/0083.

Rechtsleer

ADAMS, M., *Ökonomische Theorie des Rechts – Konzepte und Anwendungen*, Frankfurt, Peter Lang, 2002, 509 p.

ADLER, M.D. en POSNER, E.A., *Cost-benefit analysis. Legal, economic, and philosophical perspectives*, Chicago-Londen, The University of Chicago Press, 2001, 351 p.

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2004, 499 p.

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.

ALEN, A., "Twintig jaar grondwettelijkheidstoezicht op wetgevende normen, Krachtlijnen van de rechtspraak van het Arbitragehof van 1985 tot 2004", *TBP* 2005, 213-226.

BACKHAUS, J. G., *The Elgar Companion to Law and Economics*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2005, 763 p.

BEHRENS, P., *Die Ökonomischen Grundlagen des Rechts*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1986, 370 p.

BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2000, 649 p.

BLANKENBURG, E., COMMAILLE, J. en GALANTER, M., *Disputes and Litigation*, Oñati, Oñati Proceeding, 1991, 168 p.

BOES, M., "De nieuwe procedureregels voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen", *RW* 2012-13, 1122-1136.

BOES, M., VERBIST, S., VAN ALSENOY, K. en GEENS, J., "Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid", *RW* 2009-10, nr. 1, 2-29.

BREMS, E., BROECKX, K., DEBERSAQUES, G., DE SMET, B., D'HOOGHE, D., GEENS, K., GELDERS, M., LAENENS, J., LUST, S., MOSSELMANS, S., PITEUS, K., Taelman, P., THION, P., TRAEST, P., VEROUGSTRAETE, I. EN WAGNER, K., *Goed procesrecht, goed procederen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 728 p.

CABRILLO, F. en FITZPATRICK, S., *The economics of Courts and litigation*, Cheltenham – Northampton, Edward Elgar, 2008, 272 p.

COOTER, R. en ULEN, T., *Law and economics*, Boston, Pearson, 2008, 582 p.

DE MEYERE, L., "De Raad voor vergunningsbetwistingen onder de loep: bevoegdheid Vlaamse decreetgever en beroepstermijnen", *TBO* 2001, 147-156.

DEBERSAQUES, G. en HUBEAU, B. (eds.), *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw – geannoteerd*, Brugge, Die Keure, 2011, 611 p.

DIRIX, E., TILLEMANS, B. en VAN ORSHOVEN, P., *De Valks juridisch woordenboek*, Antwerpen-Oxford, 2010, 621 p.

FAURE, M. en SMITS, J. S. (eds.), *Does Law matter? – On Law and Economic Growth*, Cambridge – Antwerpen – Portland, Intersentia, 2011, 416.

FLAMEY, P. en VERHELST, G., *Ruimtelijke Ordening herbekeken. Analyse van de Vlaamse Codex R.O. en het Decreet Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Vandenbroele, 2010, 393 p.

GEORGAKOPOULOS, N. L., *Principles and Methods of Law and economics. Basic tools for normative reasoning*, New York, Cambridge University Press, 2005, 378 p.

HOLZHAUER, R.W., TEIJL, R., BACKHAUS, J., FAURE, M., FRANKEN, H. en HOL, T., *Inleiding rechtseconomie*, Arnhem, Gouda Quint, 1989, 345 p.

HUBEAU, B., VANDEVYVERE, W. en DEBERSAQUES, G. (eds.), *Handboek Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 2010, 1419 p.

LANCKSWEERDT, E., "Bemiddeling en ruimtelijke ordening", *TROS* 2010, 229-259.

LEENDERS, I., VAN ACKER, F., TOLLENAERE, V., VAN ASSCHE, P., VERKEST, J., VANHERCK, K., DE WOLF, G., VAN DEN BERGHE, J. en VANSANT, P., *Zakboekje Ruimtelijke ordening 2013*, Mechelen, Kluwer, 2013, 908 p.

LEENDERS, I., VAN ACKER, F., TOLLENAERE, V., VAN ASSCHE, P., DESMET, A., VERKEST, J., VAN DEN BERGHE, J. en VANSANT, P. (eds.), *Zakboekje ruimtelijke ordening 2011*, Mechelen, Kluwer, 2010, 911 p.

LUST, S. "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", in *Voorafname op vriendschap: Vrienden schrijven voor Dirk Lindemans bij zijn 60^e verjaardag*, Brugge, Die Keure, 157-193.

LUST, S., "Het wijzigingsdecreet ruimtelijke ordening van 27 maart 2009 op de proef gesteld" (noot onder GwH 27 januari 2011), *RABG* 2011, 479-498.

MAES, A., *Raad voor Vergunningsbetwistingen – Leidraad bij de procedure en overzicht van rechtspraak*, Brugge, Vanden Broele, 2013, 244 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1277 p.

MOLIN, J., "De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscollages op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011), *RW* 2011-12, 1640-1645.

NENTJES, A., *Elementaire rechtseconomie*, Groningen, Wolters – Noordhoff, 1993, 139 p.

POPELIER, P., *Procederen voor het Grondwettelijk Hof*, Antwerpen-Oxford, Intersentia, 2008, 426 p.

POSNER, R.A., *Economic Analysis of law*, Boston-Toronto-Londen, Little Brown and Company, 1992, 722 p.

RIMANQUE, K., *De Grondwet toelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

ROELANDTS, B en DEFOORT, P.J., "Eerste reparaties aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening", *TROS* 2011, 5-35.

ROELANDTS, B. en DEFOORT, P.-J., "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS* 2009, 71-195.

VAN ACKER, F., "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", in I. LEENDERS, F. VAN ACKER, V. TOLLENAERE, P. VAN ASSCHE, J. VERKEST, K. VANHERCK, G. DE WOLF, J. VAN DEN BERGHE en P. VANSANT (eds.), *Zakboekje ruimtelijke ordening 2013*, Mechelen, Kluwer, 2012, 476-526.

VAN DAMME, M., "Het wegwerken van de achterstand in de rechtsbedeling door de Raad van State", *RW* 1998-99, 1469-1474.

VAN VELTHOVEN, B.C.J. en VAN WIJCK, P.W., *Recht en efficiëntie – een inleiding in de economische analyse van het recht*, Deventer, Kluwer, 1997, 337 p.

VANDAELE, A., "De Raad van State als administratieve cassatierechter na de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening", *CDPK* 2012, 272-292.

VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek van het Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 1530 p.

VANPRAET, J., "Deelstatelijke administratieve rechtscolleges: enkele beschouwingen bij het arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof", *TBP* 2011, 195-201.

VELAERS, J., *De grondwet en de Raad van State Afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1041 p.

VERBIST, S., "De intrekings- en wederbeslissingsbevoegdheid van de lokale tuchtverheid in het licht van de hervormingsbevoegdheid van de beroepscommissie voor tuchtzaken. Toch een bestuurlijke lus in Vlaanderen?" in D. DHOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE, *Liber amoricum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 575-588.

VERBIST, S., "De Raad voor Vergunningsbetwistingen", in A. ALLEN, A., MAES, G., SOTTIAUX, S. (eds.), *Publiekrecht*, Themis, Brugge, Die Keure, 2012, 111-147.

WIJNANTS, A. en DE RIDDER, S., "'De Deur staat open ...' Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in D. DHOOGHE, K. DEKETELAERE en A.M. DRAYE, *Liber amoricum Marc Boes*, Brugge, Die Keure, 2011, 607-617.

BERX, C., BOES, M., DE BATSELIER, N., DEKETELAERE, K., DE RYNCK, F. en DILLEN, M., *Naar een snellere en betere besluitvorming over complexe projecten. Verslag van de Commissie Investeringsprojecten*, 104 p,
docs.vlaamsparl.be/docs/biblio/opendigibib/monografie/2010/118_eindverslag_expertencommissie.pdf.

X, *Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten – Institutioneel akkoord voor zesde staatshervorming*, 70 p.,
www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTING, *Beleidsplan 2010 – 2011*, 10 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/RvVb%20beleidsplan%202010-2011.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Beleidsplan, 2011 – 2012*, 15 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/RvVb%20beleidsplan%202011-2012.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2009-2010*, 88 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB_2009_2010_LR.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2010 - 2011*, 95 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslag%20RvVB2011_website.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 - 2012*, Deel I, 67 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%201.pdf.

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN, *Jaarverslag 2011 - 2012*, Deel II, 48 p.,
www.rwo.be/Portals/100/RVVB/Jaarverslagen/Jaarverslag%20RvVb%202011-2012_LR_Deel%202.pdf.

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2012*, 52p.,
www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jv2012_vlaamse_ombudsdienst.pdf.

VLAAMSE OMBUDSDIENST, *Jaarverslag 2011*, 64 p.,
www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/documentatie/pdf/jaarverslag_2011.pdf.

VLAAMSE REGERING, *Persmededeling 27 maart 2009*,
www.vlaanderen.be/servlet/Satellite?c=NB_Nieuwsbericht&cid=1236622276686&p=1106040582718&pagename=nieuwsberichten%2FNB_Nieuwsbericht%2FNieuwsbericht&themaId=1130299213481.

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De Raad voor vergunningsbetwistingen naast de Raad van State: noodzakelijk, wenselijk of overbodig? Bespreking en rechtseconomische analyse

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**

Jaar: **2013**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Renckens, Tom

Datum: **14/05/2013**