



HANDHAVINGSPLAN RUIMTELIJKE ORDENING 2010

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	1
KRACHTLIJNEN.....	1
DEEL 1: CONTEXT EN BELEIDSVISIE	3
1 HET HANDHAVINGSPLAN ALS NIEUW INSTRUMENT.....	4
1.1 SITUERING IN DE VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING	4
1.2 DOEL EN STREKKING.....	4
2 BELEIDSVISIE EN HORIZON VAN HET HANDHAVINGSPLAN.....	4
2.1 BELEIDSVISIE	4
2.2 HORIZON VAN HET HANDHAVINGSPLAN.....	6
DEEL 2: OMGEVINGSANALYSE.....	7
3 CIJFERS EN KENGETALLEN.....	8
3.1 GLOBALE ANALYSE: VERDER INVESTEREN IN CIJFERS NODIG	9
3.2 PROCESSEN-VERBAAL EN STAKINGSBEVELEN	9
3.3 HERSTELVORDERINGEN	10
3.4 VONNISSEN EN ARRESTEN	11
3.5 DE UITVOERING VAN HERSTELMAATREGELEN	11
3.6 DE ADVIESAANVRAGEN BIJ DE HOGE RAAD.....	12
3.6.1 Instroom en uitstroom.....	12
3.6.2 Spreiding van de herstellvorderende activiteit.....	12
3.6.3 Verhouding eensluitende tegenover niet-eensluitende adviezen.....	14
4 DE HANDHAVINGSPARTNERS.....	14
4.1 DE DIENSTEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID.....	14
4.2 DE LOKALE BESTUREN	15
4.3 DE LOKALE POLITIE EN DE PARKETTEN.....	15
4.4 DE HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID	15
DEEL 3: KADER VOOR HET HANDHAVINGSBELEID VOOR DE KOMENDE 5 JAAR.....	17
5 HET HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM	18
5.1 TOEZICHT EN OPSPORING.....	19
5.2 VERGUNNINGENREGISTER EN HET AS-BUILT ATTEST.....	20
5.3 WAARSCHUWING EN AANMANING	21
5.4 PROCESSEN-VERBAAL.....	22
5.5 STAKINGSBEVEL	23
5.6 ADMINISTRATIEVE GELDBOETE	24
5.7 HET STEDENBOUWKUNDIG ATTEST EN DE REGULARISATIEVERGUNNING	24
5.8 PLANOLOGISCH ATTEST EN PLANNINGSINITIATIEF	25
5.9 MINNELIJKE SCHIKKING EN BEMIDDELING	26
5.10 DE HERSTELVORDERING.....	27
5.11 DE DWANGSOM EN ANDERE DRUKKINGSMIDDELEN.....	28
5.12 DE AMBTSHALVE UITVOERING	29

6	DE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN (SD)	31
6.1	DE HANDHAVING ALS INSTRUMENT VOOR EEN GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING (SD 1).....	31
6.2	EEN EFFECTIEVE, EFFICIËNTE EN DOELMATIGE HANDHAVING (SD 2)	31
6.3	EEN TRANSPARANTE MAATSCHAPPELIJK GEDRAGEN HANDHAVING (SD 3).....	32
6.4	SAMENWERKENDE OVERHEDEN (SD 4)	32
6.5	DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN.....	33
7	DE OPERATIONELE DOELSTELLINGEN (OD)	35
7.1	MONITORING VAN HET HANDHAVINGSBELEID (OD 1)	35
7.2	KRACHTDADIGE EN GEDIFFERENTIEERDE HANDHAVING (OD 2).....	37
7.2.1	Inzetten op preventie	37
7.2.2	Modeltraject voor curatieve aanpak.....	38
7.3	BELEIDSREGELS INZAKE DE HERSTELVORDERING EN HET UITVOEREN VAN VONNISSEN	40
7.3.1	Beleidsregels inzake de herstellvordering	40
7.3.2	Beleidsregels inzake het uitvoeren van vonnissen	43
7.4	PARTNERSCHAP MET STERKE LOKALE BESTUREN EN WEDERZIJD'S RESPECT EN VERTROUWEN. (OD 3).....	45
7.4.1	Sterke lokale besturen	45
7.4.2	De relatie tussen de lokale besturen en het Agentschap Inspectie RWO	45
7.4.3	De relatie tussen de Hoge Raad en het Agentschap Inspectie RWO	46
7.4.4	De relatie tussen de Hoge Raad en de lokale besturen	47
7.4.5	De driehoeksverhouding tussen de Hoge Raad, het Agentschap Inspectie RWO en de lokale besturen: samen tegen de verkoking.....	48
7.4.6	De verhouding tussen de handhavende besturen en het Departement RWO	49
7.4.7	De verhouding tussen handhaving in de ruimtelijke ordening en de handhaving in relevante sectoren	49
7.4.8	Nood aan structureel overleg tussen de handhavingpartners	49
7.5	VERHOUDING TUSSEN DE PIJLERS VAN RUIMTELIJKE ORDENING IN FUNCTIE VAN DE HANDHAVING	50
7.5.1	De verhouding tussen handhaving en planning.....	50
7.5.2	De verhouding tussen handhaving en vergunningen.....	51
7.5.3	De verhouding tussen planning en vergunningen	51
7.6	DE INHOUDELIJKE PRIORITEITEN. HET VRIJWAREN VAN DE TOEKOMSTIGE RUIMTELIJKE ORDENING – RECHTVAARDIG OMGAAN MET HET VERLEDEN (OD 4)	52
7.6.1	Gezamenlijke prioriteiten. Parallele bevoegdheden.....	52
7.6.2	Prioriteiten op het gewestelijk niveau	53
7.6.3	Prioriteiten op het lokale niveau	54
7.6.4	Rechtvaardig omgaan met het verleden.....	54
7.7	EEN PROCESMATIGE BENADERING OP HANDHAVEN (OD 5)	55
7.7.1	Opstarten van een risicoanalyse	55
7.7.2	Een risicoanalyse in functie van prioriteiten en klachtenopvolging	55
7.8	EEN MODERN COMMUNICATIEBELEID OP TWEE NIVEAUS (OD 6)	56
7.8.1	De lokale besturen: eerstelijns loket functie.....	56
7.8.2	De diensten van de Vlaamse overheid: ondersteuning	58
8	DE FINANCIERING VAN HET LOKALE HANDHAVINGSBELEID	58
8.1	FINANCIËLE KENGETALLEN EN ANALYSE	58
8.2	DE FINANCIERING VAN HET HANDHAVINGSPLAN	60

9	MOGELIJKE VERBETERTRAJECTEN	61
9.1	ONDERZOEK NAAR VOLWAARDIGE VORM VAN BESTUURLIJKE HANDHAVING	61
9.2	ONDERZOEK NAAR RECHTSZEKERHEID VAN HET VERMOEDEN VAN VERGUNNING.....	62
9.3	ONDERZOEK NAAR RECHTSZEKERHEID VOOR IN HET VERLEDEN VERGUNDE TOESTANDEN WAARVAN DE VERGUNNING WERD Vernietigd.	62
9.4	ONDERZOEK NAAR EEN GROTERE SYNERGIE TUSSEN DE HANDHAVING IN DE DIVERSE SECTOREN	62
NOTEN:		63

VOORWOORD

Het voorliggende Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening (hierna: Handhavingsplan) is opgesteld in uitvoering van artikel 6.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Het door de Vlaamse Regering op 11 december 2009 voorlopig vastgestelde ontwerp van het Handhavingsplan werd overeenkomstig artikel 6.1.4, §2, 1°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening opgemaakt door het Agentschap Inspectie RWO. Dit ontwerpplan werd opgemaakt na overleg met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (V.V.S.G.), de Vereniging van Vlaamse Provincies (V.V.P.), de parketten-generaal (en de daaronder ressorterende parketten) en de Expertisecel Leefmilieu en Stedenbouw. De beleidsvisie en de prioriteiten opgenomen in het voorliggend Handhavingsplan vormen voor het College van Procureurs-generaal het richtinggevend kader om hun prioriteitennota op af te stemmen

Over het ontwerpplan werden overeenkomstig artikel 6.1.4, §2, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening drie adviezen ingewonnen.

De V.V.S.G. bracht op 25 januari 2010¹ een advies uit. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) verleende op 27 januari 2010 advies². Ten slotte bracht Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (verder de Hoge Raad) 29 januari 2010 een advies uit³.

Op grond van het ontwerpplan en de voornoemde adviezen stelde de Vlaamse Regering op *** voorliggend Handhavingsplan definitief vast.

KRACHTLIJNEN

Het Handhavingsplan is een nieuw beleidsinstrument binnen het Vlaamse ruimtelijke orderingsrecht dat de veruitwendigen is van de beleidsvisie van de Vlaamse Regering op de handhaving in de ruimtelijke ordening.

In essentie bevat het Handhavingsplan beleidsregels en aanbevelingen die door de Vlaamse Regering worden vooropgesteld met het oog op het realiseren van die beleidsvisie. Dit gebeurt door het expliciteren van de inzet van het handhavingsinstrumentarium en door het formuleren van te realiseren strategische en operationele doelstellingen .

Hiermee beoogt het Handhavingsplan ook de onderlinge afstemming van de taken en opdrachten van alle handhavingspartners.

Het opmaken van een Handhavingsplan impliceert tevens dat bepaalde prioriteiten worden gesteld die gebaseerd zijn op duidelijke en transparante beleidskeuzes.

Het Handhavingsplan maakt de beleidsvisie van de Vlaamse Regering zowel voor de betrokken handhavingspartners als voor de burger kenbaar en toegankelijk. Het Handhavingsplan is dus niet alleen een richtsnoer voor het bestuurlijk optreden van de betrokken handhavingspartners, maar is ook een leidraad voor de burger die recht heeft op een zo transparant mogelijk handhavingsbeleid. Het Handhavingsplan biedt in beide opzichten een antwoord op een aantal vragen:

1. Wat is de beleidsvisie van de Vlaamse Regering op de handhaving in de ruimtelijke ordening?
2. Wat zijn in het licht van deze beleidsvisie de relevante cijfers?
3. Welke zijn de betrokken handhavingspartners?
4. Welke handhavingsinstrumenten zijn er?
5. Welke strategische doelstelling wenst de Vlaamse Regering te realiseren?
6. Welke operationele doelstellingen moeten worden bereikt om de strategische doelstelling te kunnen realiseren.
7. Wat zijn de prioriteiten op het terrein binnen de handhaving?
8. Wat zijn de taken en opdrachten van elk van de handhavingspartners hierin?
9. Hoe kunnen de handhavingsinstrumenten optimaal worden ingezet?

Tenslotte is het Handhavingsplan ook een instrument om het maatschappelijk draagvlak voor handhaving binnen het beleidsveld ruimtelijke ordening te vergroten. Dit zal finaal ook leiden tot een betere naleving van de rechtsregels van het Vlaamse ruimtelijke ordeningsrecht. Het Handhavingsplan zal vanuit dit oogpunt ook open en direct gecommuniceerd worden naar de burger.

Het handhavingsbeleid zal verder verfijnd worden op basis van de ervaring die bij de uitvoering van het plan wordt opgedaan.

DEEL 1: CONTEXT EN BELEIDSVISIE

1 HET HANDHAVINGSPLAN ALS NIEUW INSTRUMENT

1.1 SITUERING IN DE VLAAMSE CODEX RUIMTELIJKE ORDENING

Het Handhavingsplan is door de decreetgever als nieuw beleidsdocument geïntroduceerd in de nieuwe Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die op 1 september 2009 in werking is getreden. Overeenkomstig artikel 6.1.5, §1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening omvat het Handhavingsplan het volgende:

- 1° beleidsregels betreffende een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de bevoegdheden van de stedenbouwkundige inspecteurs en de door de Vlaamse Regering of gouverneur aangewezen ambtenaren, vermeld in artikel 6.1.5, eerste lid;
- 2° beleidsregels die door de stedenbouwkundige inspecteurs en de ambtenaren, vermeld in het eerste lid, in acht worden genomen bij de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaak en van de overige bevoegdheden die hun krachtens deze titel worden opgedragen;
- 3° eventuele beleidsregels betreffende de eenvoudige afdoening van adviesvragen, vermeld in artikel 6.1.9;
- 4° aanbevelingen betreffende een preventieve en curatieve aanpak van misdrijven, vermeld in artikel 6.1.1.;
- 5° aanbevelingen betreffende de bekostiging van het lokale handhavingsbeleid.

Met uitzondering van punt 3⁴, zijn deze opdrachten van het Handhavingsplan ingevuld in deel 3 dat het kader bevat voor het handhavingsbeleid de komende 5 jaar.

1.2 DOEL EN STREKKING

Het Handhavingsplan bevat de beleidsvisie met de prioriteiten hierin van de Vlaamse Regering op de handhaving in de ruimtelijke ordening.

Het handhavingsbeleid wordt via dit handhavingsplan voor alle betrokken handhavingspartners en voor de burger kenbaar en toegankelijk.

Het spreekt voor zich dat de overheden een voorbeeldfunctie hebben. In die zin is het Handhavingsplan als beleidsdocument van de Vlaamse Regering richtinggevend voor het handelen van de diensten van de overheden. Deze hebben dus de opdracht de in het Handhavingsplan vervatte beleid loyaal te implementeren en te operationaliseren.

2 BELEIDSVISIE EN HORIZON VAN HET HANDHAVINGSPLAN

2.1 BELEIDSVISIE

De drie facetten van de ruimtelijke ordening – plannen, vergunnen en handhaven – moeten samen de basisdoelstelling die verwoord is in artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening realiseren:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”

Deze basisdoelstelling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet dus ook mee vanuit de handhaving worden gerealiseerd. Dit impliceert een correcte naleving door bestuurders en burgers van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, indien mogelijk spontaan, indien vereist onder het gebruik van dwangmaatregelen.

Een dergelijk handhavingsbeleid moet steeds op twee fronten actief zijn.

Ten eerste is er de preventieve pijler.

Alert en diligent preventief optreden van de handhavende besturen zorgt ervoor dat er minder bouwinbreuken voltrokken kunnen worden. Door duidelijk te communiceren, informatie te verstrekken en afracend te werken, kan de overheid de burgers sensibiliseren en mogelijke overtreders beletten om een inbreuk te begaan.

Ten tweede is er de curatieve pijler.

Er zullen immers steeds inbreuken overblijven die reeds voltrokken zijn en die een gepast herstel vragen. De doelstelling vanuit het handhavingsbeleid is om zo snel mogelijk, zo goed mogelijk rechtsherstel te verwezenlijken.

In de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening⁵ wordt ook ingezet op een effectieve handhaving met voldoende hoge handhavingniveaus. Grotere beleidseffectiviteit, -efficiëntie en administratieve vereenvoudiging, die ook op de andere terreinen van de ruimtelijke ordening moeten gerealiseerd worden, m.n. de planning en het vergunningenbeleid, moet samengaan met een efficiënt, effectief en doelmatig handhavingsbeleid.

Gegeven de beschikbare mensen en middelen kunnen niet alle overtredingen vastgesteld worden. Hierdoor is dus ook een gelijke berechting van alle overtreders in de dagelijkse praktijk niet haalbaar. Niet alle inbreuken kunnen immers opgemerkt, vastgesteld, beteugeld en hersteld worden.

Naast de fysieke onmogelijkheid om alle inbreuken op te sporen en te beteugelen bestaat er ook de beleids- en appreciatiebevoegdheid van de stedenbouwkundige inspecteur en/of het college van burgemeester en schepenen in concrete gevallen. Ook leggen andere actoren (parketten, rechtbanken) in het handhavingsbeleid, hetzij om reden van opportuniteit, hetzij om redenen van recht, niet steeds dezelfde accenten.

Omwille van al deze redenen moeten er bij het handhaven duidelijke en transparante beleidkeuzes worden gemaakt die eveneens bepaalde handhavingsprioriteiten bevatten. Om binnen het beleidskader en de gestelde prioriteiten een maximaal resultaat te verwezenlijken moeten er ook goede afspraken gemaakt worden tussen de handhavingspartners en moeten de taken en opdrachten van alle betrokken handhavingspartners onderling worden afgestemd. Een coöperatief partnerschap tussen alle betrokken handhavingspartners is hierbij de doelstelling.

2.2 HORIZON VAN HET HANDHAVINGSPLAN

De Vlaamse Regering stelt dit Handhavingsplan in beginsel vast voor de duur van vijf jaar. Er wordt tevens een jaarlijkse evaluatie voorzien van het Handhavingsplan. Dit kan leiden tot bijkomende inzichten en een verfijning van het plan.

Er kan pas geëvalueerd worden op basis van goede cijfers die een eenduidige en door alle partners aanvaarde interpretatie mogelijk maken. Daarom wordt verder in dit plan, bij de operationele doelstellingen, sterk ingezet op monitoring. Alle handhavingspartners hebben een rol te spelen in de jaarlijkse evaluatie van de handhaving. Daarom moeten elk bestuursniveau en elke partner hun verantwoordelijkheid nemen zodat een goed monitoringsinstrument kan worden opgezet.

De handhaving is als derde pijler van de ruimtelijke ordening, naast de planning en de vergunningen, gericht op het realiseren van de doelstellingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Handhaving vereist een preventieve en een curatieve aanpak van inbreuken. Evenwel kunnen niet alle inbreuken worden vastgesteld, vervolgd en hersteld. Bij het handhaven moeten daarom duidelijke en transparante beleidskeuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Het optreden van de betrokken handhavingspartners moet hierbij op elkaar worden afgestemd.

Het Handhavingsplan heeft een horizon van vijf jaar.

De handhaving wordt continu opgevolgd en het Handhavingsplan wordt jaarlijks geëvalueerd. Dit kan leiden tot een verfijning van dit plan.

DEEL 2: OMGEVINGSANALYSE

In de omgevingsanalyse worden twee facetten toegelicht. Ten eerste worden enkele bestaande cijfers besproken. Daarna wordt de rol van de verschillende de handhavingspartners beschreven.

3 CIJFERS EN KENGETALLEN

	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998
Processen-verbaal												
door gemeente / andere instanties	2153	2323	2261	2043	2 084	2 501	2 312	1 997	2 061	2 065	1 954	2 480
door inspectie RWO	632	552	436	462	451	408	498	516	388	318	422	483
TOTAAL	2785	2875	2697	2505	2 534	2 909	2 810	2 513	2 449	2 383	2 376	2 963
Stilleggingen												
door gemeente / andere instanties	1001	1034	827	722	509	442	608	428	457	306	81	153
door inspectie RWO	240	144	129	93	121	79	215	38	41	38	33	78
TOTAAL	1241	1178	956	815	630	521	823	466	498	344	114	231
Herstelvorderingen*												
herstel vd plaats / staken strijdig gebruik	175	231	135			850	911	1 087	1 027	917	1 082	1 717
Aanpassingswerken	25	7	21			82	45	93	72	167	191	268
Meerwaarde	11	5	40			64	13	23	6	20	45	51
TOTAAL	211	243	196	153	943	996	969	1 203	1 105	1 104	1 318	2 036
Vonnissen & Arresten												
herstel vd plaats / staken strijdig gebruik	112	125	118	158	149	122	131	76	105	183	141	251
<i>met dwangsom</i>	112	125	114	132	69	117	117	63	92	154	105	174
<i>zonder dwangsom</i>	0	0	4	26	80	5	14	13	13	29	36	77
Aanpassingswerken	14	16	12	14	9	3	4	1	5	18	8	7
<i>met dwangsom</i>	14	16	11	11	7	3	4	0	3	16	8	5
<i>zonder dwangsom</i>	0	0	1	3	2	0	0	1	2	2	0	2
Meerwaarde	14	25	15	32	25	22	7	5	12	24	35	55
totaal vonn en arr met herstelmaatregel	140	166	145	204	165	147	142	82	122	225	184	313
veroordeling zonder herstelmaatregel	36	46	39	84	32	108	92	32	39	67	94	97
Vrijspreek			20	48	145	55	30	15	32	36	51	43
totaal vonn en arr in kr v gewijsde	176	212	204	336	342	310	264	129	193	328	329	453
Uitvoering vonn & arr												
uitgevoerde V&A volgens BI	423	1241	554	348	250	267	360	309	270	122	236	326
% uitgevoerde vonnissen	320	748	382	171	152	182	254	377	221	54	128	104

Tabel 1 :

Bron : VRIND 2009

Noot: * enkel deze ingeleid door de stedenbouwkundige inspecteurs

Bovenstaande tabel is een synthese van bestaande cijfers rond het handhavingsbeleid. De cijferreeksen zijn gebaseerd op gegevens zoals die bekend en geregistreerd zijn bij het Agentschap Inspectie RWO en geven een beeld van het handhavingsbeleid van vóór de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

In het verzamelen van relevant cijfermateriaal zal verder geïnvesteerd worden om te kunnen komen tot een volwaardige monitoring van de handhaving. Met de bestaande cijfers kunnen alvast volgende betekenisvolle beelden gegeven worden.

3.1 GLOBALE ANALYSE: VERDER INVESTEREN IN CIJFERS NODIG

De cijfers geven eerst een zicht op de processen-verbaal opgemaakt door de stedenbouwkundige inspecteurs en de overige handhavingsambtenaren. Deze blijven op een constant niveau.

Algemeen kan worden vastgesteld dat het aantal stilleggingen fors stijgt, terwijl het aantal ingeleide herstellvorderingen terugloopt ten opzichte van de eerste helft van de jaren 2000. Het aantal vonnissen en arresten blijft nagenoeg op een constant peil indien geen rekening wordt gehouden met het atypische jaar 1998.

In de te ontwikkelen monitoring zal verder geïnvesteerd worden in meer detail van deze cijfers. Het betreft ondermeer op niveau van de processen-verbaal:

- Eenduidigheid van de cijfers,
- De ernst, aard of omvang van de vastgestelde inbreuken,
- De ligging ervan in ruimtelijk kwetsbaar, open ruimtegebied, of de overige gebieden (cf. artikel 6.1.41, §5, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening);
- Zijn de processen-verbaal op eigen initiatief dan wel op basis van klachten opgemaakt;
- Geeft het vaststellen van deze inbreuken spontaan aanleiding tot het beëindigen van de inbreuken (vrijwillig herstel) en, zo ja, welk percentage van de inbreuken door de vaststelling ervan op zich spontaan tot het gewenste herstel aanleiding geeft (de zgn. uitval).
- Wat is het aandeel van de vastgestelde inbreuken dat in strijd met of zonder een stedenbouwkundige vergunning werd begaan en het aandeel dat eventueel (deels) regulariseerbaar is.
- Wat is het aandeel van de inbreuken dat in strijd met de ter plaatse geldende bestemmingsvoorschriften werd begaan.

3.2 PROCESSEN-VERBAAL EN STAKINGSBEVELEN

Het totaal aantal processen-verbaal schommelt tussen 1998 en 2009 rond een gemiddelde van 2648 op jaarbasis, met een maximum van 2963 en een minimum van 2383. De laatste drie jaren ligt het aantal processen-verbaal boven het gemiddelde. De lichte fluctuaties in de aantallen zijn te verklaren door onzekerheden op het ogenblik van het invoeren van nieuwe regelgeving. Zodra voldoende bekend is welke implicaties nieuwe regelgeving heeft, stijgt

het aantal opnieuw. Recent werd sterker ingezet op het verbaliseren door gewestelijke ambtenaren: nooit lag het aantal processen-verbaal en het aantal stilleggingen door gewestelijke ambtenaren hoger dan in 2009. Gemiddeld wordt ongeveer 4/5^e van de processen-verbaal door de lokale overheden opgemaakt.

Daar waar het aantal processen-verbaal relatief stabiel of slechts licht fluctuerend is, is er in het aantal stakingsbevelen een veel duidelijkere evolutie zichtbaar. Er worden steeds meer stakingsbevelen uitgebracht. Steeds vaker wordt opgetreden tegen overtredingen die zich nog aan het voltrekken zijn.

Het Agentschap Inspectie RWO voerde de afgelopen jaren een weloverwogen aanpak, gericht op preventie via stakingsbevelen. Het instrument werd onder de aandacht gebracht van gemeentelijke ambtenaren, politieagenten en magistraten tijdens opleidingen, studiedagen en atriумgesprekken.

Zodra er een melding binnenkwam over onvergunde werkzaamheden, werd opdracht gegeven deze stil te leggen of ging een gewestelijke ambtenaar ter plaatse. De verbalisanten werden geïnformeerd over de gevallen waarin een stakingsbevel kan worden gegeven en zij konden/kunnen steeds een beroep doen op de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs voor de nodige bijstand en informatie.

Het aandeel van deze processen-verbaal met stakingsbevel, in het geheel van het aantal processen-verbaal, neemt gestaag toe tot 45 % in 2009. Dit houdt in dat in 45 % van de gevallen een betrapping op heterdaad gebeurde, terwijl dit in 1999 nog maar 5 % en in 2004 nog maar 18 % bedroeg.

In 2009 werden in 69 dossiers 123 administratieve boetes voor het doorbreken van een (bekrachtigd) stakingsbevel opgelegd.

3.3 HERSTELVORDERINGEN

De herstellvorderingen op jaarbasis (ingeleid door de stedenbouwkundige inspecteurs) hebben telkens betrekking op overtredingen die werden vastgesteld in een proces-verbaal van het lopende of één van de vorige jaren.

Terwijl het aantal processen-verbaal nagenoeg constant op eenzelfde peil bleef, daalde het aantal herstellvorderingen sterk. Bij deze evolutie kan het volgende worden opgemerkt:

- in de jaren 1999 tot 2001 is er een eerste sterke terugval te zien van het aantal herstellvorderingen. Dit is de periode waarin het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening werd aangenomen en het eerste jaar volgend op de inwerkingtreding op 1 mei 2000. In deze periode werden er 5 wijzigingen aan dit decreet doorgevoerd, waaronder belangrijke wijzigingen aan de regeling voor zonevremde constructies en eerder beperkte aanpassingen op het vlak van handhaving.
- in de periode 2002 tot 2004 wordt een kleine opgang van het aantal herstellvorderingen gevolgd door een verdere daling. In deze periode werden er

- zes wijzigingen doorgevoerd aan het decreet, waaronder enkele belangrijke aanpassingen op het vlak van zonevreemde constructies;
- in de periode 2006 tot heden is er een sterke terugval van het aantal herstellvorderingen waar te nemen. Dit hangt mogelijk samen met de belangrijke wijzigingen op het vlak van handhaving, o.m. de bepalingen inzake de Hoge Raad voor het Herstelbeleid en de wijzigingen m.b.t. de keuze van en de adviesverplichting bij de herstellvordering.

3.4 VONNISSEN EN ARRESTEN

Het aantal effectieve veroordelingen wegens een bouwovertredding ligt, gemeten aan het aantal processen-verbaal, in de periode 1998-2009 op 10.3%. Het cijfer voor 2009 is 6.3%. Het aantal vonnissen waarbij een herstellmaatregel werd bevolen, fluctueert sterk, maar is globaal van eenzelfde niveau de afgelopen 5 jaar.

3.5 DE UITVOERING VAN HERSTELMAATREGELEN

Via de inzet van andere instrumenten, zoals een veel striktere opvolging van de gerechtelijke uitspraken en het innen en invorderen van de dwangsom, werd in een zeer groot aantal gevallen bekomen dat de door de rechtbanken en hoven bevolen herstellmaatregelen door de veroordeelde werden uitgevoerd. Na het opstellen van een proces-verbaal van uitvoering is er sprake van een integrale uitvoering, waarna bijvoorbeeld de wettelijke hypotheek kan worden gelicht.

Wanneer het aantal nieuwe uitspraken op jaarbasis vergeleken wordt met het aantal uitvoeringen per jaar, blijkt dat er – het jaar 2000 uitgezonderd – jaarlijks beduidend meer herstellmaatregelen werden uitgevoerd dan er nieuwe toekomen. Over de gehele periode van 1998 tot 31 oktober 2009 werden er 4706 herstellmaatregelen uitgevoerd terwijl er 2035 gerechtelijke uitspraken waarin een herstellmaatregel werd opgelegd toekwamen. Dit cijfer geeft ook en vooral aan dat de achterstand in de uitvoering van oudere gerechtelijke uitspraken systematisch werd weggewerkt.

In tabel 1 is een piek qua uitvoeringen zichtbaar in de periode van 2006 tot op heden. Dit is te verklaren doordat het Agentschap Inspectie RWO ruim voorafgaand aan 27 juli 2008, d.i. de dag waarop tal van oude gerechtelijke uitspraken zouden verjaren, een extra inspanning leverde om alle gekende uitspraken te herbetekenen en de veroordeelden – met succes – alsnog aan te zetten tot uitvoering. De historische achterstand in de uitvoeringen is daarmee grotendeels weggewerkt, zodat voornamelijk nog een aantal hardnekkige weigeraars overblijven. Uit recente cijfers van het Agentschap Inspectie RWO blijkt dit te gaan om 115 dossiers waarvan in 58 gevallen door de rechtbank een dwangsom werd opgelegd en in 57 gevallen geen dwangsom werd toegekend.

Het aantal uitgevoerde vonnissen ligt, afgewogen aan het aantal processen-verbaal, in de periode 1998-2009 en ook in het jaar 2009 op 15%.

Een verdere inhoudelijke analyse hiervan dringt zich op. Daarbij moet worden nagegaan wat de ernst van de overtreding(en) is, de ligging van de inbreuk, de bevolen herstelmaatregel(en), enz..

3.6 DE ADVIESAANVRAGEN BIJ DE HOGE RAAD

3.6.1 Instroom en uitstroom

De onderstaande tabel geeft de jaarlijkse instroom en uitstroom weer van de bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid/Handhavingsbeleid ingeleide adviesaanvragen⁶. Er wordt opgemerkt dat tot op heden nog geen adviesaanvragen over het uitvoeren van ambtshalve vorderingen werden ingeleid.

De colleges van burgemeester en schepenen zijn samen over alle werkingsjaren heen verantwoordelijk voor 790 adviesaanvragen of ca. 24 % van de adviesaanvragen over herstellvorderingen. Met inbegrip van de gezamenlijke adviesaanvragen, d.w.z. adviesaanvragen van zowel het college van burgemeester en schepenen en de stedenbouwkundige inspecteur, stijgt dit aantal tot 1248 of 38%.

	INSTROOM										UITSTROOM									
	HV < CBS	HV < CBS/SI	HV < SI/CBS	HV < SI	ΣHV CBS en SI	HV < R&H	HV < NBI	Beleidsadvies	Ambtshalve uitvoering	ΣHRH TOTAAL	HV < CBS	HV < CBS/SI	HV < SI/CBS	HV < SI	ΣHV CBS en SI	HV < R&H	HV < NBI	Beleidsadvies	Ambtshalve uitvoering	ΣHRH TOTAAL
2006	145	75	2	301	523	38	3	2	0	566	123	57	2	286	468	26	3	2	0	499
2007	175	138	1	407	721	127	2	0	0	850	184	147	0	387	718	89	2	0	0	809
2008	184	142	0	375	701	47	0	1	0	749	171	136	1	378	686	90	0	1	0	777
2009	227	78	0	487	792	47	3	1	0	843	236	92	0	485	813	49	2	0	0	864
2010	59	25	0	207	291	4	3	0	0	298	62	15	0	213	290	8	3	1	0	302
TOTAAL	790	458	3	1777	3028	263	11	4	0	3306	776	447	3	1749	2975	262	10	4	0	3251
WERKVOORRAAD	14	11	0	28	53	1	1	0	0	55										

Tabel 2: In- en uitstroom adviesvragen bij de Hoge Raad

3.6.2 Spreiding van de herstellvorderende activiteit

3.6.2.1 Optreden van en in gemeenten en provincies

De onderstaande tabel geeft het aantal gemeenten weer per provincie die één of meerdere herstellvorderingen voor advies aan de Hoge Raad hebben voorgelegd. In totaal hebben slechts 154 gemeenten zelf een adviesaanvraag over een herstellvordering gericht aan de Hoge Raad.

PROVINCIE	CBS EN SI		CBS + SI zowel			TOTAAL	GEMEENTEN	NIET
	CBS	SI	C enkel	B enkel				
ANTWERPEN	50	41	31	19	10	60	70	10
LIMBURG	16	41	16	0	25	41	44	3
OOST-VLAANDEREN	42	59	41	1	18	60	65	5
VLAAMS-BRABANT	28	56	23	5	33	61	65	4
WEST-VLAANDEREN	18	57	18	0	39	57	64	7
	129	25	125			279	308	29

Tabel 3: Aantal gemeenten met adviesvraag bij de Hoge Raad

Zoals uit deze cijfers nog kan worden afgeleid zijn de herstellvorderende overheden actief in 279 van de Vlaamse gemeenten en zijn er 29 gemeenten, of ca. 9,4 procent van de Vlaamse gemeenten, waarvoor noch door het college van burgemeester en schepenen noch door de stedenbouwkundige inspecteur sinds het in werking treden van de adviesvereiste van de Hoge Raad op 16 december 2005 een herstellvordering voor advies werd voorgelegd. Verdere analyse van de cijfers geeft aan dat de handhavingsactiviteit niet evenredig gespreid is. Indien abstractie wordt gemaakt van de gemeenten waar door de handhavende overheden tijdens de 4 jaar werking van de Hoge Raad slechts 4 adviesaanvragen voor advies werden voorgelegd (gem. 1/jaar) resten er slechts (279-195) 84 gemeenten waar minstens 5 vorderingen tijdens deze periode voor advies werden voorgelegd.

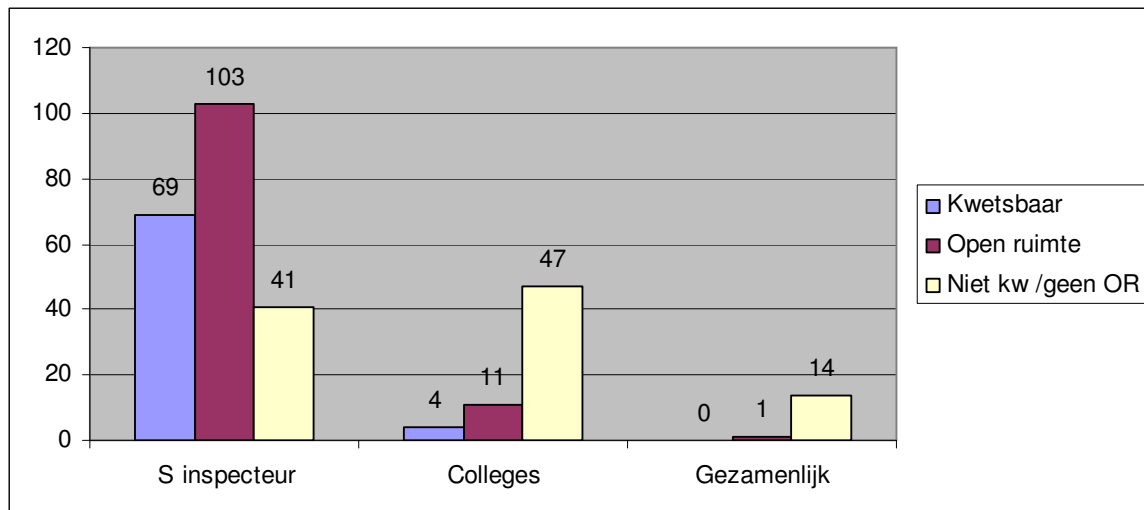
In 25 gemeenten is de laatste vijf jaar enkel het college van burgemeester en schepenen als herstellvorderende overheid opgetreden. In 125 gemeenten werden enkel door de stedenbouwkundige inspecteur herstellvorderingen voor advies voorgelegd.

Het is niet bekend of de door de Hoge Raad eensluidend geadviseerde herstellvorderingen ook effectief bij het parket of bij de rechtbank van eerste aanleg werden ingeleid.

Uit onderlinge contacten blijkt dat in sommige steden en gemeenten de praktijk bestaat om met een eensluidend geadviseerde herstellvordering de overtreder (finaal) aan te manen tot vrijwillig herstel over te gaan. In een aantal gevallen leidt deze aanpak ook effectief tot het gewenste herstel. Cijfergegevens hierover zijn niet bekend.

3.6.2.2 Optreden in kwetsbare en de niet kwetsbare gebieden

Uit de analyse van het aandeel adviesaanvragen werkingsjaar 2010 onderverdeeld in de categorieën kwetsbaar gebied, open ruimtegebied en de restgebieden (niet kwetsbaar en geen open ruimtegebied) kan worden opgemaakt dat de stedenbouwkundige inspecteurs adviesaanvragen over herstellvorderingen voor advies voorleggen aan de Hoge Raad voor inbreuken die hoofdzakelijk in de kwetsbare gebieden of de open ruimtegebieden zijn gesitueerd. De colleges treden vooral op in niet-kwetsbaar gebied. Er is dus in de praktijk al sprake van een zekere taakverdeling.



Tabel 4: Adviesvragen bij de Hoge Raad volgens gebied (Werkingsjaar 2010)

3.6.3 Verhouding eensluidende tegenover niet-eensluidende adviezen

Er werden tijdens de werkingsjaren tot en met 2009 in totaal 2944 statistisch relevante adviezen verstrekt. Ca. 48 % van de voor advies voorgelegde herstellvorderingen kon bij het parket worden ingeleid of kon worden aanhangig gemaakt bij de burgerlijke rechtbank.

In het werkingsjaar 2010 kan worden vastgesteld dat het aantal herstellvorderingen dat geheel of gedeeltelijk kan worden ingeleid bij het parket of aanhangig gemaakt bij de burgerlijke rechtbank is gestegen van ca. 48% tot circa 75 procent.

Als verklaring van deze evolutie kan worden gewezen op het feit dat de Hoge Raad door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gehouden is tot een verhoogde plicht tot zorgvuldige feitenvinding. Dit vertaalt zich in de adviespraktijk tot het actief opvragen en opsporen van ontbrekende stukken. Ook worden stukken rechtstreeks opgevraagd bij het bestuur dat erover beschikt ook al betreft het een adviesaanvraag van een ander handhavend bestuur. De Hoge Raad biedt ook ondersteuning door het nazicht of de decretale keuze van de herstelmaatregelen (artikel 6.1.41., §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) werd gerespecteerd.

4 DE HANDHAVINGSPARTNERS

4.1 DE DIENSTEN VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het Agentschap Inspectie RWO is als beleidsuitvoerende entiteit de natuurlijke ‘trekker’ van de handhaving binnen het Vlaamse Gewest. De stedenbouwkundig inspecteurs spelen een belangrijke rol in alle fases: zowel de preventieve, de rechtsherstellende en de curatieve fase.

Ook ten aanzien van de (potentiële) overtreder hebben zij een informatieve rol te spelen. De inspectie vervult ook een faciliterende en ondersteunende rol naar de lokale besturen toe.

Binnen het kader van haar beleidsvoorbereidende en -ondersteunende taakstelling neemt het Departement RWO het initiatief om samen met de handhavingspartners de monitor van het handhavingsbeleid op te bouwen (zie punt 7.1).

4.2 DE LOKALE BESTUREN

De lokale besturen zijn een belangrijke partner in de handhaving.

Ten eerste vervullen de gemeenten een belangrijke rol als eerstelijnsverantwoordelijke met inlichtingen en informatie voor de inwoners. Zij ontvangen doorgaans in eerste instantie de klachten van hun inwoners, moeten bouwheren aan het gemeenteloket te woord staan over een voorgenomen bouw- of verkavelingsproject, enz.

Zij verlenen meestal ook als eerste bestuursniveau stedenbouwkundige inlichtingen. Zij houden op gemeentelijk niveau een plannen- en een vergunningenregister bij.

Ten tweede is het college van burgemeesters en schepenen een eigenstandig handhavend bestuur dat, net zoals de stedenbouwkundige inspecteur, een herstelmaatregel kan vorderen met het oog op het herstel van de goede ruimtelijke ordening.

Ten derde zijn de gemeenten ook een belangrijke partner op het vlak van het toezicht en de opsporing van bouwvoertredingen. De gemeenten hebben als het bestuursniveau dat het dichtste staat bij de burger en het terrein, een eerste kijk op welke bouwvoertredingen er zijn binnen hun grondgebied. Wel blijkt dat de korte afstand tussen de burger en de lokale politiek vaak een belemmering is om handhavend op te treden⁷.

4.3 DE LOKALE POLITIE EN DE PARKETTEN

De lokale politie en de parketten zijn tevens belangrijke handhavingspartners. De lokale politie staat mede in voor het bouwtoezicht, alsook voor het opstellen van processen-verbaal en het opleggen van stakingsbevelen.

De parketten staan in voor het inleiden van de strafvordering.

4.4 DE HOGE RAAD VOOR HET HANDHAVINGSBELEID

De Hoge Raad voor het Herstelbeleid werd opgericht bij het decreet van 4 juni 2003 als een adviesorgaan tussen de handhavende besturen en de hoven en rechtbanken.

Met het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, werd de Hoge Raad voor het Herstelbeleid omgevormd tot de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en werden de bevoegdheden uitgebreid.

Tot op heden heeft de raad alleen adviesaanvragen over herstellvorderingen behandeld. Deze adviesaanvragen worden enerzijds ingediend door de handhavende besturen die over een vorderingsrecht beschikken (de colleges van burgemeester en schepenen en de

stedenbouwkundige inspecteurs). De adviezen naar de handhavende besturen toe zijn bindend.

Anderzijds kunnen ook de hoven en rechtbanken facultatief over een herstellvordering die werd ingeleid vóór 16 december 2005 een niet-bindend advies vragen aan de raad.

Sinds 1 september 2009 moet de raad rekening houden met de beoordelingscriteria vermeld in artikel 6.1.6, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De adviezen van de raad moeten te allen tijde gesteund zijn op motieven die niet alleen ontleend worden aan het recht (met inbegrip van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), doch ook op de weerslag van de inbreuken op de rechten van de derden en de op de plaatselijke ordening. Dit is het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge een misdrijf, vermeld in artikel 6.1.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zou hebben voorgedaan.

DEEL 3: KADER VOOR HET HANDHAVINGSBELEID VOOR DE KOMENDE 5 JAAR

In dit onderdeel wordt het beleid van de Vlaamse regering verduidelijkt. Dit start met de beschrijving van de verschillende handhavingsinstrumenten die er ter beschikking zijn en de mogelijkheden die de Vlaamse regering hierin ziet.

Daarna worden strategische en operationele doelstellingen geformuleerd en wordt vervolgens ingegaan op de financiering van het lokale handhavingsbeleid.

Tot slot wordt ingegaan op mogelijke verbetertrajecten die tevens een decretale wijziging vragen.

5 HET HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM

Hieronder volgt een analyse van de thans ter beschikking staande handhavingsinstrumenten.. Alle instrumenten die preventief, rechtsherstellend of curatief kunnen worden ingezet om het herstel van de goede ruimtelijke ordening te bereiken, worden hier toegelicht.

Als preventieve instrumenten worden hieronder toegelicht:

1. Het toezicht en de opsporing (5.1)
2. Het vergunningenregister, het as-buittattest (5.2)
3. De waarschuwing en de aanmaning (5.3)
4. De processen-verbaal (5.4)
5. Het stakingsbevel (5.5)
6. De administratieve geldboete (5.6)

Als rechtsherstellende instrumenten worden hieronder toegelicht:

7. Het stedenbouwkundig attest en de regularisatievergunning (5.7)
8. Het planologisch attest en het planningsinitiatief (5.8)
9. De minnelijke schikking en de bemiddeling (5.9)

Als curatieve instrumenten worden hieronder toegelicht:

10. De herstellvordering (5.10)
11. De dwangsom en andere drukingsmiddelen (5.11)
12. De ambtshalve uitvoering (5.12)

In de analyse wordt niet alleen de huidige concrete toepassing van de vermelde instrumenten besproken. Tevens geeft de Vlaamse Regering op een duidelijke en transparante wijze aan hoe deze instrumenten binnen de horizon van het Handhavingsplan in het kader van het gewenste handhavingsbeleid zullen worden toegepast. Hierbij wordt reeds aangegeven via welke operationele doelstellingen (OD) dit wordt beoogd.

5.1 TOEZICHT EN OPSPORING

Het in stand houden van de goede ruimtelijke ordening impliceert toezicht om inbreuken te kunnen opsporen. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van diverse opsporings- en handhavingsambtenaren.

De provincies zien voor zichzelf geen rol weggelegd op het vlak van de handhaving, hoewel artikel 6.1.5, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening dit in beginsel voorziet. Dit standpunt sluit aan bij de opties van Vlaanderen In Actie en het Pact 2020 met name een slagkrachtige overheid en een doorbraak inzake de vereenvoudiging van de verschillende bestuurslagen en –vormen. De Strategische Adviesraad Ruimtelijke ordening en Onroerend Erfgoed⁸ besloot in zijn advies dat op vlak van handhaving de tussenkomende bestuursniveaus best tot de huidige 2 beperkt blijven.

Een optimalisatie van de op de verschillende niveaus inzetbare mensen en middelen, dringt zich op, omwille van diverse redenen:

1. Omwille van de nieuwe verjaringsregels (*cf.* artikel 6.1.41, §5, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en omwille van de gevolgen van het arrest Hamer tegen België van het Europees Hof voor de rechten van de Mens van 27 november 2007, moet er tegen recente inbreuken tijdig, d.w.z. alert en diligent worden opgetreden. Er moet over worden gewaakt dat, als blijkt dat de overtreder niet goedschiks of vrijwillig tot herstel wenst over te gaan, zo weinig mogelijk tijd verloren gaat tussen het eerste politionele of justitiële contact en de verdere handhavingsdaden.
2. Het opsporen en vervolgen van inbreuken gebeurt door een beperkt aantal operationele handhavingspartners die niet binnen dezelfde bestuursniveaus noch beleidsdomeinen ressorteren: de lokale politie, de parketten, de lokale besturen en de gewestelijke stedenbouwkundige inspectie.

Er is een inbreng van entiteiten en actoren op lokaal, gewestelijk en federaal vlak, van gespecialiseerde diensten en – eventueel intern gediversifieerde – niet-gespecialiseerde diensten.

Het is de uitdaging om het toezicht en de opsporing door de voornoemde handhavingspartners op een zo optimaal mogelijke wijze in het gewenste beleidskader in te passen. Er moet ook rekening gehouden worden met het eigen en soms autonoom karakter van sommige handhavingspartners.

3. Uit de gegevens aangereikt vanuit het Agentschap Inspectie RWO blijkt dat een aantal lokale besturen geen of weinig processen-verbaal hebben opgesteld (*zgn. blinde vlekken*). Nader methodologisch onderzoek naar de redenen hiervoor (bv. onvoldoende capaciteit, accenten op pro-actief en preventief optreden, enz.) is vereist alvorens concrete beleidsconclusies kunnen worden getrokken.

De provincies worden niet ingeschakeld als handhavingspartner.

Een optimalisatie van de op de verschillende niveaus inzetbare mensen en middelen dringt zich op om te komen tot betere afspraken tussen de toezichthoudende overheden.

Het bestaan van een aantal blinde vlekken waar kennelijk geen of weinig processen-verbaal worden opgesteld zal nader onderzocht worden

De beleidskeuze wordt verder uitgewerkt binnen de operationele doelstellingen: OD 1, OD 2 en OD 4.

5.2 VERGUNNINGENREGISTER EN HET AS-BUILT ATTEST

Het vergunningenregister is een vaak onderbelicht doch bijzonder nuttig instrument om doelmatig te handhaven. Het vergunningenregister is een gemeentelijk gegevensbestand, waarin voor het grondgebied van de gemeente perceelsgebonden informatie is opgenomen met betrekking tot de ruimtelijke ordening (artikel 5.1.2, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Elke gemeente is verplicht om een vergunningenregister op te maken (artikel 5.1.2, §2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en het moet vastgesteld zijn (artikel 7.2.1, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) bij ontvoogding van de gemeente waardoor deze zelfstandig vergunningen kan afleveren.

Een uittreksel uit het vergunningenregister zou de meest volledige informatie moeten bevatten zodat elkeen, of hij nu geïnteresseerde koper, rechtsverkrijgende, verkoper, tussenpersoon, overheid of instrumenterende ambtenaar is, op de hoogte is van de vergunningtoestand van het goed. De uitbouw en de aanvulling van het vergunningenregister is onontbeerlijk voor het bijhouden van stedenbouwkundige informatie.

Het vergunningenregister laat dus zowel de burger als de betrokken overheden toe te beoordelen wat de rechtstoestand is.

De burger kan er zijn gedrag op afstemmen, vb. een kandidaat-koper kan afzien van de aankoop van een constructie die is bezwaard met een inbreuk na hierover te zijn ingelicht door de instrumenterende ambtenaar.

De operationele handhavingspartners kunnen aan de hand van het vergunningenregister beoordelen wat de vergunningstoestand is van een bepaalde constructie en in functie hiervan hun handhavend optreden aanpassen.

Het vergunningenregister is ook een onontbeerlijk instrument om rechtvaardig te kunnen omgaan met het verleden. In het register kan immers een constructie worden opgenomen

als “vergund geacht”. Tegen deze beslissingen kan overigens ook beroep worden ingediend bij de Raad voor vergunningsbetwistingen (artikel 4.8.1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

De stedenbouwkundige gegevens in het register komen uit tal van databestanden maar worden ook op continue basis aangeleverd door de verschillende partners. Inzake handhaving is het van belang dat alle in artikel 5.1.2, §1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening opgenomen gegevens (kadastrale gegevens, afgeleverde attesten, verleende vergunningen, opgemaakte processen-verbaal, uitspraken, declaratieve attesten aangaande het woonrecht,...) duidelijk worden vermeld en accuraat worden bijgehouden.

Een as-builtontest is een attest waarin wordt verklaard dat handelingen betreffende een constructie of een gebouwencomplex niet of slechts marginaal afwijken van de plannen die het voorwerp uitmaken van de stedenbouwkundige vergunning of de melding (artikel 4.2.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Het attest wordt afgeleverd door een door de Vlaamse Regering erkende instantie of persoon. Het college van burgemeester en schepenen, of diens gemachtigde, beslist over de validatie van het attest.

Tegen deze beslissing kan een beroep worden ingesteld bij de Raad voor vergunningsbetwistingen (artikel 4.8.1, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Van zodra het as-builtontest operationeel is, zullen de gegevens hierover belangrijk zijn in de te ontwikkelen monitor⁹.

Het vergunningenregister is een belangrijk instrument om op een doelmatige wijze aan handhaving te kunnen doen. Ook voor een rechtvaardige verwerking van het verleden is het vergunningenregister een noodzakelijk instrument.

Het bijhouden van volledige, accurate en correcte gegevens in het vergunningenregister laat toe dat zowel de burger als de overheden hun gedrag en optreden hierop kunnen afstemmen.

Van zodra operationeel is het as-builtontest een bijkomend instrument in de handhaving.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 1, OD 3, OD 4 en OD 5.

5.3 WAARSCHUWING EN AANMANING

De waarschuwing is een instrument, waarbij een overtreder formeel eraan wordt herinnerd dat hij een inbreuk heeft begaan. Een ander instrument is de aanmaning waarbij een

overtreder omwille van het plegen van een inbreuk wordt verzocht deze zelf ongedaan te maken.

Momenteel bestaan er geen duidelijke afspraken of onderrichtingen hierover. Er bestaat ook geen systematische registratie zodat ook niet bekend is wat het effect van waarschuwingen en aanmaningen is en in welke mate vrijwillig herstel kan worden afgedwongen.

De overheid dient een mix aan instrumenten in te zetten in het handhavingsbeleid. De aanmaning en de waarschuwing kunnen sterke instrument zijn indien ze goed gekaderd zijn en het duidelijk is dat de overheid altijd verder gaat indien niet tot spontaan herstel wordt overgegaan.

De aanmaning en de waarschuwing kunnen sterke instrument zijn indien ze goed gekaderd zijn en het duidelijk is dat de overheid altijd verder gaat indien niet tot spontaan herstel wordt overgegaan.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 1, OD 2 OD 5 en OD 6.

5.4 PROCESSEN-VERBAAL

Het is de opdracht van elke verbalisant, ongeacht of het een ambtenaar of een politieagent betreft, om een proces-verbaal op te stellen wanneer een inbreuk op de regelgeving wordt vastgesteld.

Het is nodig dat er duidelijke afspraken of onderrichtingen bestaan omtrent op welk ogenblik er een proces-verbaal wordt opgesteld in combinatie met de waarschuwing / aanmaning.

De verbalisant neemt in zijn proces-verbaal zoveel mogelijk gegevens over het tijdstip van de overtreding op met vermelding van bewijselementen die deze datering ondersteunen. Deze feiten zijn van cruciaal belang om uit te maken of de overtreder zich al dan niet kan beroepen op het vermoeden van vergund zijn en of er verjaring is ingetreden.

Het Agentschap Inspectie RWO stelt modellen van proces-verbaal ter beschikking van de lokale overheden en verzorgt op regelmatige tijdstippen opleidingen over het opstellen van behoorlijke processen-verbaal.

Het is de opdracht van elke verbalisant om een proces-verbaal op te stellen wanneer een inbreuk op de regelgeving wordt vastgesteld.

Het is nodig dat er duidelijke afspraken of onderrichtingen bestaan omtrent op welk ogenblik er een proces-verbaal wordt opgesteld in combinatie met de waarschuwing / aanmaning.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 1, OD 2 en OD 5.

5.5 STAKINGSBEVEL

Uit de in sectie 3 opgenomen cijfergegevens blijkt dat het stakingsbevel de laatste jaren sterk is ingezet om op preventieve wijze aan handhaving te doen. Wanneer de handhavende overheid een decretaal omschreven misdrijf “in wording” vaststelt, legt zij een stakingsbevel op. Het stakingsbevel is dus een uiterst belangrijk instrument, doordat het misdrijven voorkomt, en een belangrijke signaalfunctie heeft.

Het Agentschap Inspectie RWO bekrachtigt overeenkomstig artikel 6.1.47 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening systematisch alle stakingsbevelen.

Het stakingsbevel kent niettemin zijn grenzen als instrument om aan preventieve handhaving te doen. Het stakingsbevel is erop gericht verdere schade aan de goede ruimtelijke ordening te voorkomen. Hoe vroeger niet-voltooide illegale bouwwerkzaamheden worden stilgelegd, hoe kleiner de kans dat er schade berokkend is aan de goede ruimtelijke ordening, wat het herstel ervan vergemakkelijkt.

Bovendien kan door een stakingsbevel wel een *status quo* worden afgedwongen ten aanzien van de overtreder. Maar om tot eigenlijk herstel van de goede ruimtelijke ordening te kunnen komen, is het vereist dat er tot vrijwillig of gedwongen herstel over wordt gegaan.

Om het beleidsmatig effect van het stakingsbevel goed te kunnen beoordelen en te versterken is het nodig om een zicht te krijgen in welke fase van de illegale bouwwerken de onmiddellijke staking van het werk, van de handelingen of van het gebruik wordt opgelegd. Het is evident dat hoe vroeger het stakingsbevel wordt opgelegd, hoe kleiner de kans dat, wanneer de opheffing ervan wordt gevraagd, de rechter oordeelt dat dit kennelijk onredelijk is, of zelfs niet meer mogelijk is omdat het geen preventief karakter meer heeft.

Het is ook belangrijk om zicht te krijgen op het vervolgtraject na het stakingsbevel. Zo is er bijvoorbeeld geen zicht op het aantal opheffingen van een stakingsbevel, noch op het eventueel spontaan herstel.

Het optimaal aanwenden van het stakingsbevel als instrument van preventieve handhaving vereist een doelgerichte (her)oriëntatie van de beschikbare mensen en middelen bij de operationele handhavingpartners.

De staking is in de loop van de laatste jaren uitgegroeid tot belangrijk middel voor preventieve handhaving.

Vanuit een beleidsperspectief is het belangrijk om inzichten te verwerven op de fase waarin stakingsbevelen worden uitgevaardigd en in het natraject.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen : OD1, OD 2, OD 4 en OD 5.

5.6 ADMINISTRATIEVE GELDBOETE

Uit gegevens van het Agentschap Inspectie RWO, blijkt dat in 2009 in 69 dossiers 123 administratieve geldboetes voor het doorbreken van een stakingsbevel werden opgelegd.

Deze administratieve geldboetes (*cf.* artikel 6.1.49 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) hebben in essentie een bestraffend en geen herstellend karakter. Vanuit handhavingsperspectief is het niettemin relevant te weten of de administratieve geldboete, die indien nodig met een dwangbevel kan worden ingevorderd (*cf.* artikel 6.1.50 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening), een bijkomende stimulans is voor de overtreder om vrijwillig tot herstel over te gaan.

Zoals ook bij het stakingsbevel is er vandaag geen zicht op het natraject. Aangezien bij de doorbreking van een stakingsbevel de stedenbouwkundige inspecteur een administratieve geldboete kan opleggen, zullen de nodige gegevens vanuit het Agentschap Inspectie RWO worden aangereikt.

De administratieve geldboetes hebben in essentie een bestraffend en geen herstellend karakter, maar kunnen wel een bijkomende incentive zijn voor de overtreder.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen : OD 1, OD 2, OD 4 en OD 5.

5.7 HET STEDENBOUWKUNDIG ATTEST EN DE REGULARISATIEVERGUNNING

Het stedenbouwkundig attest geeft op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag (artikel 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of ná het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet. De sanctionering van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit (artikel 4.2.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Een stedenbouwkundig attest is dus een duidelijke indicatie dat bepaalde handelingen voor regularisatie in aanmerking komen. Een regularisatievergunning brengt met zich mee dat aan bepaalde handelingen *ex nunc* hun wederrechtelijk karakter wordt ontnomen.

Met name in gevallen waar zonder vergunning werd gebouwd, kunnen deze instrumenten dus ook bijdragen tot het herstel van de goede ruimtelijke ordening.

In gevallen waar zonder vergunning werd gebouwd kan het verkrijgen van een stedenbouwkundig attest en/of een regularisatievergunning worden ingezet tot rechtsherstel.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen : OD 1, OD 2, OD 3, OD 4 en OD 5.

5.8 PLANOLOGISCH ATTEST EN PLANNINGSINITIATIEF

Een planologisch attest vermeldt of een bestaand, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is. Bij behoud vermeldt het planologisch attest welke ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden er op korte en op lange termijn mogelijk zijn. Zowel aan het behoud als aan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden kunnen voorwaarden worden verbonden. Het planologisch attest vermeldt, rekening gehouden met de uitspraak over het behoud en de ontwikkelingsmogelijkheden, of een procedure tot opmaak of tot wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zal worden opgestart (artikel 4.4.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

De afgifte van een planologisch attest leidt niet langer van rechtswege tot de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg. Het planningsinitiatief moet in het planologisch attest zelf worden vastgesteld.

Los van het planologisch attest kunnen gemeenten in opvolging van het vroegere sectorale BPA (Bijzondere Plannen van Aanleg) , RUP' s (Ruimtelijke UitvoeringsPlannen) initiëren voor de zonevreemde bedrijven op hun grondgebied. Ook deze planinitiatieven brengen rechtsherstel met zich mee.

Ook het planologisch attest en een eventueel planningsinitiatief kunnen ook een intrinsiek remediëren effect sorteren omdat initieel (gedeeltelijk) in overtreding zijnde situaties planmatig worden rechtgezet. Een zonevreemd bedrijf waarover in het kader van een aanvraag tot een planologisch attest werd geoordeeld dat het ter plaatse kan worden behouden en waarbij in het attest wordt aangegeven dat het in aanmerking komt voor de opmaak van plan, wordt in wezen verenigbaar met de goede (plaatselijke) ruimtelijke ordening geacht.

Het planologisch attest en een eventueel planningsinitiatief kunnen ook een intrinsiek rechtsherstellend effect sorteren omdat initieel (gedeeltelijk) in overtreding zijnde situaties planmatig worden rechtgezet.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen : OD 1, OD 2, OD 3, OD 4 en OD 5.

5.9 MINNELIJKE SCHIKKING EN BEMIDDELING

De minnelijke schikking is een vergelijk tussen de overtreder en de stedenbouwkundige inspecteur met als voorwerp de betaling van een geldsom en/of het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken, tenzij voor de wederrechtelijke constructie een regularisatievergunning werd verkregen of deze vrijwillig werd afgebroken.

Anders dan voorheen bij de transactie of het vergelijk onder het regime van het decreet van 18 mei 1999 is het niet langer vereist dat een regularisatievergunning werd verkregen of er vrijwillig herstel werd geboden om een vergelijk te kunnen aangaan.

De opgelegde geldsom wordt berekend aan de hand van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 mei 2000 betreffende de berekening en de betaling van de meerwaarde. De betaling van deze geldsom is niet onmiddellijk aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.

Het initiatief tot een minnelijke schikking dient steeds uit te gaan van de overtreder die het dossier zal moeten samenstellen en indienen bij het Agentschap Inspectie RWO. Op basis van dit dossier zal de stedenbouwkundige inspecteur beslissen over het al dan niet toekennen van de schikking.

Omdat de minnelijke schikking een (onrechtstreekse) invloed kan hebben op het gevoerde vergunningenbeleid, wint de stedenbouwkundige inspecteur steeds het advies in van het Agentschap Ruimte en Erfgoed.

Sinds 1 september 2009 is het instrument van de verruimde minnelijke schikking, niettegenstaande het een instrument is dat potentieel kan bijdragen tot administratieve vereenvoudiging met een quick win voor de goede ruimtelijke ordening, nog slechts beperkt ingezet.

Wanneer de minnelijke schikking die werd aangevraagd door een overtreder om een andere reden dan het niet-akkoord van de procureur des Konings wordt geweigerd door de stedenbouwkundige inspecteur, dan kan de overtreder een gemotiveerd verzoek tot een bemiddelingspoging richten aan de Hoge Raad. Dit is de zogenaamde buitengerechtelijke bemiddeling (artikel 6.1.52 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Tevens is het mogelijk dat wanneer reeds een gerechtelijke procedure voor de rechter loopt omtrent een stedenbouwkundige inbreuk, het hof of de rechtbank alsnog een bemiddelingspoging door de Hoge Raad beveelt. Dit is de zogenaamde gerechtelijke bemiddeling (artikel 6.1.54 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Sinds 1 september 2009 is de minnelijke schikking verruimd. Dit instrument kan een quick win met het oog op het rechtsherstel met zich meebrengen. De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 1, OD 2, OD 3, OD 4, OD 5 en OD 6.

5.10 DE HERSTELVORDERING

Wanneer de hiervoor aangehaalde instrumenten niet het gewenste effect sorteren, kan een curatief traject worden opgestart. Dit traject kan worden opgestart door de twee handhavende besturen: de stedenbouwkundige inspecteurs en het college van burgemeester en schepenen. Beide kunnen een herstellvordering instellen bij de rechter. Dit kan slechts nadat zij hiervoor een eensluidend of positief advies hebben verkregen van de Hoge Raad.

De handhavende besturen beschikken over een beleids- en appreciatiebevoegdheid ter zake.

De lokale besturen leggen hun eigen prioriteiten bij het aanpakken van inbreuken op hun grondgebied.

Ten aanzien van het Agentschap Inspectie RWO zijn de inhoudelijke prioriteiten die verder in dit plan bij het curatieve traject worden vooropgesteld richtlijnen van de Vlaamse Regering, waar zonder de nodige motivering niet zonder meer kan van worden afgeweken.

Het curatieve traject vangt aan met het formuleren van een herstellvordering. Het doel is dan deze herstellvordering in te leiden bij de strafrechter of de burgerlijke rechter, teneinde de rechter de gekozen herstelmaatregel te horen bevelen ten opzichte van de overtreder.

Wanneer door één of beide van de handhavende besturen wordt geoordeeld dat het curatieve traject wordt begonnen en een herstellvordering wordt ingesteld, moeten de regelen vermeld in artikel 6.1.41, §1, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden in acht genomen. In deze bepaling is de decretale prioriteitenorde verankerd die sinds 1 september 2009 door de handhavende besturen bij het kiezen van de te vorderen herstellvorm moet worden in acht genomen).

Wanneer de preventieve of rechtsherstellende handhavingsinstrumenten niet tot het rechtsherstel of herstel van de goede ruimtelijke ordening kunnen leiden, kunnen de handhavende besturen besluiten dat een curatief traject moet worden ingesteld.

Dit traject begint met het formuleren van een herstellvordering.

Zowel de stedenbouwkundige inspecteur als de colleges van burgemeester en schepenen kunnen een herstellvordering trachten in te leiden voor de rechter. Zij beschikken hierbij over een beleids- en appreciatiebevoegdheid.

Het inleiden van een herstellvordering kan pas na het verkrijgen van het eensluidend of positief advies van de Hoge Raad.

De lokale besturen kunnen eigen beleidsprioriteiten leggen. Zij kunnen niettemin zowel op operationele ondersteuning van het Agentschap Inspectie RWO rekenen als op ondersteuning, in de keuze van de passende herstelmaatregel, door de Hoge Raad.

Ten aanzien van zowel het Agentschap Inspectie RWO als de Hoge Raad zijn de in dit plan opgenomen aanbevelingen en beleidsregels inzake de inhoudelijke prioriteiten, de richtlijnen waarvan, bij het aanvatten van het curatieve traject, niet zonder grondige motivatie kan van worden afgeweken.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 2, OD 3 en OD 4.

5.11 DE DWANGSOM EN ANDERE DRUKKINGSMIDDELEN

Aan elk vonnis of arrest moet in beginsel uitvoering worden gegeven door de veroordeelde overtreder zelf. Door de uitvoering van de door de rechter bevolen herstelmaatregel wordt immers het herstel van de goede ruimtelijke ordening bereikt.

Hierbij kunnen verschillende middelen die in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening worden voorzien, worden gebruikt.

Er kan worden gebruik gemaakt van de dreiging van de inning van een dwangsom en deze kan ook effectief worden geïnd en ingevorderd. Deze moet dan wel worden gevorderd voor de rechter door het handhavend bestuur (artikel 6.1.41, §3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Ook kan de wettelijke hypotheek ter vrijwaring van de eventuele kosten van een ambtshalve uitvoering systematisch worden tegenstelbaar gemaakt, waardoor een goed dat met een stedenbouwkundig misdrijf is bezwaard de facto moeilijk tot niet overdraagbaar wordt (artikel 6.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

Uit de praktijk blijkt dat beide drukkingsmiddelen sinds 2000 succesvol werden ingezet om veroordeelde overtreders ertoe aan te zetten tot de uitvoering van de herstelmaatregel over te gaan.

Door gebruik te maken van deze drukkingsmiddelen werden er in 2009 alleen al 423 vonnissen en arresten uitgevoerd. Dit verklaart waarom er sinds 2000 geen nieuwe gedwongen afbraken meer werden uitgevoerd. Op heden werd nog geen enkele adviesaanvraag ingediend bij de Hoge Raad.

Wanneer het curatieve traject uitmondt in een door de rechter bevolen herstelmaatregel, is het in beginsel aan de veroordeelde overtreder zelf om de goede ruimtelijke ordening te herstellen door het vonnis of het arrest uit te voeren.

Om de veroordeelde overtreder ertoe aan te zetten dit te doen, beschikken de handhavende besturen (stedenbouwkundige inspecteur en het college van burgemeester en schepenen) over diverse drukkingsmiddelen.

Zij kunnen aan de rechter vragen als bijkomende veroordeling een dwangsom uit te spreken ten aanzien van de veroordeelde overtreder.

Zij kunnen ook een goed waarop een stedenbouwkundig misdrijf kleeft, bezwaren met een wettelijke hypotheek.

Door oordeelkundig gebruik te maken van deze drukingsmiddelen werd sinds 2000 in het overgrote deel door de veroordeelde overtreder zelf tot uitvoering van de vonnissen en arresten overgegaan.

De beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen: OD 2, OD 3 en OD 4.

5.12 DE AMBTSHALVE UITVOERING

Wanneer de dwangsom geen nuttig effect meer heeft als bijkomend drukingsmiddel om de veroordeelde overtreder aan te zetten de door de rechter bevolen herstelmaatregel vrijwillig uit te voeren, wordt met de ambtshalve uitvoering de laatste fase van het curatieve traject bereikt.

Ook met betrekking tot het executiebeleid is transparantie een absolute must. Vooral het scharniermoment waarop het handhavende bestuur en het Agentschap Inspectie RWO, meent dat het verder innen van dwangsommen niet zal leiden tot vrijwillig herstel en dat er tot ambtshalve uitvoering moet worden overgegaan moet voor de Hoge Raad duidelijk zijn. Zoniet blijkt het executiebeleid niet herkenbaar genoeg.

Er is wat dat betreft een verstrengeling tussen de adviesbevoegdheid van de Hoge Raad met betrekking tot enerzijds verzoeken tot ambtshalve uitvoering van het handhavende bestuur (artikel 6.1.7 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en anderzijds dwangsomverzoeken ingediend met toepassing van artikel 6.1.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Er blijft een (weliswaar kleine) ‘harde kern’ van veroordeelde overtreders over. Deze ‘harde kern’ is kennelijk nauwelijks tot niet te motiveren om vrijwillig gevolg te geven aan de door de rechter bevolen herstelmaatregel.

Ambtshalve uitvoering behoort tot de mogelijkheid, na het verkrijgen van het eensluidend of positief advies van de Hoge Raad.

In een klein aantal gevallen leidt zelfs de dwangsom niet tot het herstel van de goede ruimtelijke ordening. In deze gevallen biedt enkel de laatste fase van het curatieve traject, de ambtshalve uitvoering, nog soelaas.

Met het oog op de transparantie van het executiebeleid moeten de criteria op grond waarvan het Agentschap Inspectie RWO oordeelt dat de dwangsom zijn nuttig effect heeft verloren, kenbaar worden gemaakt.

Deze beleidskeuzes worden verder uitgewerkt in de operationele doelstellingen:
OD 2, OD 3, OD 4 en OD 6.

6 DE STRATEGISCHE DOELSTELLINGEN (SD).

In de vorige hoofdstukken werd na de beleidsvisie een beeld geschetst van de omgeving waarin handhaving gestalte krijgt. Het is die context die de basis vormt van de strategische doelstellingen in dit hoofdstuk.

6.1 DE HANDHAVING ALS INSTRUMENT VOOR EEN GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING (SD 1)

De basisdoelstelling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening moet mee vanuit de handhaving worden gerealiseerd. Dit impliceert een correcte naleving door bestuurders en burgers van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, indien mogelijk spontaan, indien vereist onder het gebruik van dwangmaatregelen. Zonder afbreuk te doen aan een krachtadig optreden is de handhaving geen doel op zich, maar een middel om de basisdoelstelling te verwezenlijken.

6.2 EEN EFFECTIEVE, EFFICIËNTE EN DOELMATIGE HANDHAVING (SD 2)

In de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014¹⁰ werd een effectieve handhaving voorop gesteld met voldoende hoge handhavingniveaus.

Deze strategische doelstelling moet nader worden aangevuld en verfijnd met aspecten van bestuurlijke efficiëntie en bestuurlijke doelmatigheid.

Uit de omgevingsanalyse blijkt dat er heel wat instrumenten ingezet kunnen worden, maar dat er weinig tot geen zicht is op de inzet en resultaten ervan. Tevens blijkt dat er op vandaag geen systematische coördinatie noch beleidsopvolging bestaat van het optreden van de diverse handhavingpartners.

De strategische doelstelling van het Handhavingsplan is dan ook het handhavingsbeleid binnen de ruimtelijke ordening zo effectief, efficiënt en doelmatig als mogelijk te maken. Dit kan alleen door prioriteiten te stellen.

Effectief betekent dat de handhavingsniveaus voldoende hoog liggen zodat de overtreder niet wordt beloond en de burger die de regelgeving volgt niet wordt ontmoedigd.

Efficiënt betekent dat een optimaal niveau aan handhaving wordt nagestreefd waarbij zoveel als mogelijk wordt ingezet op het voorkomen van inbreuken en een gedifferentieerd handhavingsbeleid wordt gevoerd voor de toch gepleegde inbreuken. Er wordt daarbij, gekoppeld aan de ligging van de inbreuken, een onderscheid gemaakt tussen enerzijds recente inbreuken waartegen door de handhavende besturen alert en diligent is opgetreden en anderzijds oudere inbreuken.

Doelmatig betekent dat het gewenste niveau aan handhaving wordt gerealiseerd met een optimale inzet van de beschikbare middelen en het beschikbare personeel, rekening houdende met het maatschappelijke draagvlak.

6.3 EEN TRANSPARANTE MAATSCHAPPELIJK GEDRAGEN HANDHAVING (SD 3)

Om het maatschappelijk draagvlak voor handhaving te vergroten moet het gevoerde handhavingsbeleid transparant en kenbaar zijn. Transparantie en kenbaarheid werken hierbij tevens preventief en zullen bovendien ook bijdragen tot het beter aanvaarden van het curatieve handhavend optreden.

Ook wordt de legitimiteit van het operationeel handelen van de handhavingspartners versterkt, aangezien via dit handhavingsplan, en de verdere uitwerking daarvan op het terrein, de criteria waarop het handhavingsbeleid rust duidelijk zijn en het voorwerp hebben uitgemaakt van de goedkeuring door de Vlaamse Regering;

Tenslotte wordt hierdoor het eenduidig optreden van alle actoren in de handhaving versterkt en zichtbaar. Dit geldt niet alleen voor de herstellvorderende overheden, maar ook voor alle overige betrokken handhavingspartners, inclusief de Hoge Raad.

6.4 SAMENWERKENDE OVERHEDEN (SD 4)

De Vlaamse Regering zet met dit handhavingsplan in op verdere en betere samenwerking tussen de diverse handhavingsactoren, waardoor ook elke vorm van administratieve verkokering wordt tegengegaan. In overeenstemming met het Vlaams Regeerakkoord en de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening wordt ook in het handhavingsbeleid uitgegaan van het partnerschapsmodel met gelijkwaardige partners op het niveau van de lokale besturen en op het niveau van het Vlaamse Gewest.

In de Beleidsnota Ruimtelijke Ordening¹¹ wordt ondermeer het volgende gesteld:

*“Bovendien moet het ruimtelijk beleid zich meer strategisch en selectief opstellen. Dit wordt ook noodzakelijk omdat de beschikbare middelen vandaag meer dan ooit beperkt zijn. Er is dus nood aan een duidelijke selectieve en uitvoeringsgerichte ruimtelijke strategie en lange termijnvisie. Er is nood aan gedragen ruimtelijk beleid op basis van partnerschap met de stakeholders. En er is nood aan goede afspraken over de taakverdeling tussen de betrokken partners.”*¹²

Dit partnerschapsmodel wordt in de Beleidsnota¹³ verder uitgewerkt met als keuze ten aanzien van de betrokken besturen *“het subsidiariteitsbeginsel maximaal in te vullen”*.¹⁴ Zowel in de Beleidsnota¹⁵ als in het Regeerakkoord¹⁶ wordt een actieplan ‘subsidiariteit’ vooropgesteld in de zeer nabije toekomst, waarbij de Vlaamse overheid de lokale besturen wil ondersteunen conform het voorgestelde model van partnerschap.

De Vlaamse Regering kiest in haar Regeerakkoord ook duidelijk voor een interne staatshervorming die moet leiden tot minder bestuurlijke drukte en waarin dit

partnerschapsmodel met de lokale besturen zal worden ingebed.¹⁷ Hier volgen kort enkele in het oog springende krachtlijnen:

1. Een heroriëntering van de mesostructuren (het provinciale bestuursniveau, de intercommunales, de gedeconcentreerde en andere intermediaire bestuursvormen) tot een regisserend en afstemmend bestuursniveau;
2. Maximaal twee interveniërende bestuurslagen: het Vlaamse Gewest en de gemeenten;
3. Een opbouw van onder uit met sterke gemeenten;
4. Interbestuurlijk samenwerking;
5. Gelijkwaardigheid tussen de lokale besturen en het Vlaamse niveau;
6. Ondersteuning van de lokale besturen.

De Vlaamse Regering heeft het volste vertrouwen in de gemeenten en streeft naar een partnerschap met ‘sterke lokale besturen’.¹⁸ De recente ervaringen opgedaan sinds de hervorming van de vergunningverlening en de bestuurlijke ontvoogding van de gemeenten bevestigen dat dit vertrouwen niet wordt beschaamd.

6.5 DE KRITISCHE SUCCESFACTOREN

Naast het plannen en vergunnen is het handhaven de derde pijler om de basisdoelstellingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te verwezenlijken. Zonder een effectieve handhaving is geen goede ruimtelijke ordening mogelijk.

In de eerste plaats wordt van de burger de naleving verwacht van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening.

De verwezenlijking van de strategische doelstellingen vereisen een loyale, preventieve en oplossingsgerichte toepassing door de betrokken handhavingspartners van de regelgeving.

De Vlaamse overheid neemt de rol op zich als trekker van het handhavingbeleid op vlak van coaching, sturing en ondersteuning van de lokale besturen, en de overige handhavingspartners.

Om de strategische doelstelling te kunnen verwezenlijken moet er een beleidsmonitoring gebeuren, moeten duidelijke beleidsprioriteiten gesteld en gecommuniceerd worden en moeten er goede operationele afspraken gemaakt worden tussen de handhavingspartners.

Dit vereist dat een sterk bestuurlijk partnerschap uitgebouwd wordt tussen alle betrokken handhavingspartners en dat alle betrokken handhavingspartners samenwerken, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan het eigen en autonoom karakter van sommige partners. Dit vereist een onderling vertrouwen tussen de betrokken handhavingspartners.

Zowel de betrokken handhavingspartners als de burger moeten weten waar ze aan toe zijn. Dit vereist dat er met betrekking tot de handhaving wordt ingezet op open en directe

communicatie. Hierdoor kan ook het gewenste maatschappelijk draagvlak worden gerealiseerd.

Ten slotte moet ook aandacht besteed worden aan de procesmatige aspecten van de handhaving. De beschikbare mensen en middelen moeten optimaal worden aangewend. De beschikbare instrumenten en procedures moeten tevens optimaal worden aangewend.

De concrete realisatie van deze kritische succesfactoren wordt hieronder gepreciseerd in een aantal operationele doelstellingen.

7 DE OPERATIONELE DOELSTELLINGEN (OD)

Onderstaande operationele doelstellingen leveren samen een bijdrage aan de realisatie van de strategische doelstellingen

7.1 MONITORING VAN HET HANDHAVINGSBELEID (OD 1)

Uit de analyse van de handhavingsinstrumenten blijkt dat er binnen het Vlaamse Gewest nood is aan een systematische monitoring en opvolging van het handhavingsbeleid en dat ook de cijfers verder moeten uitgebouwd worden. Deze cijfers moeten eenduidig zijn met een door alle partners aanvaarde interpretatie. Binnen dit kader moet elk bestuursniveau en elke partner zijn verantwoordelijkheid nemen zodat een goed monitoringsinstrument kan worden opgezet.

In essentie dient het monitoringsinstrument twee doeleinden.

Ten eerste moet de inzet van de bestaande instrumenten kunnen geëvalueerd worden. Dit impliceert dat, vertrekkende van de dossiers, de diverse stappen in het handhavingstraject met mekaar in verband kunnen gebracht worden (m.a.w een soort van stroomschema op dossierniveau¹⁹).

Hierdoor is het mogelijk om de opvolging van de opsporing en vaststelling van een inbreuk tot en met het herstel van de goede ruimtelijke ordening in kaart te brengen. Concreet betekent dit dat op een systematische wijze de gevolghandelingen die gegeven worden door de burger en de overheden, nadat een inbreuk werd vastgesteld, moeten worden bijgehouden en geanalyseerd.

Ook de uitval nadat een inbreuk werd vastgesteld, kan zo in beeld gebracht worden. Concreet betekent dit dat er bijgehouden en geanalyseerd wordt in welke en hoeveel gevallen er een herstel van de goede ruimtelijke ordening komt, nadat een inbreuk werd vastgesteld. Tevens wordt opgevolgd aan de hand van welk instrument dit herstel werd verkregen.

Ten tweede wordt cijfermateriaal opgebouwd dat het mogelijk maakt om het handhavingsbeleid te evalueren en bij te stellen. Vanzelfsprekend kunnen vanuit de eerste functie al heel wat globale cijferreeksen opgemaakt worden. Echter ook andere informatie is noodzakelijk om een beleidsevaluatie en -bijsturing mogelijk te maken²⁰.

Tevens worden relevante gegevens verzameld omtrent de spreiding van de handhavingsactiviteiten. Er worden gegevens verzameld over waar (welke) inbreuken voorkomen in het Vlaamse Gewest en welke handhavingactiviteiten er plaatsvinden.

In dat opzicht wordt ook opgevolgd in welke gebieden (ruimtelijke kwetsbare gebieden, open ruimtegebieden of de andere gebieden) de inbreuken en het handhavend optreden zich concentreren en of dit dan ook beantwoordt aan de gestelde prioriteiten.

Uitgangspunt voor de monitor is het maximale gebruik van de bestaande digitale gegevens door extractie (datawarehousing) en linken van informatiebronnen via gemeenschappelijke sleutels. Niet alle partijen en/of actoren beschikken over digitaal uitwisselbare informatie en/of over de correcte uitwisselingsleutels.

Het informatietype en de uitwisselingsbehoefte dat nodig is voor het monitoringssysteem is nauw verwant met het concept van de digitale bouwaanvraag zoals reeds goedgekeurd door de Vlaamse Regering²¹, maar het betreft toch andere gegevens waardoor technische aanpassingen vereist zijn (onder andere qua privacy gevoeligheid).

Op dit ogenblik zit reeds veel informatie inzake handhaving in het Bredero – dossieropvolgingssysteem. Zowel het Agentschap Inspectie RWO, de Hoge Raad, het Agentschap Ruimte en Erfgoed als het Departement RWO gebruiken dit dossiersysteem. In het kader van de digitale bouwaanvraag is een uitwisselings- synchronisatiesysteem voorzien tussen het interbestuurlijk platform en Bredero. In functie van de monitoring zal dit verder moeten uitgebreid worden.

Verder beschikken niet alle gemeenten over een digitale opvolging van hun handavingsdossiers en/of opvolging van inbreuken en processen-verbaal inzake bouwovertradingen.

Binnen het kader van haar beleidsvoorbereidende en – ondersteunende taakstelling bouwt het Departement RWO, samen met de handavingspartners de monitor van het handavingsbeleid, op. De ontwikkeling van een monitoringssysteem voor handavingsinformatie bouwt verder op de methodologie die gebruikt werd voor de digitale bouwaanvraag.

Als timing wordt medio 2011 vooropgesteld om de procesanalyse en behoeftestudie uit te voeren en de rapporteringsfunctionaliteiten te voorzien. Aansluitend bij het lopende project van de digitale bouwaanvraag wordt daarna een specifiek luik uitgewerkt voor de monitoring van de handhaving met het oog op de specifieke datastructuur, informatiebronnen en functionele behoeften. Er wordt gelijktijdig nagegaan welke voorstellen tot regelgeving dienen uitgewerkt te worden.

Na de technische analyse kan de back-office ontwikkeld worden voor het informatieplatform. Daarbij kan er gebruik gemaakt worden van de interface-omgeving van de RWO Data Manager voor toegang, opladen, invoer en beheer van specifieke data waar geen automatische links en synchronisatie mogelijk zijn (o.a. de vergunningenregisters). Bij de ontwikkeling wordt verder gebouwd op de technologie van de digitale bouwaanvraag. Het impliceert eveneens de extensie van de uitwisselingsmogelijkheden met Bredero (dossieropvolgingssysteem Ruimtelijke Ordening)

Als timing voor de monitor wordt ten laatste eind 2012 vooropgesteld voor de ontwikkeling van de monitor. De Vlaamse Regering stelt hiervoor de benodigde middelen ter beschikking vanuit het Herstelfonds

.Het Departement RWO bouwt, samen met de handhavingspartners, de monitor van het handhavingsbeleid op. De benodigde middelen worden beschikbaar gesteld vanuit het Herstelfonds.

De monitor heeft twee functies. Ten eerste wordt de opvolging van de opsporing en vaststelling van een inbreuk tot en met het herstel van de goede ruimtelijke ordening in kaart gebracht. Hierdoor wordt evaluatie van de instrumenten mogelijk. Ten tweede wordt cijfermateriaal opgebouwd dat het mogelijk maakt om het handhavingsbeleid te evalueren en bij te stellen

7.2 KRACHTDADIGE EN GEDIFFERENTIEERDE HANDHAVING (OD 2)

De Vlaamse Regering gaat voor een krachtdadig handhavingsbeleid met een gedifferentieerd instrumentarium. Concreet houdt dit in dat zoals hoger beschreven een handhavingstraject wordt aangehouden dat bestaat uit een preventieve, een rechtsherstellende en een curatieve fase.

Het inzetten van de klassieke curatieve vormen van handhaving gebeurt bij voorkeur niet wanneer door middel van de andere vormen van handhaving dezelfde resultaten kunnen worden geboekt en het herstel van de goede ruimtelijke ordening wordt verkregen.

Dit brengt met zich mee dat alle handhavingsinstrumenten, ook diegene die minder 'klassiek' zijn en buiten het 'klassieke' curatieve traject (proces-verbaal, herstellvordering, vonnis of arrest en vrijwillige of ambtshalve uitvoering) vallen, ten volle worden benut.

Een goed handhavingsbeleid betekent dat er gedegen en bewuste keuzes worden gemaakt. Zowel de lokale overheid als het Agentschap Inspectie RWO zullen de visie op handhaven in dit Handhavingsplan verder moeten verfijnen. Enerzijds door het formuleren van handhavingsthema's en het toepassen van een risicoanalyse op de geformuleerde handhavingsthema's. Anderzijds door het toekennen van prioriteiten en het bepalen van ambitieniveaus per prioriteit. De lokale overheid neemt aldus het heft in eigen handen. Op deze wijze krijgt handhaving een meer preventief karakter en wordt voorkomen dat de handhaving zich hoofdzakelijk richt op situaties die al uit de hand zijn gelopen.

7.2.1 Inzetten op preventie

Vanzelfsprekend is preventie een belangrijk aandachtspunt, wat door middel van verschillende acties kan versterkt:

1. Ten eerste kan door het verzekeren van een goede aanwezigheid op het terrein een ontmoediging van (potentiële) bouwovertreder worden verkregen. Een grotere gerichtheid gebaseerd op risicoanalyses kan het effect hiervan nog versterken. Hierbij moeten de risico's geïdentificeerd worden, een inschatting gemaakt van de kans en impact, een beoordeling van risicobeheersing en het bieden van een overzicht van restrisico's. De basis hiervoor is de informatie van de monitor. De inventaris van de risico's moet geleidelijk worden aangevuld en geactualiseerd met

een inschatting van de kans dat welbepaalde overtredingen zich voordoen en de impact ervan.

Het feit dat er een optimale vorm van toezicht wordt georganiseerd, kan wat dat betreft al een ontradend en schrikwekkend effect hebben. Deze controles kunnen de vorm aannemen van steekproeven maar kunnen evenzeer systematisch, gebiedsgericht of thematisch zijn.

2. Ten tweede moet er ook worden gedacht aan het voeren van een modern communicatiebeleid.

Door middel van een goede informatieverstrekking kan een bewustmaking van de burger worden bereikt. In een aantal gevallen worden overtredingen immers begaan uit onwetendheid of onkunde, of omdat burgers verkeerd zijn ingelicht. Verder heeft het verspreiden van informatie een grote preventieve werking, die (potentiële) overtreders ervan weerhoudt de reglementering te overtreden.

3. Ten derde moeten er duidelijke plannen en duidelijke vergunningen zijn.

Een plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan is een grafische wet. Bij de opmaak daarvan, vooral met betrekking tot de bestemming die aan bodem wordt gegeven, moet er aandacht worden besteed aan het ondubbelzinnig formuleren van de functies en activiteiten die al dan niet binnen een bepaalde bestemming zijn toegelaten.

4. Tot slot moet, wanneer een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning wordt afgeleverd, vermeden worden dat het goedgekeurd verkavelingsplan of bouwplan voor interpretatie vatbaar is.

7.2.2 Modeltraject voor curatieve aanpak

Ingeval er een inbreuk zal gepleegd worden, zich aan het voltrekken is, of is gepleegd, dient er resoluut te worden opgetreden, waarbij het volgende gedifferentieerde modeltraject wordt voorgesteld. Een belangrijke randvoorwaarde voor een gedifferentieerde aanpak is wel dat, aanvullend op het vergunningen- en planningsbeleid, er een duidelijk, krachtig en zichtbaar beleid moet zijn waaruit blijkt dat er op een effectieve manier en binnen een korte termijn wordt opgetreden tegen overtredingen. Ook moet de overtreder weten of hierover worden ingelicht, dat hoe langer hij volhardt in de begane overtredingen, hoe ingrijpender voor hem het herstel zal zijn. De overtreder heeft er dus zelf alle belang bij om zo vroeg als mogelijk uit dit traject te 'stappen':

1. De vaststelling van een inbreuk na klacht of na bouwtoezicht door de diensten van de gemeente, de lokale politie of de diensten van het Agentschap Inspectie RWO.
2. In functie van de noodzaak om alert en diligent op te treden, moet beslist worden om al dan niet onmiddellijk een proces-verbaal te laten opstellen. Het opstellen van een proces-verbaal hoeft overigens niet noodzakelijk te betekenen dat er in alle gevallen bijkomende maatregelen moeten worden genomen, zoals het inleiden van

een herstellvordering of het treffen van een administratieve maatregel zoals een stakingsbevel. Wanneer het opstellen van een proces-verbaal leidt tot de afgifte van een regelmatige regularisatievergunning, het afsluiten van een minnelijke schikking of een vrijwillig herstel kan het dossier worden afgesloten vooraleer er dwangmaatregelen moeten worden genomen.

3. Er kan besloten worden om al dan niet aan de overtreder een waarschuwing en/of een aanmaning te geven.
4. Er wordt onderzocht of de inbreuken kunnen worden geregulariseerd via een stedenbouwkundige vergunning of een as-buittattest dan wel of ze in aanmerking komen voor planologisch attest of een planningsinitiatief.

In het eerste geval zal alleszins samenwerking vereist zijn met de vergunningverlenende overheden. In het tweede geval met de planologische overheden.

5. In functie van de noodzaak om alert en diligent op te treden zal wanneer de illegale werken nog in uitvoering zijn, een stakingsbevel worden uitgevaardigd om de toekomstige goede ruimtelijke ordening te vrijwaren. Bij het doorbreken van een stakingsbevel volgt een administratieve geldboete.
6. In het geval er geen recidive is, er sprake is van een beperkte inbreuk, de inbreuken niet zijn gepaard gegaan met het doorbreken van een stakingsbevel en er geen strijdigheid is met de bestemmingsvoorschriften moet, op vraag van de overtreder, worden onderzocht of de zaak niet in der minne door middel van schikking of een vergelijk kan worden afgehandeld.

Uit de voornoemde, primaire bestaansvoorwaarde van de minnelijke schikking (artikel 6.1.51, §1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) vloeit immers voort dat het gaat om minder ingrijpende inbreuken.

7. Wanneer noch het preventieve deel noch het rechtsherstellende deel van het traject enig effect heeft gesorteerd, zal het curatieve deel van het traject worden ingezet.

Dit begint met het formuleren van een herstellvordering, en het inleiden van de herstellvordering voor de rechter na het verkrijgen van het eensluidend of positief advies van de Hoge Raad.

8. Wordt de gekozen herstelmaatregel door de rechter bevolen, dan is het aan de veroordeelde overtreder om de bevolen vorm van herstel uit te voeren. Het stellen van een dwangsom is hierbij noodzakelijk.

9. Wanneer na afloop van de door de rechter uitgesproken hersteltermijn wordt vastgesteld dat de bevolen maatregel niet is uitgevoerd, wordt de druk op de veroordeelde overtreder opgevoerd door het innen van dwangsommen of andere drukkingsmiddelen (vb. de wettelijke hypotheek).
10. Wanneer wordt vastgesteld dat het innen van dwangsommen geen effect sorteert, rest niets anders dan, na eensluidend of positief advies van de Hoge Raad, tot de ambtshalve uitvoering van het vonnis of het arrest over te gaan.

Ten einde dit modeltraject verder te concretiseren maakt het Agentschap Inspectie RWO hiervoor een code van goede praktijk op.

Zoals al gezegd is het in het kader van de monitoring van de doelmatigheid van het handhavingsbeleid belangrijk dat de verschillende stappen opgevolgd worden in relevante cijferreeksen.

Het voeren van een gedifferentieerd handhavingsbeleid vereist dat een handhavingstraject wordt aangehouden dat bestaat uit een preventieve, een rechtsherstellende en een curatieve fase.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een gedifferentieerde aanpak is dat er een duidelijk, krachtig en zichtbaar beleid is waaruit blijkt dat er op een effectieve manier en binnen een korte termijn wordt opgetreden tegen overtredingen. Tevens moet de overtreder weten dat hoe langer hij volhardt in de begane overtredingen, hoe ingrijpender voor hem het herstel zal zijn.

Het Agentschap Inspectie RWO maakt een code van goede praktijk op en de verschillende stappen in de handhaving worden opgevolgd met relevante cijferreeksen.

7.3 BELEIDSREGELS INZAKE DE HERSTELVORDERING EN HET UITVOEREN VAN VONNISSEN

7.3.1 Beleidsregels inzake de herstellvordering

7.3.1.1 Algemene beleidsregels

In wezen valt de keuze (door het Agentschap Inspectie RWO) en de advisering (door Hoge Raad) m.b.t. herstellvorderingen uiteen in 2 luiken :

- de beslissing om al dan niet herstel te vorderen
- de keuze van de maatregel die gevorderd wordt

In beide appreciaties speelt de toets van de inbreuk aan de goede plaatselijke ordening een rol.

Inzake de keuze van de maatregel die gevorderd wordt is de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening relatief duidelijk, waardoor de beoordelingsvrijheid zich beperkt tot die gevallen waar de studie van de plaatselijke ordening een afwijkende keuze kan motiveren.

Om de eventuele interpretatieverschillen terzake te verkleinen en leereffecten tussen vorderende overheden (stedenbouwkundig inspecteur en College van burgemeester en schepenen) en adviserende raad (Hoge Raad) te benutten, wordt een motiveringsplicht opgenomen. De beleidsregels die hiervoor ten aanzien van de vorderende overheden en de Hoge Raad worden gespecificeerd zijn de volgende:

- a. De vorderende overheden bij hun vordering en de Hoge Raad ingeval van positief advies motiveren waarom :
 - voor misdrijven bedoeld in art 6.1.41§1, 1° het herstel in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik aangewezen is (regel) dan wel waarom de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken, al dan niet gecombineerd met een meerwaarde, kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen (uitzondering)
 - voor misdrijven bedoeld in art. 6.1.41§1, 2° het vorderen van een meerwaarde aangewezen is (regel) dan wel waarom de plaatselijke ordening op onevenredige wijze zou worden geschaad waardoor het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand, de staking van het strijdige gebruik of de uitvoering van bouw- en aanpassingswerken aangewezen is (uitzondering)
- b. Ingeval van negatief advies motiveert de Hoge Raad waarom :
 - voor misdrijven bedoeld in art 6.1.41§1, 1° bouw- of aanpassingswerken, al dan niet gecombineerd met een meerwaarde, kennelijk volstaan om de plaatselijke ordening te herstellen (bij gevorderd herstel/staking) dan wel gevorderde aanpassingswerken de plaatselijke ordening kennelijk niet herstellen zodat het herstel in de vorige staat moet worden gevorderd
 - voor misdrijven bedoeld in art. 6.1.41§1, 2° de plaatselijke ordening kennelijk op onevenredige wijze wordt geschaad (bij meerwaardevordering) waardoor een andere herstelmaatregel moet worden gevorderd dan wel bij gevorderd herstel/staking/aanpassingswerken de plaatselijke ordening niet kennelijk op onevenredige wijze wordt geschaad door het vorderen van een meerwaarde

Het is evident dat de handhavende besturen en de Hoge Raad elkaar ondersteunen in de keuze en motivering van de gevorderde herstelmaatregel, die past binnen de in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalde rangorde. Zo wordt vermeden dat een herstellenvordering om die reden niet wordt ingewilligd door de rechter of dat voor de rechter hieromtrent een debat zou ontstaan dat kon worden vermeden.

7.3.1.2 Specifieke beleidsregels voor de Hoge Raad

Zoals gesteld speelt in de advisering door de Hoge Raad de toets van de inbreuk aan de goede plaatselijke ordening een belangrijke rol. Daarnaast ziet de raad toe op een gelijke behandeling en ziet hij toe op de rechten van derden en belanghebbenden.

1° Toets van de inbreuk aan de goede plaatselijke ordening

De raad onderzoekt of de beoogde herstelmaatregel opportuun is vanuit de weerslag van de inbreuk op de plaatselijke ordening. Er wordt een vergelijking gemaakt met het niveau van de goede ruimtelijke ordening van naburige percelen dat zou worden behaald indien zich geen schade ingevolge de inbreuk had voorgedaan (de zgn. referentietoestand).

Hierbij wordt de aard, ernst en omvang van de inbreuk getoetst aan de plaatselijke ordening. Er wordt gecontroleerd welke de mate van aantasting van de plaatselijke ordening is rekening houdende met de ernst, aard en omvang van de geviseerde inbreuk. Het begrip “goede ruimtelijke ordening” is hetzelfde als het begrip “goede ruimtelijke ordening” bij de beoordeling van een vergunningsaanvraag.

Er wordt bij de toets aan de goede ruimtelijke ordening eerst rekening gehouden met de onmiddellijke omgeving en pas nadien met de ruimere omgeving.

Indien het gebied wordt geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning worden de gedetailleerde voorschriften die bepalend zijn voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en geen verdere ruimte voor verdere beoordeling laten, geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

Daarnaast wordt ook rekening gehouden met de vaststaande toekomstige ruimtelijke ordening. Zo wordt bijvoorbeeld rekening gehouden met:

- de gedetailleerde voorschriften van een ontwerp van een ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan kan worden aangenomen dat het zal uitmonden in een definitief ruimtelijk uitvoeringsplan.
- een duidelijke planologische beleidsoptie m.b.t. een zonevremd bedrijf (vb. een zonevremd bedrijf werd bij een classificatie ingeschaald in zone “0” – “ter plaatse niet behouden”),...

2° Gelijke behandeling van gelijkaardige feiten

De raad streeft naar een gelijke behandeling van gelijkaardige zaken en feiten, een basisdoelstelling van bij de oprichting van de raad. Deze constante in de adviespraktijk garandeert transparantie en betekent ook voorspelbaarheid voor de handhavende besturen.

3° Toets aan de weerslag op rechten van derden en belanghebbenden

De raad toetst de herstellvordering tevens in functie van de weerslag van de inbreuk op de rechten van derden en belanghebbenden. Hierbij worden de hinderaspecten, de gezondheid, het gebruiksgenot en de veiligheid in het algemeen bedoeld. De Raad betreft bij deze beoordeling ook het eventuele tijdsverloop tussen het initiële feit (de oprichting van de constructie, het begin van de uitvoering van de handeling) en de datum van het inleiden van de herstellvordering c.q. het inleiden van een adviesaanvraag over een herstellvordering bij de Hoge Raad.

Er zijn ook tegen-indicaties. De raad maakt in zijn adviespraktijk ook een onderscheid tussen inbreuken waarbij de wederrechtelijke toestand sinds een betekenisvol lange tijd werd geconsolideerd (statisch gegeven) en inbreuken waarbij de wederrechtelijke toestand een voortschrijdend karakter heeft (dynamisch gegeven). Wanneer de wederrechtelijke toestand een steeds voortschrijdend karakter kent en de goede ruimtelijke ordening steeds verder en verder bezwaard wordt, kan een herstellend optreden nog steeds, of misschien zelfs des te meer, opportuun zijn.

De Vlaamse Regering bevestigt deze drievoudige toetsing en voegt hierbij toe dat indien de herstellvordering de toetsing van de beleidscriteria doorstaat, de Hoge Raad voor recente overtredingen, alsook voor geconsolideerde niet-recente overtredingen¹ en voor wederrechtelijke toestanden met een voortschrijdend karakter eensluidend positief zal adviseren.

De Hoge Raad kan bij niet-geconsolideerde niet-recente overtredingen² een niet-eensluidend advies geven ook in die gevallen waarbij het dossier de toetsing van de drie bovenstaande criteria heeft doorstaan.

De Hoge Raad zal hiervoor in het nog vast te stellen procedurereglement de verdere modaliteiten uitwerken. De benadering van de niet-recente overtredingen maakt bovendien voorwerp uit van de jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van het handavingsplan.

7.3.2 Beleidsregels inzake het uitvoeren van vonnissen

7.3.2.1 Beleidsregels inzake dwangsommen

Optreden tegen en vaststellen van overtredingen gebeurt vanuit het rechtvaardigheidsprincipe en vanuit het feit dat er geen signaal mag en kan komen naar de overtreders dat zij ondanks hun onwettige situatie toch opschorting of slechts gedeeltelijk invordering van een dwangsom zouden kunnen krijgen. In die zin is het belangrijk deze bevoegdheid eerder restrictief te benaderen.

¹ D.w.z. niet-recente overtredingen die in het verleden tijdig werden vastgesteld en waarvoor nadien de nodige stappen werden gezet tot het bekomen van herstel, maar waarbij op heden nog geen definitieve uitspraak werd verkregen dan wel nog geen (volledige) uitvoering werd gegeven aan de opgelegde herstelmaatregelen.

² D.w.z. niet-recente overtredingen die in het verleden niet werden vastgesteld en die pas na vele jaren, bv. bij het te koop stellen van het goed, worden vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 6.1.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan de Hoge Raad op gemotiveerd verzoek beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom, vermeld in artikel 6.1.41, §3, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd, of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort.

Hierbij kunnen, zonder vooruit te kunnen lopen op een adviespraktijk die nog niet bestaat, minstens al de volgende criteria worden vermeld, die door de Hoge Raad bij de bedoelde beslissingen in acht zal moeten nemen:

1. De beslissingen van de Hoge Raad ter zake kunnen nooit betrekking hebben op de vaststaande gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt door het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom.
2. Een volledige kwijtschelding behoort niet tot de mogelijkheden.
3. De beslissing wordt genomen na advies van het bestuur dat instaat voor de invordering van de dwangsom.
4. De bevoegdheid speelt op het niveau van de invordering van de dwangsom en valt buiten de reikwijdte van artikel 1385quinquies van het Gerechtelijk Wetboek.
5. De Hoge Raad neemt de beslissing met inachtnaam van de criteria van artikel 6.1.6, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.
6. De Hoge Raad houdt bij zijn beoordeling in het bijzonder rekening met de door de overtreder reeds uitgevoerde handelingen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling.

Opschorting of slechts gedeeltelijk invordering van reeds verbeurd verklaarde dwangsommen kan enkel indien men nu of in de nabije toekomst uit de onwettigheid is gekomen of zal/kan komen en mits toets aan de plaatselijke ordening en de rechten van derden in de volgende gevallen :

- De feiten nu vergunbaar of niet langer vergunningsplichtig zijn;
- De feiten vergunbaar zijn op basis van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg in opmaak;
- De feiten niet meer strafbaar zijn.

De Hoge Raad zal binnen deze klijtlijnen in het nog vast te stellen procedurereglement de verdere modaliteiten uitwerken.

7.3.2.2 Beleidsregels inzake ambtshalve uitvoering

Een positief advies kan zo nodig worden gegeven onder voorwaarden. Dergelijke voorwaarden hebben betrekking op de concrete uitvoeringsmodaliteiten, met dien verstande dat zij de gedwongen uitvoering van het rechterlijk bevel nooit geheel of gedeeltelijk kunnen verhinderen. De Raad kan bepalen dat de ambtshalve uitvoering eerst na een precieze datum kan worden aangevat als er zicht is op een oplossing, bijvoorbeeld in de gevallen dat er een planningsinitiatief bezig is.

Een adviesvraag kan slechts negatief worden geadviseerd wanneer de Raad vaststelt dat het door het rechterlijk bevel beoogde rechtsherstel reeds werd bereikt ingevolge het feitelijk uitvoeren van de opgelegde maatregel of het bekomen van een stedenbouwkundige

vergunning in combinatie met de uitvoering van de daaraan desgevallend verbonden voorwaarden.

De Hoge Raad zal binnen deze krijtlijnen in het nog vast te stellen procedurereglement de verdere modaliteiten uitwerken.

7.4 PARTNERSCHAP MET STERKE LOKALE BESTUREN EN WEDERZIJDIG RESPECT EN VERTROUWEN. (OD 3)

7.4.1 Sterke lokale besturen

Reeds onder punt 4.2 werd het belang van de lokale besturen als handhavingspartner uitvoerig onderstreept.

Verder wordt onder punt 7.8.1 gewezen op de eerstelijns loketfunctie die de lokale besturen hebben aangezien zij een korte communicatielijns met de burger en de beste kijk op de toestand ter plaatse hebben.

De Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009 – 2014 stelt verder²² dat er wordt onderzocht of en binnen welke voorwaarden lokale overheden – individueel of in een (vrijwillig) samenwerkingsverband – die over voldoende bestuurskracht beschikken meer verantwoordelijkheid inzake het ruimtelijke beleid kunnen opnemen, ondermeer vanuit de doelstelling om exclusieve Vlaamse beleidsmateries vanuit slechts 2 beleidsniveaus aan te sturen. Vermits de provincies zelf aangeven geen vragende partij te zijn om te handhaven, ontstaat er een grote opportuniteit om de doelstelling van de beleidsnota invulling te geven vanuit handhaving. De gemeenten zijn in het partnerschap de eerstelijnsverantwoordelijken op het vlak van preventie door sensibilisering en communicatie alsook voor klachten van bezorgde burgers over eventuele inbreuken.

Het is aangewezen dat de gemeenten hiervoor een specifieke handhavingsambtenaar inzetten. Deze ambtenaar heeft enerzijds een toegankelijke ombudsfunctie. Anderzijds is het ook zijn taak om in samenwerking met de politie het uitgezette traject inzake aanpak van handhaving op het grondgebied van de gemeente in te vullen. Dit traject vertrekt van de beleidslijnen die in dit Handhavingsplan zijn uitgezet en van de gezamenlijke en specifieke prioriteiten (zie punt 7.6).

7.4.2 De relatie tussen de lokale besturen en het Agentschap Inspectie RWO

De Vlaamse overheid heeft een ondersteunende rol ten aanzien van de lokale besturen. Gezien de opgebouwde expertise, is het Agentschap Inspectie RWO als gewestelijke operationele handhavingspartner het bestuur bij uitstek om de nodige operationele en facilitaire ondersteuning te geven aan die gemeenten die een lokale handhaving hebben of (verder) uitbouwen.

Het betreft bijvoorbeeld ondersteuning met betrekking tot de bewustmaking en informatieverstrekking, ontsluiting van bestuurlijke informatie voor het vergunningenregister, de bekrachtiging van door de lokale verbalisanten opgelegde

stakingsbevelen, ondersteuning in de ambtshalve uitvoering van vonnissen en arresten waarbij een herstelmaatregel wordt bevolen, enz.

Er kan gedacht worden aan concrete zaken zoals draaiboeken voor een praktische aanpak, modellen van stakingsbevelen, processen-verbaal en evt. herstellvorderingen, opleiding en bijstand van lokale ambtenaren, het oprichten van een kenniscentrum door het ter beschikking stellen van de rechtspraak en rechtsleer, aanspreekpunt voor gemeentelijke diensten, enz.

Deze operationele en logistieke ondersteuning door het Agentschap Inspectie RWO kadert in het door de Vlaamse Regering gewenste partnerschapsmodel met sterke lokale besturen.

7.4.3 De relatie tussen de Hoge Raad en het Agentschap Inspectie RWO

De Hoge Raad is ten opzichte van het Agentschap Inspectie RWO een adviserende entiteit. De Hoge Raad beschikt zelf niet over enig initiatiefrecht om een adviesaanvraag in te dienen.

De inhoudelijke prioritisering die in onderhavig Handhavingsplan wordt uitgewerkt vormt voor beide entiteiten het richtinggevend kader voor de concrete uitoefening van hun handhavende dan wel adviserende bevoegdheden.

De relatie tussen de Hoge Raad en het Agentschap Inspectie RWO dient zich te kenmerken door een indicatief en een informatief partnerschap.

Met een indicatief partnerschap wordt bedoeld dat er enerzijds moet worden gestreefd naar een volledige transparantie van de criteria aan de hand waarvan het Agentschap Inspectie RWO haar discretionaire handhavende bevoegdheden concreet uitoefent. Ook moet er anderzijds een volledige transparantie zijn naar het Agentschap Inspectie RWO toe van de criteria die de grondslag vormen van de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad.

Met een informatief partnerschap tussen de Hoge Raad en het Agentschap Inspectie RWO wordt bedoeld dat het kenniscentrum, waarvan het zwaartepunt bij het Agentschap ligt, een gedeeld kenniscentrum moet worden in die zin dat de Hoge Raad er een beroep op kan doen en het ook mede kan voeden.

Er kan in het bijzonder worden gedacht aan de doorstroming van de talloze vonnissen en arresten (zowel m.b.t. stakingsbevelen als herstelmaatregelen ten gronde) waarover het Agentschap Inspectie RWO beschikt. Ook de expertise van de Hoge Raad moet met het Agentschap Inspectie RWO gedeeld worden.

Ook met betrekking tot het executiebeleid, d.w.z. de uitvoering van de vonnissen en arresten, is transparantie een absolute must.

7.4.4 De relatie tussen de Hoge Raad en de lokale besturen

Uit het advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) kan worden afgeleid dat de lokale besturen uitdrukkelijk vragen om meer ondersteuning door de Hoge Raad bij de adviesprocedures.

Sommige lokale besturen geven aan dat zij aan handhaving willen doen, doch ontmoedigd raken door de adviespraktijk van de Hoge Raad. Andere lokale besturen geven aan dat de adviespraktijk van de Hoge Raad onvoldoende duidelijk is.

De Vlaamse Regering vraagt aan de Hoge Raad dat hij zich volledig en loyaal aansluit bij de visie om de lokale besturen te ondersteunen om aldus tot een meer effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving te komen.

De knelpunten die in de adviespraktijk door de lokale besturen worden ontwaard, worden thans door de Hoge Raad onderzocht en vormen aandachtspunten bij de reeds bestaande en op te drijven ondersteuning van de lokale besturen.

De Hoge Raad is tevens ruim één jaar geleden begonnen met een proeve van optimalisatieproject voor de lokale besturen. Tot nu toe is hier slechts één lokaal bestuur op ingegaan.

De Vlaamse Regering vraagt aan de Hoge Raad dat hij zich engageert om voor alle gemeenten die ondersteuning vragen een optimalisatietraject uit te werken, met als doel de lokale besturen aan te moedigen en sterkere handhaving uit te bouwen.

De ondersteuning moet allereerst rusten op een indicatieve en preventieve pijler. Het beleidskader van de Hoge Raad moet zeer duidelijk geschetst worden zodat de lokale besturen op voorhand een correcte inschatting kunnen maken van de slaagkansen en de omlooptijd van een adviesaanvraag bij de Hoge Raad.

Daartoe moeten de overwegingen waarop de Hoge Raad zijn advies- en beslissingspraktijk laat steunen, herkenbaar zijn voor alle handhavende besturen, i.h.b. de lokale besturen en moet de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad toegankelijk, voorzienbaar en begrijpelijk zijn voor de lokale besturen. Een degelijk communicatiebeleid is daarbij onontbeerlijk.

De Vlaamse Regering vraagt dat de Hoge Raad zich engageert tot bijkomende studienamiddagen en een meer informatieve website met veel gestelde vragen (FAQ's), modellen van herstellenvorderingen, enz. Ook is thans reeds decretaal bepaald dat er een jaarlijks verslagboek komt waarin er een synthese zal zijn opgenomen van de overwegingen die tot de advies- en beslissingspraktijk van de Hoge Raad hebben geleid. De Hoge Raad zal hieraan intensief meewerken.

De ondersteuning moet daarnaast eveneens rusten op een curatieve pijler: indien een adviesaanvraag wordt afgewezen, moet in het advies worden vermeld of en hoe hieraan kan worden gerediceerd.

De Hoge Raad zegt in zijn beleidsadvies d.d. 29 januari 2010 toe de lokale besturen in elk gegeven advies te ondersteunen wat de te kiezen herstellvorm betreft, zonder de autonomie van de lokale besturen te doorkruisen en zich in de plaats te stellen van het bestuur.²³ Dit gaat verder dan een loutere motievencontrole. De Hoge Raad zal op basis van de stukken, gegevens en inlichtingen van het dossier een eigen analyse maken van de concrete weerslag van de inbreuken op de plaatselijke ordening en op de rechten van derden in de zin van artikel 6.1.6, §2, tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Deze analyse kan, indien mogelijk en waar nodig, ter aanvulling van de analyse door het handhavende bestuur gebruikt worden.

Er is dan ook bij het formuleren van een herstellvordering sprake van een complexe bestuurlijke besluitvorming waarbij de adviezen van de Hoge Raad een aanvulling kunnen vormen op de herstellvorderingen die zijn voor advies voorgelegd door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen.

Ook het Agentschap Inspectie RWO kan dergelijke ondersteuning genieten van de Hoge Raad.

7.4.5 De driehoeksverhouding tussen de Hoge Raad, het Agentschap Inspectie RWO en de lokale besturen: samen tegen de verkokering.

Uit het Regeerakkoord blijkt duidelijk dat de diverse diensten van de Vlaamse overheid onderling en ook de diensten van de Vlaamse overheid in hun relatie tot specifiek de lokale besturen tot een zgn. bestuurslaagoverschrijdende aanpak moeten komen.²⁴

Ook in de handhaving moet dit nagestreefd worden. De drie voornoemde actoren in de handhaving moeten zoveel als mogelijk administratieve verkokering vermijden.

Overeenkomstig het advies van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke ordening en Onroerend Erfgoed (SARO) ²⁵ kan geen afbreuk worden gedaan aan de eigen opdrachten en bevoegdheden en autonomie van elke betrokken actor.

Dit neemt niet weg dat op een aantal vlakken een constructieve vorm van overleg omtrent een aantal binnen het beleidsveld acute of actuele thema's kan worden voorzien tussen de handhavingspartners. Dit was recent het geval met betrekking tot de problematiek van de weekendverblijven waarbij de Hoge Raad deelgenomen heeft aan overlegvergaderingen tussen de lokale besturen, het Agentschap Inspectie RWO, de parketten, de lokale politie en de planologische overheid van de provincie Oost-Vlaanderen.

7.4.6 De verhouding tussen de handhavende besturen en het Departement RWO

Het Departement RWO heeft ten aanzien van de handhavende besturen een belangrijke dubbele rol, waarbij ze vanzelfsprekend wordt ondersteund door het Agentschap Inspectie RWO:

1. Enerzijds wordt in de schoot van het Departement RWO de monitoring en opvolging van het handhavingsbeleid binnen het Vlaamse Gewest georganiseerd (*supra*, 7.1).

Een middel voor een performante monitoring is een te ontwikkelen “Databank Handhaving Ruimtelijke Ordening” op welke basis op een statistisch en methodologisch onderbouwde wijze de verwerking van alle relevante gegevens gebeurt. Deze databank kan uitgroeien tot een ‘kruispunt-databank’ van de handhaving inzake de ruimtelijke ordening. Vanzelfsprekend worden dan ook relaties gelegd met andere relevante gegevensbronnen, zoals het vergunningenregister.

2. Anderzijds heeft het Departement RWO als beleidsondersteunende en beleidsvoorbereidende entiteit een belangrijke rol op het vlak van de ondersteuning van het communicatiebeleid van de operationele handhavingspartners.

7.4.7 De verhouding tussen handhaving in de ruimtelijke ordening en de handhaving in relevante sectoren

Gebleken is dat de kwaliteit van de handhaving sterk is toegenomen, maar dat er nog efficiëntiewinsten kunnen bereikt worden door afstemming van de handhaving binnen gerelateerde sectoren.

Zowel door de Vlaamse inspectie als op lokaal niveau worden de controles waar mogelijk, integraal uitgevoerd door uitvoeringsprogramma’s met betrekking tot de handhaving in de verschillende betrokken sectoren (bv. Milieu en ruimtelijke ordening) op elkaar af te stemmen. Door minder afzonderlijke controles wordt doelgerichter gecontroleerd, daarnaast wordt ook efficiënter omdat een controleur op meerdere aspecten kan letten. Door regelmatig overleg en afstemming kan de integraliteit van de handhaving bewaakt worden. Tevens kan er essentiële informatie, kennis en beste praktijken uitgewisseld worden.

Aangezien voor milieuhandhaving een milieutoezichthouder werd geïntroduceerd, is een synergie aangewezen met de in punt 7.4.1 gesuggereerde handhavingsambtenaar inzake ruimtelijke ordening.

7.4.8 Nood aan structureel overleg tussen de handhavingspartners

Naar analogie met het milieuhandhavingsbeleid is een structureel overleg noodzakelijk tussen de verschillende handhavingspartners.

Dit overleg kan leiden tot handhavingsprotocols waarin duidelijk afspraken gemaakt over de aspecten inzake handhaving in het algemeen en de implementatie van dit Handhavingsplan in het bijzonder.

De Vlaamse overheid gaat ook voorhandhaving uit van het partnerschapsmodel met sterke lokale besturen en verantwoordelijke handhavingspartners.

Het Agentschap Inspectie RWO verleent faciliterende en operationele ondersteuning aan de lokale besturen.

Tussen het Agentschap Inspectie RWO en de Hoge Raad moet een indicatief en een informatief partnerschap ontstaan.

De Hoge Raad moet tevens de lokale besturen die op lokaal vlak aan handhaving willen doen ondersteunen. Deze ondersteuning rust op een indicatieve, preventieve en curatieve pijler.

Elk binnen hun opdrachten zullen het Agentschap Inspectie RWO, de lokale besturen en de Hoge Raad vormen van contraproductieve verkokering vermijden en bestrijden.

Er wordt voorzien in een kennis- en informatiecel, gespecialiseerd in het verzamelen en verwerken van voor het Handhavingsbeleid relevante cijferreeksen.

De controles worden waar mogelijk integraal uitgevoerd door uitvoeringsprogramma's op elkaar af te stemmen. Door minder afzonderlijke controles wordt klantgerichter en efficiënter gecontroleerd, omdat een controleur op meerdere aspecten kan letten.

Er wordt structureel overleg georganiseerd tussen de handhavingspartners.

7.5 VERHOUDING TUSSEN DE PIJLERS VAN RUIMTELIJKE ORDENING IN FUNCTIE VAN DE HANDHAVING

7.5.1 De verhouding tussen handhaving en planning

Er bestaat een onmiskenbare relatie tussen planning en handhaving. Dit geldt zowel voor de 'oude' (de gewestplannen en de Bijzondere Plannen van Aanleg) als de 'nieuwe' (Ruimtelijke UitvoeringsPlannen) verordenende plannen. In de opmaak van verordenende plannen en de voorschriften is het noodzakelijk dat ex ante een handhavingstoets wordt uitgevoerd ten einde te voorkomen dat later interpretatieproblemen ontstaan.

Een duidelijke en ondubbelzinnig planologische context is een basisvoorwaarde om op een doelmatige wijze aan handhaving te doen. De plannen moeten een duidelijk kader creëren waarbinnen de diverse handhavingspartners de geldende normen kunnen doen handhaven.

7.5.2 De verhouding tussen handhaving en vergunningen

Wanneer door de vergunningverlener duidelijke uitspraken zijn gedaan over de beoordeling van de goede plaatselijke ordening, dan moet het handhavend optreden daar zoveel als mogelijk bij aansluiten. Dit ondersteunt het vergunningenbeleid. Het is duidelijk dat de handhavende besturen vanuit de eis van een doelmatig optreden, ook nood hebben aan een duidelijk zicht op het beleid van de vergunningverlenende overheden. Dit speelt zeker in het geval er de mogelijkheid bestaat om een (regularisatie)vergunning te verkrijgen.

Uiteraard is hierbij een wisselwerking noodzakelijk in beide richtingen, waardoor ook inzichten van de handhavende overheden meespelen in de vergunningverlening.

Ook de Hoge Raad zal bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening, rekening houden met een duidelijke beoordeling die is gemaakt door de vergunningverlenende overheden.

7.5.3 De verhouding tussen planning en vergunningen

Ook het optreden van de vergunningverlenende en de planologische overheden moet elkaar aanvullen, opdat er aan een effectieve, efficiënte en doelmatige handhaving kan worden gedaan.

De vergunningverlenende overheden moeten duidelijk kunnen oordelen op welke wijze een aanvraag zich verhoudt tot de stedenbouwkundige voorschriften van het ter plaatse geldende plan.

Bij het opstellen van plannen moet er daarnaast een gezond evenwicht worden gevonden tussen rechtszekerheidsbeginsel en de flexibiliteit. Daarbij is een coöperatieve samenwerking van de planologische en de vergunningverlenende overheden vereist.

De planologische overheid kan immers in bepaalde omstandigheden oordelen dat niet alle aspecten van de betrokken regeling op een precieze en gedetailleerde wijze moeten geregeld worden. De planologische overheid kan hierbij een ruimere beoordelingsmarge overlaten aan de vergunningverlenende overheden dan gewoonlijk.

Dit veronderstelt dan wel dat er voldoende controlematregelen worden voorzien en procedurele waarborgen worden geboden, onder meer door het openbaar onderzoek dat voorafgaat aan de vaststelling van het plan en door een adequate rechtsbescherming die wordt geboden voor zowel de bepalingen van een plan als voor de vergunningsbeslissingen die op dat plan zijn gebaseerd (*cf.* RvS 23 februari 2010, nr. 201.207, Stoffels en Van Gool)

Wanneer er een goed evenwicht gevonden wordt tussen de uitoefening van de planologische en de vergunningverlenende taken, ontstaat een duidelijk beleidskader.

De handhavende besturen kunnen daar alleen de vruchten van plukken. Zij kunnen hun optreden op dit beleidskader afstemmen vanuit de strategische doelstelling van een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving.

Van de planologische overheden en ambtenaren op het niveau van het Vlaams Gewest wordt verwacht dat bij de opmaak van een nieuw plan er duidelijke uitspraken worden gedaan over de knelpunten en de beoogde planologische context.

Van de handhavende besturen wordt verwacht dat deze ook de duidelijke keuzes die door de vergunningverlenende overheden zijn gemaakt, mee helpen ondersteunen. Op hun beurt hebben de handhavende besturen nood aan een duidelijk vergunningenbeleid om hun handhavend optreden op te kunnen oriënteren in het licht van de strategische doelstelling van een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving.

Wanneer de planologische en de vergunningverlenende overheid elkaars taken en opdrachten harmoniseren, ontstaat er een duidelijk beleidskader in functie waarvan de handhavend besturen hun optreden kunnen oriënteren.

7.6 DE INHOUDELIJKE PRIORITEITEN. HET VRIJWAREN VAN DE TOEKOMSTIGE RUIMTELIJKE ORDENING – RECHTVAARDIG OMGAAN MET HET VERLEDEN (OD 4)

De Vlaamse Regering zet resoluut in op een strenge aanpak van recente inbreuken die in prioritaire dossiers worden gepleegd.

Bij prioritaire dossiers zal erover moeten worden gewaakt dat er alert en diligent wordt opgetreden door de handhavende besturen. Hierbij zal voluit de kaart worden getrokken, zoals reeds sinds 2000 het geval is, van het stakingsbevel en de administratieve geldboete.

Dit is beleidsmatig noodzakelijk om te vermijden dat de toekomstige ruimtelijke ordening, geruisloos zou worden bezwaard, zoals in het verleden het geval is geweest.

7.6.1 Gezamenlijke prioriteiten. Parallele bevoegdheden

De onderstaande prioriteiten worden opgevat als aangelegenheden waarbij prioritair tegen zal worden opgetreden door de handhavende besturen. Dit kan zowel gebeuren door het lokale bestuur als door het Agentschap Inspectie RWO en de daaronder ressorterende stedenbouwkundige inspecteurs.

Het betreft dus een complementaire taakstelling, waarbij het optreden van de ene handhavingspartners het optreden van de andere handhavingspartner niet noodzakelijk hoeft uit te sluiten. Ofwel wordt er door het ene handhavende bestuur alleen opgetreden. Ofwel wordt er door beide handhavende besturen gezamenlijk opgetreden. Het gaat dus

om gezamenlijke prioriteiten waarin beide handhavingsniveaus een parallelle bevoegdheid hebben.

In het geval het lokale bestuur optreedt, zal er ondersteuning vanuit het Vlaamse Gewest worden geboden. Dit kan door de stedenbouwkundige inspecteur te laten aansluiten bij de herstellvordering, zodat hij zich door de rechter kan laten machtigen. Daarnaast kan dit ook doordat de gemeente, zonder dat de stedenbouwkundige inspecteur als dusdanig als eiser tot herstel optreedt in een gerechtelijke procedure, aan de rechter vraagt om ook de stedenbouwkundige inspecteur te machtigen tot ambtshalve uitvoering en de rechter dit verzoek ook inwilligt.

Deze ondersteuning kan de vorm aannemen door de aanstelling van een raadsman op de kosten van het Vlaamse Gewest, of door het op zich nemen van de ambtshalve uitvoering door het Vlaamse Gewest.

De gezamenlijke prioriteiten zijn de volgende:

1. Optreden tegen overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied en open ruimtegebied;
2. Gebiedsgericht optreden in specifieke (bestemmings)zones vanuit een duidelijke beleidskeuze.
3. Themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze zoals vb. de ostentatieve verharding van voortuinen voor bijvoorbeeld illegale autoverkoop langsheen een openbare weg, of bijvoorbeeld de illegale permanente bewoning weekendverblijven, wanneer deze thematiek een bovenlokaal karakter vertoont.

Naast deze gezamenlijke prioriteiten komt het erop aan om per bestuurniveau ook nog te kijken naar die zaken die voor het geëigende niveau prioritair zijn.

Voor de Vlaamse overheid worden alvast de volgende items onder de aandacht gebracht.

7.6.2 Prioriteiten op het gewestelijk niveau

Dit betreft aangelegenheden die prioritair zijn voor het Vlaamse Gewest alleen.

In wezen komen deze aangelegenheden wat de behartiging ervan betreft, alleen toe aan het Vlaamse Gewest en wordt de afhandeling ervan toevertrouwd aan het Agentschap Inspectie RWO.

De gewestelijke prioriteiten zijn de volgende:

1. Ondersteuning van het lokale handhavingsbeleid. Er wordt hierbij vooral gedacht aan allerlei vormen van logistieke en operationele ondersteuning, zoals onder andere workshops, draaiboeken, opleidingen, het ter beschikking stellen van modellen,...

2. Optreden bij zware en complexe dossiers, gezien de knowhow en de ervaring van het Agentschap Inspectie RWO. Het betreft dikwijls ook inbreuken waarmee ook inbreuken op sectorale regelgeving zijn gepaard (vb. woonkwaliteit, milieuhygiëne,...).
3. Optreden tegen inbreuken van overheden. Wanneer er door bijvoorbeeld een lokale of andere overheid inbreuken worden gepleegd.

7.6.3 Prioriteiten op het lokale niveau

Lokale problematieken die door het lokaal bestuur als beleidsprioriteit worden beschouwd, zullen in eerste instantie ook door het lokaal bestuur zelf moeten worden aangepakt.

De lokale besturen zullen niettemin kunnen rekenen op ondersteuning vanuit het Agentschap Inspectie RWO, voor zover het lokaal bestuur daaromtrent een gefundeerd verzoek richt. Het kan hierbij niet de bedoeling zijn dat lokale besturen de ‘minder prettige’ taken doorschuiven naar het Vlaams Gewest. Evenmin kan het zijn dat de lokale besturen door de het Vlaamse Gewest aan hun lot worden overgelaten, als om welke legitieme reden dan ook niet zelf kunnen instaan voor de lokale afhandeling van wat in wezen geen bovenlokale problematiek betreft.

Het kan bijvoorbeeld zijn dat door een toevloed aan inbreuken inzake de illegale omvorming van eengezinswoningen tot meergezinswoningen, het lokale bestuur niet meer het hoofd kan bieden aan deze problematiek en de hulp vraagt van het Agentschap Inspectie RWO.

Dit moet geval per geval worden bekeken en geanalyseerd via onderling overleg.

7.6.4 Rechtvaardig omgaan met het verleden

Omwille van de nieuwe verjaringsregels (Cf. artikel 6.1.41, 65 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en omwille van de gevolgen van het arrest Hamer, moet er tegen recente inbreuken tijdig, d.w.z. alert en diligent worden opgetreden.

Het systematisch herbetekenen van niet-recente overtredingen is niet de hoofdprioriteit inzake handhaving. De Hoge Raad betreft bij de beoordeling van een herstellvordering vanuit het rechtvaardigheidsprincipe, het eventuele tijdsverloop tussen het initiële feit en de datum van het inleiden van de herstellvordering

Zoals verder aangegeven in punt 9, wordt nagegaan op welke wijze er tot een volwaardige curatieve administratieve handhaving kan worden gekomen, de techniek van het vermoeden van vergunning kan worden verfijnd en er rechtszekerheid kan ontstaan voor in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning werd vernietigd.

Het Handhavingsplan biedt een richtsnoer voor de prioriteiten en taakverdeling inzake het handhavend optreden tussen het lokale niveau en het gewestelijke niveau.

Er wordt gewerkt met een systeem van gezamenlijke taken prioriteiten die als parallelle bevoegdheden zijn opgevat, en van eigenstandige taken en prioriteiten op het gewestelijke en het lokale niveau.

7.7 EEN PROCESMATIGE BENADERING OP HANDHAVEN (OD 5)

7.7.1 *Opstarten van een risicoanalyse*

Een methodologisch onderbouwde en systematische benadering van de handhaving binnen de ruimtelijke ordening binnen het Vlaamse Gewest vereist dat alle handhavingspartners vrij kunnen beschikken over actuele, correcte en accurate gegevens.

De relevante gegevens moeten oordeelkundig worden opgemeten en verwerkt om tot doelgerichte resultaten te kunnen komen. Er moet op een systematische wijze een inschaling gebeuren van bepaalde bestemmingszones, bepaalde thema's en bepaalde projecten qua "risicogehalte", in die zin dat uit de gegevens blijkt dat er significant meer inbreuken kunnen worden vastgesteld.

Mede op basis van een dergelijke risicoanalyse wordt de handhaving, samen met alle handhavingspartners, zo efficiënt, effectief en doelmatig als mogelijk georganiseerd.

Er moeten op vlak van de handhaving in de ruimtelijke ordening inhoudelijke en programmatorische prioriteiten worden gesteld. Deze prioriteiten kunnen alleen maar worden gesteld als er een doorgedreven meting gebeurt van welke inbreuken in welke mate waar worden gepleegd en de kaart van het Vlaamse Gewest wordt opgemeten.

Deze monitoring en risicoanalyse zal gebeuren door het Departement RWO in samenspraak met de handhavingspartners.

7.7.2 *Een risicoanalyse in functie van prioriteiten en klachtenopvolging*

Er zal een inschaling gebeuren van welke zones (gebiedsgerichte aanpak), welke (globale) problematieken (thematische aanpak) en welke individuele klachten (casuïstische aanpak) in het Vlaamse Gewest bestaan. In functie van deze gegevens kunnen de inhoudelijke en programmatorische prioriteiten continu worden verfijnd, zodat het keuzebeleid op objectieve en pertinente criteria steunt.

Er moet in onderling overleg tussen de o.a. volgende bestuursinterveniërende lagen, lokale besturen en gewestelijke inspectie, een coördinatie zijn van die inschaling.

In functie van die inschaling worden risicoanalyses gemaakt, ondermeer gebaseerd op:

1. In welke specifieke gebieden komen bepaalde inbreuken al dan niet verhoudingsgewijs meer voor (gebiedsgerichte aanpak)? Zijn bepaalde specifieke

- zones (historisch) gevoelig aan bepaalde types van inbreuken? Zijn er zgn. “blinde vlekken” waar de opsporing en controle moet worden verhoogd?
2. Welke specifieke types van inbreuken bezwaren de schaarse ruimte het meest? Welke beleidsdoelstellingen op vlak van concrete inrichting van het binnen- en buitengebied moeten vanuit de handhaving het meeste worden ondersteund? (thematische aanpak).
 3. Welke soorten bouw- of verkavelingsprojecten en daarmee gepaard gaande vergunningen houden intrinsiek een groter risico in op niet conforme uitvoering en vereisen een verhoogd werf- en bouwtoezicht? (casuïstische aanpak)

Aldus kan de opsporingsactiviteit en de opmaak van processen-verbaal afgestemd worden op de inhoudelijke prioritisering en een methodologische optimalisering. Dit kan als volgt gebeuren:

1. Thematische prioriteiten. Bepaalde specifieke bouwinbreuken of globale problematieken kunnen bij voorrang worden aangepakt, vb. de permanente bewoning van weekendverblijven, het wederrechtelijk doorvoeren van functiewijzigingen in gedesaffekteerde landbouwgebouwen, het aanpakken van de wederrechtelijke omvorming van een- in meergezinswoningen, enz.
2. Gebiedsgerichte prioriteiten. Bepaalde risicovolle gebieden die bij voorrang beschermingswaardig zijn worden systematisch gecontroleerd in het kader van de risicoanalyse, vb. de ruimtelijk kwetsbare gebieden, gebieden die als Grote Eenheden Natuur of Grote Eenheden Natuur in Ontwikkeling zijn aangeduid bij de afbakening van het Vlaams Ecologisch Netwerk.
3. Casuïstische prioriteiten. Dit is het verhogen van het werf- en bouwtoezicht op bepaalde risicovolle verkavelings- of bouwprojecten na een doorgedreven risicoanalyse van de stedenbouwkundige- of verkavelingsvergunningen.

Uiteraard is hiervoor een gecoördineerde informatie-uitwisseling van relevante gegevens tussen alle operationele handhavingspartners nodig alsook een gecoördineerde registratie en opvolging van klachten.²⁶ Zoals bij het weerlegbaar vermoeden van vergunning wordt geen rekening gehouden met anonieme klachten.

7.8 EEN MODERN COMMUNICATIEBELEID OP TWEE NIVEAUS (OD 6)

Er wordt een open en transparante communicatie ontwikkeld op het meest geëigende niveau met een rol voor zowel de Vlaamse overheid als de lokale besturen.

7.8.1 De lokale besturen: eerstelijns loket functie

De lokale besturen zijn de eerstelijnsverantwoordelijken voor het verstrekken van informatie inzake de eigenlijke handhaving op het terrein. De lokale besturen vervullen in dat opzicht een scharnierrol als loketfunctie. De korte communicatielijn van de gemeente naar de burger is hier een voordeel dat ten volle moet benut worden. Gemeenten hebben ook de beste kijk op de toestand ter plaatse.

De gemeenten kunnen inlichtingen geven over bijvoorbeeld de vergunnings- of meldingsplicht, de vrijstellingen van vergunningsplicht, de concrete toepassing van de bestemmingsvoorschriften, de rechtstoestand van een constructie, de toepassing van lokale akten en verordeningen zoals een verkaveling, een bijzonder plan van aanleg, een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of gemeentelijk bouwreglement enz.

Via deze loketfunctie kan onwetendheid in hoofde van de burger worden vermeden. De burger moet op de hoogte gebracht worden van wat de gevolgen zijn van het plegen van een stedenbouwmisdrijf, maar ook van de mogelijkheden om dit te vermijden en te remediëren.

Wanneer er een controle gebeurt, moet de verbaliserende ambtenaar de overtreder confronteren met zijn gedrag en hem informatie verstrekken. Maar ook als de overtreder nadien naar de gemeente gaat om advies te vragen, moet hij de meest volledige informatie kunnen verkrijgen over de gevolgen van zijn handelen en de wijze om eventueel eraan te remediëren met het oog op de goede ruimtelijke ordening.

De overtreder moet correct ingelicht worden of de inbreuk(en) zich lenen voor een as-buultattest, een regularisatievergunning,...

Indien geen remedie mogelijk is, moet de burger duidelijk de boodschap krijgen dat indien geen vrijwillig herstel wordt geboden, dit kan en zal worden afgedwongen.

Een loketfunctie is dus meer dan een klassiek aanspreekpunt voor het verkrijgen van relevante inlichtingen. Door over de gevolgen van een inbreuk duidelijk te communiceren naar de burger toe, wordt een eerstelijns sensibilisering verkregen.

De gemeenten zijn in het partnerschapsmodel binnen de handhaving dan ook de eerstelijnsverantwoordelijken op het vlak van preventie door sensibilisering en communicatie.

Deze loketfunctie houdt ook in dat de gemeenten binnen het partnerschapsmodel het eerste aanspreekpunt zijn voor klachten van bezorgde burgers over eventuele inbreuken. Zoals al gesteld (punt 7.4.1) is het aangewezen dat de gemeenten hiervoor een specifieke handhavingsambtenaar inzetten. Deze ambtenaar heeft enerzijds een toegankelijke ombudsfunctie, zoals hierboven aangegeven. Anderzijds is het ook zijn taak om in samenwerking met de politie het uitgezette traject inzake aanpak van handhaving op het grondgebied van de gemeente in te vullen. Dit traject vertrekt van de beleidslijnen die in dit Handhavingsplan zijn uitgezet en van de gezamenlijke en specifieke prioriteiten (zie punt 7.6). Aangezien voor milieuhandhaving een milieutoezichthouder werd geïntroduceerd, is een synergie aangewezen met de handhavingsambtenaar inzake ruimtelijke ordening.

In overeenstemming met wat hogerop werd gesteld over risicoanalyse zal een systeem van klachtopvolging en- registratie moeten worden uitgewerkt, waardoor het verdere gevolg dat

al dan niet aan klachten wordt gegeven ook als één van de indicatoren wordt bijgehouden en verwerkt.

7.8.2 De diensten van de Vlaamse overheid: ondersteuning

De regelgeving in de ruimtelijke ordening is complex. De gemeenten moeten vanuit de Vlaamse overheid ondersteund worden, zodat zij hun opdracht van loketfunctie en eerstelijnsverantwoordelijke kunnen vervullen. Dit impliceert dat voor het volledige Vlaamse grondgebied eenduidige informatie ter beschikking wordt gesteld die kan verspreid worden via deze lokale kanalen.

De eenduidige informatie zal bestaan uit brochures, modelformulieren, omzendbrieven, opleidingen, draaiboeken,...

Wat de meer operationele aspecten betreft (modellen, draaiboeken,...) zal het Agentschap Inspectie RWO in overleg treden met de lokale besturen.

Ook vanuit het Agentschap Ruimte en Erfgoed kan ondersteuning worden voorzien. Het Agentschap Ruimte en Erfgoed voert het beleid voor ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed uit. Zij ondersteunt en sensibiliseert burgers, lokale overheden en diverse instanties met advies en communicatie-initiatieven. Om maximaal bereikbaar te zijn heeft het Agentschap een afdeling in elke provinciehoofdplaats.

Wat de informatie over decreetgeving en besluiten en de meer beleidsmatige aspecten betreft, ligt de nadruk meer bij de het Departement RWO, dat de nodige beleidsvoorbereiding en beleidsondersteuning zal moeten bieden.

Ondersteund door de hierboven genoemde Agentschappen, zal het Departement RWO in het najaar van 2010 een “Communicatieplan Handhaving Ruimtelijke Ordening” opmaken. De benodigde middelen worden ter beschikking gesteld vanuit het Herstelfonds. Er wordt ook een actief communicatiebeleid gevoerd via de websites www.rwo.be en www.ruimtelijkeordening.be.

8 DE FINANCIERING VAN HET LOKALE HANDHAVINGSBELEID

8.1 FINANCIËLE KENGETALLEN EN ANALYSE

De verschillende handelingen en procedures binnen het domein van de handhaving in de ruimtelijke ordening brengen specifieke kosten met zich mee, die wat de Vlaamse overheid betreft, worden verrekend op een dienst met afzonderlijk beheer (DAB), de DAB Herstelfonds.

Deze DAB werd opgericht op het ogenblik van de reorganisatie van de Vlaamse administratie medio 2006. In 2006 werd de voormalige DAB Grondfonds (oud) opgesplitst in een DAB Grondfonds (nieuw) en een DAB Herstelfonds.

Dezelfde handelingen en procedures leveren echter ook ontvangsten op en die komen ook toe aan de DAB Herstelfonds. Deze ontvangsten overstijgen elk jaar de uitgaven.

In de volgende tabel worden de ontvangsten en uitgaven opgelijst vanaf 2007 tot en met 2009. De ontvangsten komen voort uit:

1. administratieve geldboetes die worden opgelegd bij een doorbreking van een stakingsbevel;
2. dwangsommen die verschuldigd zijn door de veroordeelde wanneer hij de hoofdveroordeling tot herstel of aanpassingswerken niet uitvoert binnen de door de rechter opgelegde termijn;
3. meerwaarden;
4. minnelijke schikkingen. Dit instrument heeft op heden nog geen middelen gegenereerd.

ONTVANGSTEN				
	Adm. Boetes	Dwangsommen en uitvoeringskosten	Meerwaarden	TOTAAL
2009	201.000	1.208.000	448.000	1.857.000
2008	313.000	1.309.000	318.000	1.940.000
2007	222.446	1.060.000	1.028.696	2.311.142
				6.108.142
UITGAVEN				
	Kosten gerechtelijke procedures	Informatica	Investeringsgoederen	
2009	835.425	158.000	5.000	998.425
2009 RPV	86.287			86.287
2008	864.843	86.000	41.000	991.843
2007	688.000	60.000	35.000	783.000
				2.859.555

Tabel 7

De uitgaven die gebeuren op het Herstelfonds kunnen slaan op:

1. de kosten van gerechtelijke procedures zoals herstellvorderingen bij correctionele en burgerlijke rechtbanken, opheffing stakingsbevelen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, procedures bij de dwangsomrechter, procedures bij de beslagrechter, uitvoeringsgeschillen bij de rechtbank van eerste aanleg, maar ook de kosten van betekeningen, hypotheekkosten, gerechtsdeurwaarderkosten;
2. specifieke informatica-uitgaven;
3. specifieke investeringsgoederen (wagenpark, meetapparatuur enz.);
4. kosten veroorzaakt bij een ambtshalve uitvoering (deze kostenpost is sinds 2000 niet meer aangesproken).

Een belangrijk deel van de kosten, opgesomd onder 1. en 4. zijn recupereerbaar bij de veroordeelde.

8.2 DE FINANCIERING VAN HET HANDHAVINGSPLAN

Zoals blijkt uit vorig punt is er een belangrijk financieel plaatje gekoppeld aan het handhavingsbeleid. Artikel 6.1.4, §1, tweede lid, 5°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voorziet dat het Handhavingsplan aanbevelingen bevat betreffende de bekostiging van het lokale handhavingsbeleid.

De volgende principes worden gehanteerd:

a) De overtreder betaalt

De kost van de handhaving moet in de eerste orde gedragen worden door de overtreiders die de overlast en de inbreuken veroorzaken. Daarenboven moet ook duidelijk blijken dat de regelgeving volgen loont en niet omgekeerd.

Naast de middelen die handhaving zelf genereert en die terecht komen in de DAB Herstelfonds, worden er in principe dan ook geen extra middelen vanuit de Vlaamse overheid voorzien.

b) Financiering volgens inspanning

De mogelijke financiering moet in verhouding staan tot de geleverde inspanningen op het vlak van de handhaving. Zo mag de mogelijke financiering niet tot gevolg hebben dat steden en gemeenten die op dit ogenblik reeds een duidelijk handhavingsbeleid voeren, benadeeld worden ten opzichte van deze die momenteel geen of een onduidelijk handhavingsbeleid hebben.

Het handhavingsbeleid van de lokale overheden in het kader van de ruimtelijke ordening maakt deel uit van de generieke taken die de steden en gemeenten vervullen inzake handhaving. Uiteraard is de inspanning en de kennis om binnen de ruimtelijke ordening de handhaving te verzekeren specifiek. Zoals al gesteld (punt 7.4.1) is het aangewezen dat de gemeenten hiervoor een specifieke handhavingsambtenaar inzetten. Deze ambtenaar heeft enerzijds een toegankelijke ombudsfunctie, zoals hierboven aangegeven. Anderzijds is het ook zijn taak om in samenwerking met de politie het uitgezette traject inzake aanpak van handhaving op het grondgebied van de gemeente in te vullen. Dit traject vertrekt van de beleidslijnen die in dit Handhavingsplan zijn uitgezet en van de gezamenlijke en specifieke prioriteiten (zie punt 7.6). Aangezien voor milieuhandhaving een milieutoezichthouder werd geïntroduceerd, is een synergie aangewezen met de handhavingsambtenaar inzake ruimtelijke ordening.

Alhoewel handhaving een integraal onderdeel is van de gemeentelijke opdrachten en er van structurele subsidiering van deze ambtenaar dus geen sprake kan zijn, wordt onderstaande ondersteuning in het vooruitzicht gesteld.

Een eerste tegemoetkomen bestaat erin dat de Vlaamse overheid, in die zaken, waarin de stedenbouwkundige inspecteur zich tijdig heeft kunnen aansluiten bij de vordering van het college van Burgemeester en schepenen of zijn aangestelde, een advocaat zal aanstellen en de kosten daarvan voor zijn rekening zal nemen.

De inspanningen van de gemeenten worden gemonitord. Hieraan zal, van zodra de monitor operationeel is, een jaarlijkse benchmark worden gekoppeld. Deze benchmark kan een rangschikking opleveren waarbij overwogen kan worden om de x% beste leerlingen extra te compenseren voor de gemaakte kosten. Het omgekeerde kan ook overwogen worden, waarbij de x% slechte leerlingen een heffing in functie van de achterstand op het gemiddelde opgelegd worden. Voor de opmaak van die benchmark en de beloning / bestraffing kan gedacht worden aan het systeem dat nu is opgenomen in het decreet Grond- & Pandenbeleid inzake de uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing.

Verder kan er, indien een handhavingsambtenaar wordt ingezet, ook beroep gedaan worden op de subsidies reeds bestaan voor de opleiding van stedenbouwkundige ambtenaren²⁷. Tenslotte wordt een subsidie in het vooruitzicht gesteld voor gemeenten die een gemeentelijk Handhavingsplan opmaken.

9 MOGELIJKE VERBETERTRAJECTEN

De Beleidsnota Ruimtelijke Ordening 2009-2014 stelt in zijn strategische doelstelling 9 dat ook onderzocht wordt of er op het vlak van de regelgeving en huidige procedures bijsturing nodig is.

Hieronder worden een aantal sporen aangereikt die verder kunnen ontwikkeld worden. Bij de eventuele implementatie wordt rekening gehouden met de decretale rust die in de beleidsnota is aangekondigd, waarbij het in eerste orde de bedoeling moet zijn om het handhavingsbeleid zoals dat in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is vastgelegd in 2009 geïmplementeerd wordt.

9.1 ONDERZOEK NAAR VOLWAARDIGE VORM VAN BESTUURLIJKE HANDHAVING

Om het huidige instrumentarium van gerechtelijke handhaving en preventief administratief stakingsbevel te moderniseren en slagvaardiger te maken, moet nagegaan worden of dit kan worden aangevuld met een volwaardig bestuurlijk herstelbevel, dat het rechtsherstellend karakter van de gerechtelijke handhaving combineert met de snelheid van het administratief stakingsbevel.

Voor het einde van 2011 zal onderzocht worden op welke wijze de gerechtelijke handhaving en het preventief administratief stakingsbevel aangevuld kunnen worden met een volwaardige curatieve administratieve handhaving, bijvoorbeeld gesteund op de figuren van bestuursdwang en last onder dwangsom uit het Nederlandse recht, uiteraard met eigen Vlaamse accenten. De rechterlijke controle op deze administratieve handhaving zal in principe verlopen via de gewone rechtbanken, naar het voorbeeld van de controle op het stakingsbevel, die ondertussen al 40 jaar op deze leest is geschoeid.

Deze administratieve handhaving zal in de eerste plaats gericht zijn op herstel. Ook de opportuniteit van het invoeren van een flankerende administratieve geldboete voor bepaalde bouwinbreuken dient hierbij onderzocht te worden. In verband met dit laatste dient te worden nagegaan in welke mate de lokale besturen hier zelf de vruchten kunnen van plukken en aldus een (deel van) de kosten van het lokale handhavingsbeleid kunnen recupereren.

9.2 ONDERZOEK NAAR RECHTSZEKERHEID VAN HET VERMOEDEN VAN VERGUNNING

Er wordt onderzocht of deze figuur niet kan en moet vervangen worden door een meer verfijnde techniek, die met het opstellen van as-builtonplannen gepaard gaat en bijgevolg ook de voor de toekomst een houvast zal bieden voor de bevoegde overheden en de burger.

9.3 ONDERZOEK NAAR RECHTSZEKERHEID VOOR IN HET VERLEDEN VERGUNDE TOESTANDEN WAARVAN DE VERGUNNING WERD Vernietigd.

Er wordt nagegaan op welke wijze er vanuit het rechtvaardigheidsprincipe kan worden omgegaan met de in het verleden vergunde toestanden waarvan de vergunning werd vernietigd.

9.4 ONDERZOEK NAAR EEN GROTERE SYNERGIE TUSSEN DE HANDHAVING IN DE DIVERSE SECTOREN

In sectie 7.4.7 werd er gewezen op de verhouding tussen handhaving in de ruimtelijke ordening en de handhaving in andere relevante sectoren.

Er werd gesteld dat de kwaliteit van de handhaving weliswaar sterk is toegenomen, maar dat er nog efficiëntiewinsten kunnen bereikt worden door afstemming van de handhaving binnen gerelateerde sectoren.

Belangrijk is dat verder wordt onderzocht hoe de handhaving, in de verwante sectoren zowel op het terrein maar ook organisatorisch nog beter op mekaar kunnen worden afgestemd.

NOTEN:

¹ VVSG, 2010, Het Vlaams handhavingsplan ruimtelijke ordening. Standpunt Vereniging Vlaamse Steden en gemeenten. 25 januari 2010

² SARO, 2010, Advies over het ontwerp handhavingsplan ruimtelijke ordening. 27 januari 2010

³ HRHB, 2010, Advies over het ontwerp van Handhavingsplan ruimtelijke ordening, 29 januari 2010

⁴ Ingevolge het voorstel van decreet houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid wordt artikel 6.1.5, §1, tweede lid, 3^o geschrapt alsook het artikel 6.1.9 dat voorziet in de eenvoudige afdoening van adviesvragen.

⁵ ⁵ Muyters, Ph, 2009, Beleidsnota ruimtelijke ordening 2009-2014. Een ruimtelijk beleid voor en op het ritme van de maatschappij. Ambitieuze in een moeilijke context,, hierna genoemd “de beleidsnota Ruimtelijke Ordening.

⁶ De cijfers van de adviesaanvragen over herstellvorderingen werden opgesplitst naargelang de hoedanigheid van de adviesaanvrager of de aard van de adviesaanvraag: adviesaanvragen over herstellvorderingen van het college van burgemeester en schepenen (CBS), de stedenbouwkundige inspecteur (SI), gezamenlijke adviesaanvragen (CBS/SI of SI/CBS), rechtbanken en hoven (R&H) of een niet bevoegde instantie (NBI, vb. het parket, de lokale politie,...); beleidsadviezen ten behoeve van het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering en adviesaanvragen over het opstarten van de ambtshalve uitvoering.

⁷ VVSG, 2010,

⁸ SARO, 2010.

⁹ De bronnen betreffen de steden en gemeenten die zelfstandige vergunningen kunnen afleveren en de as-buittattesten al dan niet zullen valideren, en de diensten van het Agentschap Ruimte en Erfgoed in de gevallen waarbij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar nog steeds advies dient te verlenen.

¹⁰ Muyters, Ph, 2009

¹¹ Muyters, Ph, 2009, Beleidslijn 4, strategische doelstelling 8, Ruimtelijk ordeningsinstrumentarium voor en op het ritme van de maatschappij: Blz. 46 e.v.

¹² Muyters, Ph, 2009, Blz. 46

¹³ Muyters, Ph, 2009, Blz. 47-48.

¹⁴ Muyters, Ph, 2009, Blz. 48

¹⁵ Muyters, Ph, 2009, Blz. 48

¹⁶ Blz. 48 Regeerakkoord.¹⁶ Vlaamse Regering, 2009, Een daadkrachtig Vlaanderen in belissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. Vlaams regeerakkoord 2009-2014, Blz. 48

¹⁷ Vlaamse Regering, 2009, Blz. 81-82

¹⁸ Zie i.h.b. “5. Partnerschap met sterke lokale besturen”, blz. 82 Regeerakkoord.

¹⁹ Cf. Systeem dat is ontwikkeld door de Parketten, gepresenteerd door Jan Van den Berghe, magistraat, lid van de Hoge Raad van Justitie, op 19 mei 2010 in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed van het Vlaams Parlement, tijdens de hoorzitting over het handhavingsbeleid in Vlaanderen.

²⁰ Enkele relevante vragen hierbij kunnen zijn: (indicatieve opsomming)

- Welke en hoeveel inbreuken werden vastgesteld?
- Aan welke en hoeveel klachten werd welk gevolg gegeven?
- In welke en hoeveel gevallen werd:
 - een waarschuwing of een aanmaning gegeven? In welke en hoeveel gevallen werd hierna tot vrijwillig herstel overgegaan?
 - een stedenbouwkundig attest en/of een regularisatievergunning afgeleverd na de vaststelling van de inbreuken?
 - een gevalideerd as-buittattest verkregen?
 - een planologisch attest afgeleverd en/of werd er een planningsinitiatief genomen?
 - een minnelijke schikking getroffen met de overtreder? In welke en hoeveel gevallen gebeurde dit na eventuele bemiddeling door de Hoge Raad?
 - na de vaststelling een proces-verbaal opgesteld?
 - een stakingsbevel en/of een administratieve geldboete na het doorbreken van een stakingsbevel opgelegd en in welke en hoeveel gevallen werd hierna tot vrijwillig herstel overgegaan?

-
- een herstelvordering geformuleerd? Welke herstelmaatregel werd beoogd door de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen?
 - er over een herstelvordering eensluidend of positief advies verleend door de Hoge Raad?
 - de ingeleide herstelvordering door de rechter ingewilligd en werd de gekozen herstelmaatregel bevolen?
 - samen met het rechterlijk bevel ook een dwangsom uitgesproken als bijkomende veroordeling?
 - na een vonnis of arrest door de overtreder uit eigen beweging tot herstel overgegaan?
 - slechts tot uitvoering van het vonnis of arrest overgegaan nadat dwangsommen werden geïnd? Vanaf welk bedrag aan dwangsommen heeft dit drukingsmiddel gemiddeld genomen het gewenste effect? Hoe zit het met de andere drukingsmiddelen en hun effect (vb. de wettelijke hypotheek)?
 - er tot ambtshalve uitvoering van het vonnis of arrest overgegaan?
 - door de Hoge Raad een beslissing tot tijdelijke opschorting van de invordering van de dwangsom of gedeeltelijke invordering van de dwangsom genomen?

²¹ Besluit van de Vlaamse regering van 4 juni 2010: “De digitale bouwaanvraag als doorbraakproject en aanzet tot structurele aanpak van interbestuurlijk gegevensbeheer”

²² Muyters, Ph, 2009, Blz. 48

²³ HRHB, 2010

²⁴ Vlaamse Regering, 2009, Blz. 79-80

²⁵ Blz. 6, “Bewaak de specifieke rol van de HRH”.

²⁶ Vgl. het voornemen om in de milieuhandhaving het zgn. milieuklachten-, milieuklachten, registratie- en opvolgingssysteem (MKROS) te optimaliseren, zie het door de Vlaamse Regering goedgekeurde Milieuhandavingsprogramma 2010, blz. 33).

²⁷ BvR van 23 nov 2001 tot bepaling van de voorwaarden voor toekenning van subsidies aan gemeenten voor de opleiding van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren en voor de betaling van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in kleine gemeenten.