



Vlaams
Parlement

stuk **647** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 13 september 2010 (2009-2010)

Hoorzitting

over het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening

Verslag

namens de Commissie voor Leefmilieu, Natuur,
Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
uitgebracht door de heer Wilfried Vandaele

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Bart Martens.

Vaste leden:

de heer Lode Ceyskens, mevrouw Tinne Rombouts, de heer Johan Sauwens, mevrouw Valerie Taldeman;
mevrouw Agnes Bruyninckx-Vandenhoudt, de heer Pieter Huybrechts, mevrouw Marleen Van den Eynde;
de dames Gwenny De Vroe, Mercedes Van Volcem;
mevrouw Michèle Hostekint, de heer Bart Martens;
mevrouw Liesbeth Homans, de heer Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Hermes Sanctorum.

Plaatsvervangers:

de heer Robrecht Bothuyne, de dames Karin Brouwers, Veerle Heeren, de heer Jan Verfaillie;
mevrouw Katleen Martens, de heren Stefaan Sintobin, Wim Wienen;
de heren Karlos Callens, Dirk Van Mechelen;
de heer Philippe De Coene, mevrouw Els Robeyns;
de dames Sophie De Wit, Tine Eerlingen;
de heer Boudewijn Bouckaert;
de heer Dirk Peeters.

INHOUD

I. Hoorzitting van 5 mei 2010	4
1. Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid	4
2. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.....	9
3. Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	16
4. Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed	18
5. Vlaamse Ombudsdienst	27
II. Hoorzitting van 19 mei 2010	28
1. De heer Jan Van den Berghe, magistraat, lid van de Hoge Raad voor de Justitie	28
2. De heer Pierre Lefranc, magistraat	33
3. Mevrouw Kathleen Desaegher, hoofdcoördinator van het Expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening, en de heer Alain Uyttendaele, statistisch analist bij het parket-generaal van Brussel.....	41
Gebruikte afkortingen	48
Bijlagen	
Bijlage 1: Presentatie van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid	51
Bijlage 2: Presentatie van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.....	61
Bijlage 3: Presentatie van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed	69
Bijlage 4: Presentatie van het Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed	77
Bijlage 5: Tekst van de heer Pierre Lefranc, magistraat	87
Bijlage 6: Statistische analyse van de dossiers ruimtelijke ordening en stedenbouw, bijlage bij de uiteenzetting van mevrouw Kathleen Desaegher, hoofdcoördinator van het Expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening, en de heer Alain Uyttendaele, statistisch analist bij het parket-generaal van Brussel.....	103

De Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed hield op 5 en 19 mei 2010 een hoorzitting over het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening.

I. HOORZITTING VAN 5 MEI 2010

1. Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

De heer Geert Debersaques, voorzitter van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid: Ik zal de toelichting beperken tot de vier kernpunten van het advies van de Hoge Raad over het ontwerp van handhavingsplan. Het eerste punt is dat handhaving moet kaderen in de uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Voorts moet er worden ingezet op een partnerschap met sterke lokale besturen. Op Vlaams niveau moet er een kwaliteitscentrum komen. Voor een goede handhaving is tevens een proceseconomische benadering nodig.

Uitvoering van de VCRO

Het handhavingsbeleid moet passen in de uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Voor de Hoge Raad is handhaving immers geen doel op zich, ze moet worden ingebed in de essentiële doelstellingen van de ruimtelijke ordening en die mee helpen realiseren. De essentiële doelstellingen staan in het vroegere artikel 4 van het decreet, in het huidige artikel 1.1.4, VCRO. Handhaving is gericht op de uitvoering van de codex. Bovendien moet handhaving passen in het plannings- en vergunningenbeleid, samen vormen zij de drie pijlers van een duurzame ruimtelijke ordening in het Vlaamse Gewest.

Het volgende voorbeeld illustreert de vervlechting van de drie pijlers. In sommige omstandigheden is een stedenbouwkundige vergunning in kwetsbaar gebied mogelijk. In een integrale visie wordt die vergunning gekoppeld aan een risicoanalyse en een waarschuwing voor mogelijke inbreuken. Een ander voorbeeld is dat er bij de planning aandacht moet zijn voor de aspecten die een strafrechtelijke vervolging tot gevolg kunnen hebben. Een overgangsregeling wordt niet opgenomen in een uitvoeringsplan, maar moet ook onder het zogeheten generale opvangnet van het decreet vallen. Is dat niet het geval, dan creëert men zonevreemdheid of andere strafbare feiten. Kortom, de Raad pleit voor een geïntegreerde werking van planning, vergunning en handhaving.

De handhaving heeft dus de goede ruimtelijke ordening tot doel. De correcte naleving van de regelgeving is belangrijk, maar niet alle misdrijven worden hersteld, vervolgd of zelfs geverbaliseerd. Een beleid dat uitgaat van de bestraffing van de dader en de vergoeding van het slachtoffer, heeft niet noodzakelijk de goede ruimtelijke ordening tot doel. Om de goede ruimtelijke ordening te verzekeren, is het nodig een beleid te ontwikkelen. Dat impliceert keuzes tussen de partners maar ook tussen de maatregelen. Het ultieme doel is een efficiënt, effectief en doelmatig handhavingsbeleid.

Partnerschap met lokale besturen

Een kritische succesfactor om de geïntegreerde visie te realiseren, is een partnerschap met sterke lokale besturen. Bij een samenloop van handhaving kan iedere partner binnen zijn eigen competenties bepaalde aspecten zelf regelen, maar zijn er in ieder geval geen concurrerende bevoegdheden. De Hoge Raad pleit niet voor een volledige verdeling van de bevoegdheidspakketten, noch voor indeplaatsstelling. Dat laatste gaat immers in tegen de idee van sterke lokale besturen.

De Hoge Raad heeft de prioriteitenlijst niet onder de loep genomen, maar toch vastgesteld dat de kwetsbare openruimtegebieden toevertrouwen aan één instantie niet noodzakelijk zal stroken met het behartigen van de doelstellingen van een goede ruimtelijke ordening.

Anders zouden bijvoorbeeld groene gebieden in een stad, pleinen, parken, niet onder de bevoegdheid van het lokale bestuur vallen. Een geïntegreerde benadering is beter.

Dezelfde opmerking kan gemaakt worden voor een gebiedsgerichte benadering. De stad Gent heeft bijvoorbeeld een systematisch handhavingsbeleid inzake de onwettige omvorming van eengezinswoningen tot meergezinswoningen en dit in aansluiting met hun ruimtelijk beleid ter zake. Dat lokale beleid moet worden gerespecteerd.

Dat leidt automatisch tot het model van de gelijkwaardige partners. De partijen moeten het ruimtelijke-orderingsbeleid van de anderen erkennen. De stad Brugge bijvoorbeeld, heeft een beleid om de historische kern te vrijwaren en treedt daarbij zeer streng op. Toch is het de taak van de toezichthouders, onder andere de Hoge Raad, om na te gaan of het beleid past in de prioriteiten of in het handhavingsplan. Het plan moet immers de status van ‘soft law’ krijgen: de partners in de handhaving, maar ook de burgers moeten zich gebonden voelen door de regels die in het plan staan. Ondersteuning waar nodig is ook een element van partnerschap. Zo moet het plan de regels van overdracht bevatten. Een ander aspect is administratieve vereenvoudiging.

Center of excellence

Voor de concrete invulling van het partnerschap suggereert de Hoge Raad een bestuurslaagoverschrijdende aanpak. De handhaving inzake ruimtelijke ordening moet een ‘center of excellence’ zijn, dat betekent dat men er naar moet opkijken. Het is nodig kwaliteit en kwantiteit te leveren zonder verkoking. De diensten mogen niet vast komen te zitten in een keurslijf. Een eerste factor daarvoor is de ondersteuning van de lokale diensten, waar wenselijk en waar nodig. Ondersteuning is niet indeplaatsstelling. De ondersteuning door de Vlaamse overheid van de gemeenten op het vlak van planologie en registers zijn ter zake goede voorbeelden.

Bij de bestuurslaagoverschrijdende aanpak is het belangrijk dat de partners van elkaar weten wat ieder doet. Partner is iedereen die begaan of belast is met de goede ruimtelijke ordening: de burger, de gemeente, de gewestelijke administratie, de minister, de Vlaamse Regering, het Vlaams Parlement. Daarvoor is essentieel dat de criteria transparant en voorzienbaar zijn. Voorts moet duidelijk zijn wie wat doet en hoe hij dat doet. De krijtlijnen ter zake zouden bindend moeten zijn.

De Hoge Raad is een van de partners. Zijn adviescriteria moeten opgenomen worden in het handhavingsplan. De krijtlijnen ervan staan in een eerder beleidsadvies van 19 juni 2006 (*Parl. St. VI. Parl. 2005-06, nr. 905/1*). Om de doelstelling van de goede ruimtelijke ordening te bereiken, zijn een aantal facetten noodzakelijk. In de eerste plaats beoogt de Hoge Raad transparantie en voorspelbaarheid, maar ook gelijke behandeling van gelijkwaardige zaken. De Hoge Raad besteedt ook aandacht aan de keuzes die door de decreetgever zijn gemaakt inzake herstelmaatregelen. Dit laatste was nog niet opgenomen in het advies van 2006 daar dit criterium pas werd ingevoegd door de VCRO. De Hoge Raad interpreteert vervolgens afwijkingen op een coöperatieve wijze. Een kennelijke overtreding zoals het afwijken van de verplichting 10 percent van een verkaveling onbebouwd te laten, kan niet opgelost worden door de meerwaarde te laten betalen. De Hoge Raad beoordeelt of iets een inbreuk is op de goede ruimtelijke ordening. Als hij dat niet doet, wordt het beslecht voor de rechter. Het is beter de korte administratieve weg te volgen dan de lange weg via het gerecht.

De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening door de Hoge Raad is identiek aan de toetsing door de vergunningverlener. De decreetgever heeft duidelijk de link tussen beide gelegd. Bij de toets inzake de weerslag van de inbreuk op rechten van derden is de tijdsbepaling een indicatie, maar geen exacte wetenschap. Zo houdt de Hoge Raad rekening met bepaalde factoren, zoals bijvoorbeeld een inbreuk die jaren geleden werd gepleegd maar

waartegen toen geen proces-verbaal werd opgemaakt en pas nu wordt geverbaliseerd. Een dakterras, hoe klein ook, kan dan evenwel weer zeer indringend zijn voor burens en motiveren waarom de afbraak of het strijdig gebruik de te vorderen herstelmaatregel moet zijn in plaats van de meerwaardevergoeding.

Fenomeenkennis en fenomeenanalyse en impact VCRO

Voor de bestuurslaagoverschrijdende aanpak is het belangrijk dat het Vlaamse niveau sterk investeert in fenomeenkennis en fenomeenanalyse. Goed beheren is immers meten en weten. De fenomenen zijn hier de misdrijven met ruimtelijke impact. Een grondig inzicht in alle facetten ervan is nodig om te komen tot een center of excellence.

De voormalige Hoge Raad voor Herstelbeleid heeft in de periode 2006-2009 ongeveer 3000 zaken behandeld. Ongeveer 48 percent van die zaken kreeg een eensluidend of een gedeeltelijk eensluidend advies. Met dat advies kan een zaak bij de rechter aanhangig gemaakt worden. Sinds de inwerkingtreding van de VCRO wordt er een totaal ander beeld geboden. Van de zaken die de Hoge Raad in de eerste drie maanden van 2010 behandelde, is er 75 percent eensluidend of gedeeltelijk eensluidend (6 percent van de 75 percent) verklaard. De niet-eensluidende adviezen, ongeveer een vierde, zijn onder te verdelen in een aantal categorieën. In de eerste categorie past de gevorderde herstelmaatregel niet in de prioriteitenvolgorde zoals die dwingend is bepaald in de VCRO. Voor een tweede categorie valt niet te bepalen of het advies past in die prioriteitenvolgorde. Het lijkt de Hoge Raad proceseconomisch beter dat hij in zijn advies vaststelt dat het dossier niet kan worden ingepast in de prioriteitenvolgorde, dan wel om voor die (negatieve) beslissing te wachten tot de zaak voor de rechtbank is gebracht. 7 percent van de sinds 1 januari 2010 ingeleide beroepen (20 van de 301), zijn om inhoudelijke redenen afgewezen. Dit houdt in dat in die 20 gevallen de Hoge Raad dus niet akkoord ging met de inhoudelijke analyse van die dossiers.

Uit het voorgaande kunnen zeer zeker operationele beleidsconclusies worden getrokken. Zo kan het nodig zijn de partners meer vorming te geven over de prioriteitenvolgorde. Dat is immers een adviescriterium dat weinig interpretatievrijheid biedt. Dossiers die afwijken van de prioriteitenvolgorde, zouden eigenlijk in de toekomst niet meer mogen voorkomen bij een correcte appreciatie van de prioriteitenvolgorde.

Als de cijfers van de Hoge Raad als relevant worden gezien, kunnen er ook conclusies voor het handhavingsplan uit worden getrokken.

Meer eensluidende adviezen

Er zijn een aantal verklaringen voor de veranderingen ingevolge de VCRO. Die laatste voorziet immers in een verhoogde plicht tot zorgvuldige feitenvinding met de volle toetsing. Als het handhavingsplan wordt goedgekeurd, zal het deel uitmaken van de criteria op basis waarvan de Hoge Raad oordeelt.

Volgens de oude regeling moest de Hoge Raad enkel oordelen op basis van het administratieve dossier. De Hoge Raad kreeg kritiek van de gemeenten en de inspectie omdat ze te veel gegevens moesten leveren. Met het nieuwe decreet zal de feitencontrole nog zorgvuldiger geschieden eenmaal het procedurereglement is goedgekeurd. Vanaf dat ogenblik kunnen derde belanghebbenden gehoord worden en kunnen stukken aan het dossier worden toegevoegd. Van het parket krijgt de Hoge Raad momenteel geen enkel stuk, hij krijgt gewoon wat de stedenbouwkundige inspecteur voorlegt. Sinds de nieuwe procedure kan de Hoge Raad zelf het planologisch onderzoek voeren, daarvoor beschikt hij nu over de GIS-databank. De Hoge Raad contacteert de opsteller van het plan. Die samenwerking verloopt uitstekend, de Hoge Raad krijgt in de mate van het technisch mogelijke de nodige uittreksels van de plannen.

Inzetten op een proceseconomische benadering

De Hoge Raad heeft het ontwerp van handhavingsplan geadviseerd en vindt dat er te veel ingezet wordt op een curatieve gerechtelijke benadering. Het strafrechtinstrumentarium voor stedenbouw is onvoldoende voor een efficiënte, effectieve en doelmatige ruimtelijke ordening, gerelateerd aan de doelstellingen ervan en in het licht van samen- en medewerking met het plannings- en vergunningenbeleid waarin alle partners geïntegreerd zijn en hun plaats kennen. De middelen en de mensen zijn beperkt, maar tevens is het beleid van andere partijen, die de eindregie in handen hebben, niet altijd afgestemd op het Vlaamse beleid. Als het seponeringsbeleid van het parket niet afgestemd is op het Vlaamse beleid, verloopt het strafvorderingsbeleid weinig efficiënt. Een rechter maakt een eigen afweging die kan ingaan tegen het advies van de Raad. De Hoge Raad stelt dan ook voor in te zetten op curatieve gerechtelijke afdoening, maar daarnaast en vooral ook op de alternatieve geschillenbeslechting buiten gerechtelijke afhandeling. Dat laatste ook in uitvoering van resoluties van de Raad van Europa.

In zijn advies focust de Hoge Raad dan ook op de minnelijke schikking die een belangrijke ‘quick win’ kan opleveren. Veel zaken die nu via de meerwaarde in woongebied worden afgedaan – dus via de rechter worden afgedwongen – kunnen op gelijkwaardige wijze worden afgedaan via een ‘boete’ opgelegd met de techniek van de minnelijke schikking.

Een andere uitdaging is het in kaart brengen van de instrumenten buiten de klassieke strafrechtelijke weg. Ook het automatisch verbaliseren van overtredingen moet niet noodzakelijk de prioriteit zijn van een verbaliserend ambtenaar, zoals het ontwerp van handhavingsplan stelt. Ik heb de indruk dat er in veel regio’s eerst waarschuwingen worden gegeven. Pas als de overtreding hardnekkig blijkt, wordt verder opgetreden. Er kan derhalve onderzocht worden of deze aanmaningen een ontradend en dus preventief effect hebben. Ook andere aspecten, zoals het as-buittest, kunnen betrokken worden in de goede ruimtelijke ordening.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Lode Ceysens: De stijging van het percentage eensluidende adviezen bewijst dat het nieuwe decreet voor verbetering heeft gezorgd. Anderzijds blijft er mistevredenheid bestaan over de communicatie over en de motivatie van de adviezen van de Hoge Raad. Wat kan daaraan worden gedaan?

Hoe is het onderscheid te maken tussen sterke en zwakke lokale besturen? Een center of excellence klinkt goed, maar hoe ziet de Raad de ondersteuning van de lokale besturen? Welke rol is daarbij weggelegd voor de Hoge Raad?

In de codex staat dat de beleidsregels moeten worden vastgesteld in het handhavingsplan. Hoe moeten de beleidsregels er volgens de Hoge Raad uitzien?

De heer Dirk Peeters: In hoeverre kan de soft law waarvan u spreekt een normerend kader voor een rechtelijke uitspraak zijn?

Verbaliseren is volgens de Hoge Raad niet steeds nodig, maar gezien de verjaringstermijn van vijf jaar mag het optreden ook niet te lang worden uitgesteld.

De heer Bart Martens: Een beleid dat inzet op bestraffing van de dader strookt volgens de Raad niet noodzakelijk met een goede ruimtelijke ordening. Dat kan dan wel kloppen, maar het beleid moet altijd uitgaan van rechtsherstel. Dat hoeft niet altijd een sanctie te zijn, het kan bijvoorbeeld ook een regularisatievergunning zijn. Is de Hoge Raad ook overtuigd van het essentiële van rechtsherstel? Hoe gaat hij om met de kritiek dat het soms

lang duurt eer er tot rechtsherstel wordt overgegaan? Zo stelde het arrest-Hamer de lat-tijdige vorderingen aan de kaak.

De herstellvorderende overheden moeten steeds dikkere dossiers indienen. Beïnvloedt dat het aantal ingediende dossiers? Frustreert de aanpak van de Hoge Raad de herstellvorde-rende overheden niet?

Het is de bedoeling van de Hoge Raad om verkokering tegen te gaan. Uit het advies van de VVSG op het ontwerp van handhavingsplan, blijkt dat de Raad vaak ervaren wordt als eerder remmend dan ondersteunend. Hoe gaat de Hoge Raad om met die kritiek?

De heer Geert Debersaques: De Hoge Raad was niet blind voor de kritiek op zijn motive-ringen. Een van de oorzaken van de korte motivering was het tekort aan personeel. Bij de uitvoering van het nieuwe decreet heeft de Hoge Raad dan ook beslist om de verschillende facetten van het advies onder elkaar te zetten met daarbij het criterium en de benaderings-wijze die de Hoge Raad verkiest. Zelfs al loopt het advies vast op de prioriteitenorde, dan nog geeft de Hoge Raad de lijst van criteria waar het bestuur op moet letten bij een even-tuele nieuwe indiening. Het is de bedoeling dat iedereen, zelfs de instantie die slechts één keer een advies bij de Hoge Raad vraagt, het volledige verhaal krijgt als zijn advies wordt afgewezen. Natuurlijk is het mogelijk er nog verder aan te sleutelen.

Een van de technieken hierbij, die nog maar eenmaal toegepast is, is een optimalisatiepro-ject. Daarbij worden de minst optimale adviesaanvragers van de lokale besturen op basis van een aantal criteria geselecteerd. Aan het betrokken bestuur wordt dan in een indivi-dueel traject toegelicht wat er schort aan de dossiers en hoe de procedure in elkaar zit. Die werkwijze is door het nieuwe decreet even opgeschort, ook gezien de nieuwe bevoegdhe-den inzake herstelmaatregelen.

Daarnaast heeft de Hoge Raad in 2007 in de provincies Antwerpen, West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant een schema toegelicht van bepaalde adviespraktij-ken. Het is nodig dat project terug op te starten; de bevoegdheden zijn immers gewijzigd. Het is belangrijk beter te communiceren.

Het is voorts jammer dat de Hoge Raad zijn adviezen niet mag publiceren op de website. Dat zou een goede manier zijn om de adviespraktijk kenbaar te maken. De openbaar-hedswetgeving sluit echter uit dat stukken onder het gerechtelijk gezag worden gepubli-ceerd. De adviezen over de ambtshalve uitvoering vallen daar niet onder, die zullen dus automatisch op de website worden gepubliceerd. Gelukkig heeft de decreetgever bepaald dat het departement een verslagboek moet opmaken. De Hoge Raad stipt alvast nu reeds de relevante zaken aan om ze mee te delen aan het departement. De Hoge Raad streeft naar verstaanbare adviezen. Daarenboven plant hij een tevredenheidonderzoek.

Ik denk niet dat een sterk bestuur enkel in een grote stad mogelijk is, evenmin is een grote stad automatisch een sterk bestuur. Sommige kleinere gemeenten halen zeer behoorlijke resultaten. Een sterk bestuur is een bestuur dat zich wil inschrijven in het beleid van hand-haven dat strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Een stad die geen vordering bij de Hoge Raad heeft ingeleid, is daarom geen zwakke handhaver. Sommige gemeenten zetten eerder in op de preventieve benadering dan de curatieve benadering. Ze werken eerder met waarschuwende aanmaningen dan met processen-verbaal. Ze laten de overtreder de mogelijkheid eerst zelf de overtreding te herstellen. Dat staat niet in het decreet, maar is evenmin verboden. Nochtans kan het zeer efficiënt zijn.

De Hoge Raad pleit voor lokale ondersteuning door het gewest. Dat kan door finan-ciële stimuli maar ook door een kenniscentrum. Dat centrum kan niet alleen de besturen ondersteunen maar ook cijfers verzamelen, onder meer over de resultaten van de adviezen van de Hoge Raad.

Uiteraard is soft law geen afdwingbaar recht. Het gaat meer om aanbevelingen voor de partners. Het is logisch dat het plan van de Vlaamse Regering loyaal zou worden gevolgd door de partners. Een handhavingsplan staat eigenlijk op het niveau van een circulaire, maar heeft een extra dimensie, namelijk dat derden weten welke regels moeten worden gevolgd. Het gaat daarbij niet alleen om de derde te goeder trouw, maar ook om de potentiële overtreder en de overtreder die tot inkeer komt. In de handhaving moet er een gepaste behandeling zijn van de drie groepen.

Ik wil er gewoon op wijzen dat er meer instrumenten zijn dan de louter curatieve instrumenten zoals het proces-verbaal, het stakingsbevel enzovoort. Er zijn ook preventieve en intermediaire instrumenten. Als een overtreder eerst de kans krijgt de zaak zelf in orde te stellen, dan komt de verjaringstermijn hierdoor niet noodzakelijk in het gedrang. Dergelijke waarschuwingen gebeuren ook in andere beleidsdomeinen, onder meer in het milieu-handhavingsbeleid, zonder dat dit noodzakelijk de verjaring in het gedrang brengt.

Het klopt dat het beleid moet uitgaan van rechtsherstel. Het beleid moet steeds streven naar een goede ruimtelijke ordening, maar het kan ook gemoduleerd zijn. Rechtsherstel hoeft niet noodzakelijk te gebeuren via een herstelmaatregel. De 'hardste' maatregel is de dwanguitvoering.

Het aantal ingediende herstellvorderingen stijgt gestaag van 2006 tot 2009. De voorbije vier maanden zijn er 300 zaken behandeld, allicht zullen er tegen het einde van 2010 ongeveer 800 tot 900 zaken behandeld zijn, dat is ongeveer evenveel als andere jaren. De doorlooptijd van een dossier bij de Raad is ongeveer 35 dagen. Tot nog toe zijn alle adviezen verleend bij consensus.

2. Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

De heer Xavier Buijs, stafmedewerker ruimtelijke ordening van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten: Het is belangrijk dat de steden en gemeenten, samen met de gewestelijke bouwinspectie – de herstellvorderende overheden – de kans krijgen om hun mening over het Vlaamse handhavingsplan toe te lichten. De toelichting is gebaseerd op de nota van januari 2010 met het standpunt van de VVSG over het handhavingsplan.

Recente wijzigingen

Er is al een en ander gebeurd op het vlak van handhaving. Sinds 2003 kan de strafvordering verjaren. Sindsdien is de instandhouding van een stedenbouwkundige overtreding na de verjaringsperiode eigenlijk niet langer strafbaar, behalve in ruimtelijk kwetsbaar gebied. In 2003 werd ook de Hoge Raad voor het Herstelbeleid opgericht waardoor de herstellvorderende overheid, de bouwinspectie en de gemeenten niet zomaar een herstel konden vorderen maar eerst toestemming moesten hebben van de Hoge Raad. Doel was meer eenvormigheid in het beleid.

In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt een Vlaams handhavingsplan aangekondigd. De codex wijzigt de regelgeving op een aantal belangrijke punten. Zo verjaart de mogelijkheid om herstel te vorderen sneller, vooral voor een bouwovertreiding in woongebied waar de overtreding na vijf jaar verjaart. Voor openruimtegebieden en de ruimtelijk kwetsbare gebieden gelden andere termijnen. In de andere gebieden moet de handhavende overheid relatief snel het herstel vorderen.

Voorheen waren de gemeente of de stedenbouwkundige inspectie vrij om de meest gepaste herstellvordering te kiezen om de goede ruimtelijke ordening te herstellen: herstel in de oorspronkelijke staat, aanpassingswerken of een meerwaarde opleggen. Tegenwoordig kan herstel in oorspronkelijke staat maar in bepaalde situaties gevorderd worden, in alle andere gevallen wordt de meerwaarde gevorderd. Herstel in de oorspronkelijke staat of

aanpassingswerken moeten bijkomend gemotiveerd worden. Dat vergt extra energie van de gemeenten.

Sinds 2005 moeten gemeenten toestemming vragen aan de Hoge Raad voor het Herstelbeleid/Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid om een herstelmaatregel op te leggen. De VCRO breidt de bevoegdheden van die Raad verder uit, waardoor gemeenten voortaan ook toestemming moeten vragen als ze willen switchen van de correctionele naar de burgerlijke rechtbank of omgekeerd. Ook voor de ambtshalve uitvoering van de herstelmaatregel moet de gemeente voortaan eerst toestemming vragen aan de Hoge Raad.

Die evoluties tonen aan dat handhaving de voorbije jaren fundamenteel gewijzigd is. Eigenlijk is er daarover geen fundamenteel debat gevoerd met de gemeenten, op een aantal gesprekken na. De administratieve stappen die de gemeente moet zetten om tot een herstellvordering te komen of gewoon de wetgeving te handhaven, zijn flink toegenomen. De gemeentelijke autonomie is beperkt, aangezien ze vaker toestemming moeten vragen aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Breed debat

De VVSG vindt het erg belangrijk dat er een breed debat is over de handhaving van de ruimtelijke ordening, maar heeft nu wel het gevoel dat de kar voor het paard gespannen is. De regelgeving is op belangrijke punten gewijzigd. VVSG hoopt dat het Vlaamse handhavingsplan in ieder geval de mogelijkheid openlaat om nog aanpassingen te doen aan het decreet zelf. Voorts mist VVSG een duidelijk actieplan. Het plan staat vol goede bedoelingen, maar een opsomming van de concrete maatregelen blijft uit.

Ambitieniveau

De VVSG vraagt ook dat het ambitieniveau van het handhavingsplan wordt opgekrikt. Er wordt een soort van prioriteitenlijst opgesteld, maar dat betekent eigenlijk dat een hele reeks van stedenbouwkundige overtredingen niet meer wordt opgevolgd. Wat gebeurt daar dan mee? Afgelopen jaren zijn er ongeveer 2800 processen-verbaal opgesteld. Dat zijn er gemiddeld negen per gemeente. Natuurlijk zijn er veel meer overtredingen. Hopelijk zal het aantal stedenbouwkundige overtredingen door het Vlaams handhavingsplan afnemen. Gemeenten zullen allicht een actievere houding aannemen op het vlak van handhaving in de ruimtelijke ordening. Ook dan ligt het in de lijn van de verwachtingen dat een hele reeks stedenbouwkundige overtredingen niet zal worden opgevolgd. Moet het Vlaams handhavingsplan niet de ambitie hebben om ook uitspraken te doen over hoe die leemte zal worden verkleind? Zal men de overtredingen gedogen of laten verjaren zonder dat er een visie wordt uitgewerkt? De VVSG vraagt dan ook dat het handhavingsplan in dit verband wordt aangepast.

Belang van preventie

De steden en gemeenten vinden het heel belangrijk dat het Vlaams handhavingsplan aandacht besteedt aan preventie. Preventie is belangrijk omdat het erger voorkomt, relatief snel resultaat en weinig administratieve rompslomp kent. In veel gevallen zal bijvoorbeeld een brief van de gemeente volstaan. De preventieve rol van de gemeente moet sterker tot uiting komen in het handhavingsplan.

Het plan zegt niet dat goede plannen en verordeningen het aantal stedenbouwkundige overtredingen kunnen verminderen. Dat geldt ook voor een goede motivatie van de stedenbouwkundige vergunning. Gemeenten leveren ook heel wat stedenbouwkundige informatie af. Dat staat niet in het handhavingsplan, maar juiste informatie kan wel degelijk stedenbouwkundige overtredingen voorkomen.

De nieuwe Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zal de gemeentelijke taken uitbreiden omdat ze de as-buittattesten zullen moeten valideren. Het college zal in de toekomst moeten valideren dat iets is gebouwd zoals vooropgesteld in de afgeleverde vergunning. Ook dat is preventie en kan overtredingen voorkomen. Het brengt wel een extra werklast voor de gemeente mee. Ook de capaciteit van de gemeenten kent een grens.

Relatie Inspectie RWO – gemeenten

Handhaving is vooralsnog een parallelle bevoegdheid tussen gewest en gemeenten. We zien dat graag behouden. De VVSG vindt het geen goede zaak dat het gewest prioriteiten naar voren schuift en dat de rest dan voor de gemeenten zou zijn. Het is geen goede zaak dat de overtredingen in kwetsbaar gebied bijvoorbeeld een gewestelijke prioriteit zou zijn en dat het handhaven in bepaalde cités en de stedenbouwkundige overtredingen in het centrum bijvoorbeeld een gemeentelijke prioriteit zou worden. De VVSG pleit ervoor dat het Agentschap Inspectie RWO in samenspraak met de gemeente een lijst met prioriteiten opstelt om met één gezicht de burger te kunnen benaderen. Om te voorkomen dat dit tot 308 verschillende lijsten zou leiden, kan men ervoor opteren om zich per politiezone te organiseren. Er is dan sprake van een echt partnerschap. Gemeenten moeten evenzeer de mogelijkheid hebben om op te treden in de gebieden die voor de Vlaamse bouwinspectie prioritair zijn.

Versterking bouwinspectie

Het versterken van de Inspectie RWO is belangrijk om een duidelijke ondersteuning te kunnen bieden aan de gemeenten. Er is nog heel wat kwaliteitswinst te boeken bij de gemeenten en een zorgvuldig, permanent en inhoudelijk goed ondersteuningsaanbod is daarbij cruciaal. Het kan ook zinvol zijn dat de Inspectie RWO meer op het terrein aanwezig is. De Afdeling Milieu-inspectie werkt met meer dan 100 mensen, de bouwinspectie met ongeveer 25 terwijl het aantal bouwvoertredingen veel hoger ligt en moeilijker op te sporen is.

Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Heel wat gemeenten hebben een veeleer moeizame relatie met de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. Ik vernam nog maar net van de vorige spreker hoe de Raad werkt sinds de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in werking is getreden. Maar in elk geval heb ik van gemeenten nog geen signalen ontvangen dat de slagingspercentages sindsdien drastisch verhoogd zouden zijn. De slaagkansen om voorbij de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid te komen zouden heel laag liggen en ontmoedigend zijn voor de lokale besturen. Het is heel tijdsintensief, want ze werken een dag aan de voorbereiding van één herstellvordering. In die tijd kunnen zeker vijf stedenbouwkundige overtredingen voorkomen worden door aan preventie te doen. Het merendeel van de stedenbouwkundige overtredingen wordt bovendien geseponneerd, waardoor vele gemeenten eerder voor preventie gaan kiezen. De Hoge Raad wordt gezien als voer voor juristen waarvoor de gemeenten niet de nodige expertise in huis hebben.

Ondanks de initiatieven ter ondersteuning van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, kwam de kentering niet. Ik hoor dat de slechtste leerlingen van de klas een ‘training on the job’ krijgen maar vind het tegelijk bedroevend dat het daarvan moet afhangen om een training te krijgen. Ik pleit er dus voor dit in de toekomst uit te breiden.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid moet nodig omgevormd tot een meer ondersteunende instantie die de gemeenten kan aanmoedigen. In de huidige stedenbouwkundigevergunningenverlening is het perfect mogelijk dat een gelijkaardig bouwwerk in verschillende gemeenten anders wordt beoordeeld. Waarom is het bij de herstellvorderingen nodig dat een instantie zich daar nog over buigt, ook al spreekt de gemeente of de

gewestelijke bouwinspectie zich uit over wat de goede ruimtelijke ordening is en wat een goed herstel is?

Ondersteuning van gemeenten

Gemeenten hebben nog steeds behoefte aan handleidingen en modellen en een permanent vormingsaanbod. Ook het mogelijk maken van een intergemeentelijke handhavingsambtenaar, eventueel via een intercommunale, zou positief zijn.

Subsidies zijn vaak te beperkt in omvang en tijd voor gemeenten om aan handhaving te kunnen doen. Is het dan wel verstandig om een aparte subsidiepot te creëren voor gemeenten die aan handhaving doen? Het zou interessant zijn dat het Gemeentefonds of de inkomsten van de gemeente voldoende groot zijn opdat de gemeenten zelf kunnen instaan voor een aantal beleidskeuzes.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Dirk Van Mechelen: Is deze toelichting goedgekeurd door de raad van bestuur van de VVSG?

De heer Xavier Buijs: Ja.

De heer Dirk Van Mechelen: Op slide 5 van uw presentatie staat dat de regelgeving de voorbije jaren danig is veranderd, ook op het vlak van de handhaving. Daaraan zou niet veel overleg met gemeenten of een maatschappelijk debat voorafgegaan zijn. Kan dat worden toegelicht?

Ik heb ernstige bedenkingen bij de vermelding dat 2800 processen-verbaal per jaar, gemiddeld 9 per gemeente per jaar is. De stad Antwerpen heeft 450.000 inwoners, terwijl sommige gemeenten er 3000 hebben. Die opdeling is op zijn minst vreemd te noemen.

Slide 3 stelt dat de mogelijkheid om herstel te vorderen sneller verjaart: tien jaar in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Dat moet een vergissing zijn.

Slide 4 geeft aan dat gemeenten vaker toestemming nodig hebben om een handhavingsbeleid te voeren. Voortaan geldt dat ook voor een switch tussen de burgerlijke en correctionele rechtbank. Ook dat moet een vergissing zijn. Het decreet zegt bij mijn weten dat alleen voor het voeren van een consecutieve procedure de toestemming nodig is van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, niet voor een switch. Kan ook dat worden toegelicht?

De heer Lode Ceysens: Ik kan gedeeltelijk volgen wat betreft de gezamenlijke prioriteitenlijst van gemeenten en de gewestelijke inspectiedienst. Wat echter met het subsidiariteitsprincipe? En in welke mate speelt de ernst of het tijdstip van de inbreuk mee? Ik vind er weinig over terug in de prioriteitenlijst.

Het verbaast me dat de VVSG de rol van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid in twijfel begint te trekken, want dat stond niet in zoveel woorden in uw oorspronkelijk advies. Vanwaar die ommezwaai?

Bovendien is het bevreemdend dat de belangenbehartiger van de lokale besturen veeleer pleit voor een grotere gewestelijke administratie eerder dan voor een bijkomende ondersteuning vanuit het gewest aan de lokale besturen.

De heer Bart Martens: U hebt het over de opdeling in prioritaire en niet-prioritaire overtredingen. Ook die laatste behoeven echter een antwoord. Het handhavingsplan zou een

visie moeten geven over hoe die leemte moet worden verkleind. Hebt u suggesties voor de niet-prioritaire overtredingen?

De heer Xavier Buijs: Het is een algemeen aanvoelen van de steden en gemeenten dat er weinig dialoog is gevoerd over de wijziging van het decreet Ruimtelijke Ordening of de voorbereiding van de VCRO. Er zijn wel enkele overlegmomenten geweest.

De heer Dirk Van Mechelen: Bedoelt u dan dialoog met u of met steden en gemeenten?

De heer Xavier Buijs: Ik bedoel met de steden en gemeenten. Wij zijn zelf slechts zelden op het kabinet uitgenodigd geweest. Het was volgens ons wenselijk om veel eerder en meer overleg te plegen.

De heer Dirk Van Mechelen: U bent ook op een hoorzitting in het parlement geweest. En het lijkt me interessant de e-mails over de voorbereiding eens opnieuw boven te halen. Vandaar ook mijn vraag of u het standpunt van de raad van bestuur van VVSG verwoordde.

De heer Xavier Buijs: Het standpunt is einde december of januari door de raad van bestuur goedgekeurd.

Het gemiddelde van negen processen-verbaal per jaar per gemeente was louter illustratief om aan te tonen dat het aantal pv's heel beperkt is, want er zijn ongetwijfeld per gemeente veel meer overtredingen vast te stellen. Dat die verdeling niet klopt met de omvang van de gemeenten, weet ik dus. Antwerpen zal inderdaad meer pv's opstellen dan een kleine gemeente. Er zijn ook heel wat gemeenten die nooit een proces-verbaal opstellen. Ik wilde enkel aangeven dat er ook vandaag niet massaal wordt opgetreden.

De heer Dirk Van Mechelen: Dat is ook de reden voor het invoeren van een as-builtattest.

De heer Xavier Buijs: U wijst op een aantal fouten in de slides. Het was zeker niet mijn bedoeling om foute informatie te verspreiden. De eerste slides hebben louter tot bedoeling een overzicht te geven van de gewijzigde regelgeving de afgelopen jaren. Op de derde slide staat dat de herstellvordering verjaart in ruimtelijk kwetsbare gebieden na tien jaar. Met de puntjes eronder gaf ik aan dat in stand houden strafbaar blijft en dat er dus in de praktijk geen verjaring is.

De heer Dirk Van Mechelen: Het is een fout: in ruimtelijk kwetsbaar gebied is er geen verjaring.

U bent hier in een hoorzitting van de commissie Ruimtelijke Ordening om het standpunt van de VVSG te geven. Ik heb het standpunt van de VVSG goed gelezen en uw presentatie stemt daar niet mee overeen.

De heer Xavier Buijs: De slide waarover u het heeft is als inleiding bij het standpunt bedoeld. De fout is dan bij deze rechtgezet. Er is ook opgemerkt dat voor de switch tussen burgerlijke en correctionele rechtbank geen toestemming moet worden gevraagd bij de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

De heer Dirk Van Mechelen: Het decreet stelt dat als de stedenbouwkundig inspecteur of een gemeente een consecutieve procedure wil voeren nadat ze een correctionele procedure heeft gevoerd en opnieuw een burgerlijke procedure wil vorderen, ze toestemming moet vragen aan de Hoge Raad. Het gaat helemaal niet om een switch, maar om een keuze tussen beide. Als een correctionele procedure wordt stopgezet door seponering, kan een burgerlijke procedure opgestart worden met akkoord van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Het tergend uitputten van procedures is decretaal onmogelijk gemaakt en mijns

inziens zijn de steden en gemeenten daar niet tegen gekant. U dient hier toch het standpunt van de steden en gemeenten te vertolken?

De heer Xavier Buijs: Voor zover ik me herinner hebben wij daarover een standpunt ingenomen bij de wijziging van het decreet. Wij waren er geen voorstander van dat we daarvoor toestemming moeten gaan vragen aan de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

De heer Dirk Van Mechelen: Het gaat niet over een switch maar over het al dan niet voeren van een consecutieve procedure. U zegt nu dat de VVSG daartegen is?

De heer Xavier Buijs: We zullen het nogmaals onder de loep moeten nemen.

De heer Bart Martens: Het lijkt me illustratief voor een aantal extra stappen die de gemeentebesturen nu moeten zetten inzake handhavingsbeleid. Als ze na afloop van de correctionele procedure burgerrechtelijk wilden gaan, was daar vroeger geen advies van de Hoge Raad voor nodig en nu wel. Dat is geen switch, maar het is een extra stap. Ik kan me voorstellen dat de steden en gemeenten dat als een bijkomende administratieve stap ervaren. Me dunkt dat een stad of gemeente die meent burgerrechtelijk een procedure te moeten voeren, daar ook goede redenen voor heeft.

De heer Dirk Van Mechelen: Dan wil ik graag vragen dat de heer Buijs aan het verslag laat toevoegen hoe vaak die situatie zich voordoet. Dan kunnen we praten over de bijkomende administratieve overlast voor de gemeenten.

De heer Bart Martens: Ik onthoud dat er een goede monitoring nodig is. Met exacte cijfers kunnen we ons op de juiste gegevens baseren.

De heer Xavier Buijs: Ik begrijp niet goed de opmerking van de heer Ceysens inzake de prioriteitenlijst en de subsidiariteit. Voor ons is het van belang dat de prioriteitenlijst door de gemeente zelf gedragen is. De VVSG is niet van zin in de plaats te treden van steden en gemeenten om zelf prioriteiten vast te leggen voor de gemeenten, als ze dat al zou kunnen. Wij hebben enkel een aantal suggesties gedaan. Het gaat om 308 autonome besturen. Daarom stelden we onder meer voor om de politiezones als basis te nemen. Heel wat gemeenten hebben trouwens nog geen stedenbouwkundig ambtenaar met vaststellingsbevoegdheid. Als de politie dan de handhaving mee opneemt, kan er een meer eenvormig beleid per politiezone worden gevoerd.

De heer Lode Ceysens: Het lijkt me zo bijzonder moeilijk om tot een gemeenschappelijke lijst te komen. Werken per politiezone vind ik een zeer slecht idee. Dat tast de autonomie van de gemeenten aan. Er zijn voldoende politiezones die bestaan uit één grote stad of gemeente met een aantal kleinere gemeenten. Die laatste zullen geen enkele inspraak meer hebben terwijl er andere prioriteiten zullen zijn in de kleinere gemeenten dan in de steden. Bovendien is het niet omdat er eenzelfde handhavingsapparaat is dat ook de insteek inzake prioriteiten gelijk is.

De heer Dirk Van Mechelen: Hoe staat de VVSG tegenover de suggestie om in het handhavingsbeleid van de weekendverblijven een prioriteit te maken? Provinciale besturen en gemeenten zijn aan het proberen een kader tot oplossing te schetsen. Er is decretaal een uitdovingsscenario goedgekeurd. Op voorstel van een burgemeester is in het kader van dat uitdovingsbeleid ingeschreven dat burgemeesters de mogelijkheid krijgen om bij overdracht van een weekendverblijf de onbewoonbaarheidverklaring uit te spreken.

De heer Xavier Buijs: Specifiek over de weekendverblijven als geheel hebben we momenteel geen standpunt. Op het punt dat u aanhaalt, waar de burgemeester op grond van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet iemand zou kunnen uitdrijven, vinden we het weinig realistisch dat iemand die in principe goed woont, maar er niet mag wonen omwille van

stedenbouwkundige regelgeving, door politie uit de woning zou worden gehaald. Het lijkt ons een weinig werkbaar instrument.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid heb ik eruit gelicht als apart punt. De kritische bedenking zit vervat onder punt 2 in de nota over ons standpunt. “De wijze waarop deze Raad momenteel functioneert wordt door gemeenten als frustrerend ervaren. Ze ontmoedigt gemeenten om nog aan een handhavingsbeleid te doen. Ons inziens dient de Hoge Raad juist de gemeenten te ondersteunen en te stimuleren om aan handhaving te doen.”.

De heer Lode Ceyssens: Ik deel die mening maar u gaat vandaag nog een stap verder en stelt de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid zelfs in vraag.

De heer Xavier Buijs: Ik maak gewoon de evaluatie van vijf jaar werking van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid en het al dan niet gunstige effect daarvan. Het is wel al een goede ontwikkeling dat intussen 70 percent van de ingediende herstellvorderingen voor eensluidend worden verklaard, zoals bleek uit de presentatie van de Hoge Raad. Hoe dat komt en of de goede slaagkansen ook zo worden aangevoeld door de gemeenten, moet dan ook nog worden nagegaan.

Het is misschien wat sterk uitgedrukt op de slide. Ik wilde ook aangeven dat de gemeenten inzake gewone vergunningverlening een appreciatiebevoegdheid hebben die niet wordt gecontroleerd. Voor herstellvorderingen is er dan wel een controle door de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

De heer Dirk Van Mechelen: De VVSG zegt dus eigenlijk dat de almacht van de stedenbouwkundig ambtenaar moet worden hersteld? Een afschaffing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid impliceert dat. De stedenbouwkundig inspecteur is decretaal verplicht om op te treden.

De heer Xavier Buijs: De VVSG vindt dat de Hoge Raad voor het Herstelbeleid op dit ogenblik gemeenten te weinig aanzet tot het voeren van een handhavingsbeleid. Daarom vragen we om een evaluatie van die Raad en om na te denken over hoe het beter kan. Wij spreken ons zeker niet uit over welke de beste oplossing zou zijn, laat staan dat we stellen dat de Hoge Raad moet worden afgeschaft.

Het lijkt de heer Ceyssens vreemd dat we pleiten voor een versterking van de Inspectie RWO en niet voor een versterkte ondersteuning van de gemeenten. Het is eigenlijk een en-verhaal. We pleiten wel degelijk voor meer ondersteuning voor gemeenten in de vorm van bijkomende vorming. Het moet wel de gemeente zelf zijn die aan handhaving doet.

Bepaalde lokale besturen zijn sterk en andere niet zo. Het moet de ambitie zijn van het Vlaams handhavingsplan om ervoor te zorgen dat alle lokale besturen aan handhaving kunnen doen, ongeacht hun grootte of sterkte. In het Vlaams handhavingsplan moet wel aangegeven worden hoe de ondersteuning van de gemeenten eruit zal zien: een opleiding of zal de gewestelijke inspectie blijven optreden en kan de gemeente dan overnemen. Als de Inspectie RWO de ondersteuning opneemt, zal die dienst moeten worden versterkt.

Hebben we zelf suggesties over hoe zaken die nu gedoogd zullen worden, verder kunnen worden opgelost? Dat ligt moeilijk. Het ambitieniveau zou ertoe moeten strekken dat er toch een rechtsherstel is en dat mensen niet door de mazen van het net kunnen glippen. Hoe dat moet worden verwezenlijkt, kan ik niet meteen zeggen.

3. Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed

De heer Filiep Loosveldt, voorzitter SARO: De SARO brengt voor het eerst een advies uit over handhaving. Het is op 27 januari 2010 uitgebracht.

Algemene beoordeling

Het uittekenen van een planmatige aanpak van de handhaving wordt door de SARO wenselijk geacht en was ook als dusdanig opgenomen in het decreet. Het zou moeten bijdragen tot een meer objectieve en humane handhaving in Vlaanderen en meer rechtszekerheid brengen voor burger en partners inzake ruimtelijke ordening.

Ruimtelijke ordening is een drieluik van plannen, vergunnen en handhaven. We hopen dat op het laatste luik niet wordt ingeleverd en dat het rechtvaardige rechtsbedeling brengt. Daarom is er een planmatige aanpak.

Het ontwerpplan telt 25 pagina's waarvan een achttiental met inhoud. Een aantal zaken zijn nog niet rijp, zowel qua aanpak, qua strategische en operationele doelstellingen als de rol van de partners en de financiële aspecten.

Planmatige aanpak

Er ontbreekt een fundamenteel aspect inzake de planmatige aanpak. Het handhavingsplan zou voor vijf jaar van toepassing worden in Vlaanderen. Er zou op zijn minst een grondige analyse moeten zijn – bijvoorbeeld een SWOT-analyse waarin de sterktes, de zwaktes, de opportuniteiten en bedreigingen worden bekeken – zodat er objectieve gegevens en cijfermateriaal aanwezig zijn om de visie en het beleid op af te stemmen. Ook een interpretatie van die gegevens en een duiding ervan is noodzakelijk om de beleidsvisie erop af te stemmen.

Er moet ook aandacht besteed worden aan de vereenvoudiging van de wetgeving. Het gaat niet op van zomaar te stellen dat in het kader van de wetgeving op de ruimtelijke ordening een handhavingsbeleid zal gevoerd worden waarbij sprake is van strafbaarheid en herstelmaatregelen, zonder dat er duidelijkheid is over de regels. Er zijn de voorbije jaren talloze omzendbrieven geweest om de regels verder te duiden en de interpretatie van de regels via die omzendbrieven is niet evident. Op basis daarvan een strikt handhavingsbeleid voeren, is evenmin vanzelfsprekend, zeker ten aanzien van een burger die dat allemaal niet in detail kent.

Het wordt nog erger als we zien dat het inzake die regelgeving ruimtelijke ordening, en de aanverwante sectoren zoals het grond- en pandenbeleid, klachten en procedures regent bij het Grondwettelijk Hof. Dat is een persoonlijke opmerking. Sinds 1 september 2009 is het zo dat bij een vergunning, waarop inbreuken gesanctioneerd worden en waarvoor er handhavingsmaatregelen worden gehanteerd, een extra last bijkomt, namelijk de sociale lasten in het kader van het grond- en pandenbeleid. Dat wordt beschouwd als een last inzake ruimtelijke ordening en is dus onderhevig aan sancties bij overtreding. Juridische kringen en de griffie van het Grondwettelijk Hof bevestigen dat de federale overheid een nietigverklaring vordert van het Vlaamse grond- en pandenbeleid met betrekking tot de sociale lasten en deels ook de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Het lijkt mij niet normaal van de burger te eisen dat hij die wetgeving naleeft, als een federale overheid ze juist teniet wil doen. Eenvoudige regelgeving is in elk geval gemakkelijker afdwingbaar.

Meer en systematisch overleg met betrokken partijen is noodzakelijk om iets in een planmatige aanpak te gieten. In een handhavingsplan moet de aanzet gegeven worden om dat op een structurele manier te doen.

Ook de aandacht voor de fasering en de verduidelijking van de tijdshorizon is belangrijk. Gezien de doelstelling om over een periode van vijf jaar te werken, verwachten wij toch per jaar of twee jaar tussentijdse targets en monitoring. Dat komt weinig of niet aan bod.

Strategische en operationele doelstellingen

Met betrekking tot de strategische doelstelling vonden we een aanpak op twee sporen in het ontwerp terug: een preventieve en een curatieve. Daarin kunnen we volgen. De nadruk moet volgens ons echter meer liggen op de rol van een preventieve aanpak en sensibilisering. Het ontwerp gaat uit van een onmiddellijke verbalisering en staking. Het lijkt ons aangewezen om, ook ten behoeve van de gemeentelijke overheden, in eerste instantie met verwittigingen te kunnen werken. Dat past ook in het kader van een humane rechtsbedeling. Dat mag uiteraard niet leiden tot verjaring.

Het ontwerp van handhavingsplan spreekt ook inzake de operationele doelstellingen in te weinig concrete termen over de uitvoering. Er is sprake van preventief en curatief optreden, maar het is niet duidelijk hoe men het plan dat loopt over vijf jaar concreet wil uitvoeren. Naast de Vlaamse overheid zijn ook de gemeenten, politie en parketten betrokken partners in het verhaal. De taken en prioriteiten van de verschillende partners zouden per operationele doelstelling gekaderd moeten worden qua tijd, met strategische en operationele doelen en actieplannen, met de financiële implicaties en de specifieke rol van elke partij.

Rol van de partners

De rol van alle partners – de Vlaamse overheid, de gemeenten, de parketten en de politie – verdient meer duiding in het handhavingsplan. Dat geldt vooral voor de gemeenten die als parallel orgaan zullen optreden in de handhaving. De provincies wensen blijkbaar geen rol op te nemen en de SARO ondersteunt die visie. Ook uit de beleidsnota blijkt al dat er op het tweespan gewest-gemeente wordt ingezet.

De rol van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid mag niet worden afgedaan als een handhavende instantie zonder meer, zoals een inspecteur of de gemeente. Met het begrip ‘partner’ moet in die zin dan ook omzichtig omgesprongen worden. De Raad moet een soort van filterfunctie vervullen en moet van op een afstand en objectief de zaken kunnen bekijken. De complexe regelgeving ter zake geeft immers aanleiding tot diverse interpretatie en het is dan ook niet vanzelfsprekend om maatregelen uit te spreken.

De taken van de verschillende partners zijn in het handhavingsplan beperkt tot de invulling van de taken van de Vlaamse overheid en de rest moet de gemeente dan maar opnemen. Wij hadden verwacht dat de decretale eisen van een dergelijk handhavingsplan, met een programmatorische en operationele afstemming tussen de diverse partners, explicieter zouden uitgewerkt zijn. Als waardige partners moet er een gemeenschappelijke visie zijn en geen hokjesdenken. Een duidelijke taakomschrijving voor alle betrokken partners is noodzakelijk.

Prioriteiten Inspectie RWO

Prioriteiten zijn belangrijk. Het gaat dan om de prioriteiten van de Inspectie RWO die in het handhavingsplan zouden worden opgenomen. Dat de ruimtelijk kwetsbare gebieden een prioriteit vormen, vindt de SARO goed, maar het mag niet alleen daarover gaan. Het gebiedsgericht beleid wordt zo goed als exclusief gefocust op de weekendverblijven en dat begrijpen we niet goed. Ook het feit dat men zich wil bezighouden met de flagrante persgevoelige misdrijven, vinden we vrij subjectief. Meer objectiviteit in de criteria lijkt ons nodig.

Over de inbreuken van overheden zijn er geen opmerkingen van de SARO.

We hebben wel vragen bij het vooropgestelde toezicht op de engagementen van de lokale overheden. Is het in een gelijkwaardig partnerschap nog nodig om zwaar toezicht op de ander uit te oefenen? Dat lijkt ons een contradictio in terminis.

Op de naleving van de informatieverplichtingen zijn er geen opmerkingen.

Bij de inbreuken op de woonkwaliteit en het onroerend erfgoed willen we graag meer duidelijkheid. Wat wil men daar prioritair nakijken? Is er nood aan een meer geïntegreerde afstemming tussen de ruimtelijke ordening, onroerend erfgoed en wonen? Er is geen concrete invulling.

Verder in het ontwerp van handhavingsplan is alleen sprake van de weekendverblijven. Dat getuigt niet van evenwicht in het prioriteitenkader.

Financiële aspect

Tot slot schrijft het decreet voor dat er aanbevelingen moeten zijn over de financiële aspecten van het lokale handhavingsbeleid. Het is echter nodig in eerste instantie te weten wat de strategische en operationele doelstellingen zijn om een inschatting te kunnen maken van de behoefte aan mankracht en middelen. Daarvoor is dan weer een SWOT-analyse nodig. Er is te weinig informatie om dat allemaal uit te maken.

Over de financiële middelen wordt amper iets gezegd, ook al was dat volgens het decreet een van de belangrijkste punten die in een plan moeten zitten. Er is een suggestie overgenomen van de VVSG om te kunnen werken met intergemeentelijke handhavingsambtenaren en met ondersteuning van het Vlaamse Gewest om een handhavingsambtenaar op gemeentelijk niveau te kunnen hebben.

Er wordt ook vermeld dat gemeenten die vooral inzetten op handhaving moeten worden beloond. Dat zou dan worden opgevat als een soort tegemoetkoming, allicht vanuit het Herstelfonds, van een percentage van de meerwaardesommen en sommen van minnelijke schikkingen die verkregen zijn op basis van de acties van de gemeentelijke ambtenaren. Die werkwijze lijkt ons zeer kort door de bocht. Het belonen van gemeenten mag ons inziens niet alleen gebeuren op grond van het geld dat die gemeenten in het laatje brengen, maar moet ook rekening houden met het preventieve luik. Het gaat immers om veel meer dan vorderingen.

De heer Wilfried Vandaele: Ik heb twee opmerkingen. Ten eerste volg ik de redenering van de SARO, en ook de VVSG, die er geen voorstander van zijn om alles wat het Vlaamse Gewest niet wil doen door te schuiven naar de gemeenten. Ik ga daar zelfs verder in: soms moeten gemeenten ook wel tegen zichzelf beschermd worden.

Verder besteedt u nogal wat aandacht aan de provincies. De codex bedeeft hen wel degelijk een rol toe inzake handhaving. Dat wordt herhaald in de beleidsnota Ruimtelijke Ordening. De deputaties hebben daar blijkbaar geen zin in en de SARO volgt die visie. U zegt tegelijk dat de gouverneur als commissaris van de regering misschien wel een rol kan spelen. Dat staat haaks op de strekking die meer neigt naar een afzwakking van de rol van de gouverneur.

4. Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed

De heer Hubert Bloemen, administrateur-generaal van de Inspectie RWO: Ik vertolk vandaag het standpunt van het Agentschap Inspectie RWO en weid niet te veel uit over het ontwerp van handhavingsplan zelf, omdat daaromtrent de procedure nog loopt en die

moet worden afgerond. Wel probeert de inspectie een aantal analyses te maken en wat voorstellen mee te geven die ertoe kunnen bijdragen.

Evolutie

Ik begin met cijfermateriaal dat is verzameld via het dossierbehandelingssysteem Bredero, waar alle processen die met handhaving te maken hebben in zitten. Elk proces-verbaal of elke actie die verder wordt ondernomen, wordt erin opgenomen. De gegevens zijn in die zin accuraat, dat wat in het systeem zit, er ook uit komt. Processen-verbaal die door de parketten niet worden meegedeeld, zitten er niet in, maar wij doen wel de check bij Justitie om te zien of onze cijfers ongeveer kloppen en dat is wel degelijk het geval. Er zit een kleine variatie op omdat bij Justitie niet alleen de inbreuken ruimtelijke ordening zijn meegenomen in de tenlasteleggingscode. Er zijn een paar andere kleine inbreuken bij. Men kan spreken van een foutenmarge van vijf percent.

De eerste dia toont de evolutie van het aantal processen-verbaal. We merken dat er zich inzake pv's een vrij stabiel beeld aftekent. In 2009 waren er 2785, een normaal cijfer in de evolutie van 1998 tot nu. Het valt op dat het aandeel van pv's door de eigen diensten licht is toegenomen. Het is de bedoeling die trend door te zetten en meer op het terrein aanwezig te zijn. De verjaringsproblematiek dwingt ons daar ook toe.

De volgende dia toont het aantal stakingsbevelen over de periode 1998-2009. We proberen zo snel mogelijk op het terrein te zijn en preventief te werken. Dat is uitdrukkelijk door de vorige minister gevraagd. We hebben daar zwaar op ingezet en dat blijkt uit de cijfers. 2003 was een uitzonderlijk jaar omdat er een 200 tot 300 pv's waren die stakingsbevelen inhielden voor reclamepanelen. Bij abstractie daarvan is er een mooie opgaande lijn.

We zitten met het aantal stakingsbevelen bijna op de helft van alle pv's die zijn opgesteld. In 45 percent van de gevallen zijn we aanwezig als de inbreuk zich voltrekt, dus tijdig. Helaas worden er nog altijd heel wat actuele inbreuken gepleegd waarvoor we ons genoopt zien op te treden.

Het aantal herstellvorderingen evolueert neergaand vanaf 1998-1999. Dat is te verklaren door een aantal opeenvolgende wijzigingen in de regelgeving. Er wordt een herstellvordering ingediend bij het parket. Op het ogenblik dat de regelgeving wijzigt, inzake plannen, vergunnen of handhaven, komt die vordering terug ter heroverweging of er geen mogelijkheid tot vergunning is. Dat was de oorzaak van de vermindering van herstellvorderingen tot ongeveer 2005. De overgang 2005-2006 is het moment waarop het advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid verplicht werd. Het was echt zoeken hoe aan die adviesverplichting tegemoet moest worden gekomen. Tegelijk was er een zware administratieve last op de herstellvorderende overheden om nog herstellvorderingen te kunnen uitbrengen. Gedurende twee jaar was er een zeer lichte stijging en in 2009 zijn we gestrand op 211 vorderingen. Dat is bijzonder laag, met de oorspronkelijke 2000 vorderingen in 1998 in gedachten.

Een parket gaat pas tot vervolging en dagvaarding over wanneer het een herstellvordering in handen heeft. Als die er niet is, dan is de kans op seponering zeer groot. De kans op gerechtelijke vervolging en dus de kans op dagvaarding is dan ook sterk gedaald tot 7,6 percent van alle processen-verbaal. Voor dat aantal kunnen we een herstellvordering inleiden bij het parket. Dat betekent nog niet dat er effectief wordt gedagvaard. De cijfers inzake dagvaarding hebben we opgevraagd bij Justitie. Voor 2006-2008 leidden 3,23 percent van de pv's tot effectieve dagvaarding. De tendens is nog dalend als die jaren tegen elkaar worden afgewogen. Voor 2008 ging het slechts om 1,2 percent van de vastgestelde inbreuken.

Na dagvaarding volgt gerechtelijke tussenkomst en uitspraak. Dat varieert van 200 tot 300 per jaar. Die vonnissen moeten dan worden uitgevoerd. De uitvoeringsratio heeft sinds 1998 altijd hoger gelegen dan het aantal uitspraken die erbij kwamen, op het jaar 2000 na. Sinds 1998 slagen we erin meer uit te voeren dan erbij komt. Het historisch opgebouwde contentieux van gerechtelijke uitspraken is dus systematisch weggewerkt doorheen de jaren. Het registratiesysteem bevat momenteel nog een 1600 niet uitgevoerde vonnissen en arresten.

Analyse

Hoe is het handhavingsbeleid de voorbije jaren gevoerd? Het was een zeer onstabiele regeling met veel wijzigingen die telkens repercussies hadden op de handhaving. Er waren ook een aantal betwiste wijzigingen. Zo maakt het hof van beroep van Gent momenteel geen toepassing van een decretale bepaling die zegt dat een hangende herstellvordering bij de rechter in het kader van het uitdovend woonrecht moet worden opgeschort. Dat wordt door het hof in kwestie strijdig geacht met de redelijke termijn en het wordt dus niet toegepast.

Een andere vaststelling is voor een gebiedsgerichte aanpak cruciaal: er is geen sluitende reglementering meer. Er is een systeem van strafrechtelijke en dus individuele schuldaansprakelijkheid. Zodra er niemand meer gevonden wordt die de schuldaansprakelijkheid draagt, is er een probleem als de instandhouding geschrapt is als een inbreuk. Ik pleit in deze niet om de instandhouding opnieuw in te voeren, maar wel voor een systeem om met dergelijke inbreuken om te gaan. Er zijn gaten in de huidige reglementering die beletten dat we kunnen optreden, zelfs binnen de verjaringstermijnen van vijf of tien jaar, bijvoorbeeld het overlijden van iemand kan tot gevolg hebben dat optreden onmogelijk wordt. Degene die het verkrijgt, is immers een rechtsverkrijger en dus een instandhouder waartegen we niet meer kunnen handelen. Bij faillissement van een bedrijf dat een inbreuk heeft gepleegd, geldt hetzelfde als het om een inbreuk in niet-kwetsbaar gebied gaat. Wat met uitspraken van de Raad van State die soms jaren op zich laten wachten en die de verjaringstermijn soms ruim overschrijden? Waar staat men dan met handhaving?

We werken momenteel ook met een onaangepast instrumentarium. Onze ervaring leert dat verwittigingen slechts zeer beperkt werken als er geen sanctie aan kan worden gekoppeld. De gerechtelijke handhaving is duidelijk ook op zijn grenzen gebotst. Ik verwijs naar de cijfers van het aantal dagvaardingen. Er is al verscheidene keren overleg gepleegd met de parketten. Die hebben hun eigen prioriteiten, die niet noodzakelijk dezelfde zijn als onze prioriteiten. We proberen onze prioriteiten samen te laten sporen, maar als ze uiteenlopen moeten we daar akte van nemen. We proberen alles wat strafrechtelijk moet gebeuren zoveel als mogelijk samen te laten sporen. Tegelijk is de werklast van de parketten zo groot dat bijvoorbeeld voor Antwerpen een 20 tot 30-tal zaken voor alle bijzondere wetgeving kunnen worden gedagvaard. Bijzondere wetgeving behelst alles wat niet in de strafwet staat. Dat impliceert meteen dat we al heel tevreden mogen zijn als er voor het arrondissement Antwerpen vijf tot zes zaken per jaar zijn voor ruimtelijke ordening.

Het stakingsbevel, een preventief instrument dat kan worden opgelegd op het ogenblik dat een inbreuk zich voltrekt, ligt onder vuur. De rechtspraak heeft het preventieve karakter ervan nogal strikt ingevuld. Optreden wordt gezien als middel om de macht van de rechter veilig te stellen. De link met de schade die aan de ruimtelijke ordening is toegebracht, is enigszins verloren gegaan. Recent is er een uitspraak van het Hof van Cassatie die opnieuw wat ruimte maakt. Toch blijkt ook bij het stakingsbevel de beperktheid van het instrument. Het kan alleen ingezet worden als men ter plekke is op het moment van de inbreuk.

Het instrument van de minnelijke schikking ligt in het verlengde van de verwittiging. Sinds 1 september 2009 zijn er twee officiële aanvragen en een officieuze. De twee officiële

aanvragen bleken onontvankelijk omdat ze niet voldeden aan de voorwaarden van het besluit van de Vlaamse Regering. Het instrument werkt dus heel moeizaam. Dat ligt volgens ons in eerste instantie aan het feit dat er een aanvraag moet zijn van betrokkene zelf. Gezien het feit dat betrokkene weet hoe klein de kans op vervolging is, lijkt het zinloos om toch een minnelijke schikking aan te gaan. In de huidige context heeft het instrument weinig potentieel.

Inzake de Hoge Raad voor het Herstelbeleid stellen we vast dat er zware en inefficiënte adviesprocedures zijn die een zeer grote belasting betekenen voor de vorderende overheden. De vorderingen zijn teruggevallen tot ongeveer 200. Op termijn zal dat ook structureel doorwerken naar de financiële kant van de handhaving. Alle uitgaven en ontvangsten verlopen immers via het Herstelfonds. Als er minder vorderingen bij de rechter komen en er dus minder uitspraken zijn, heeft dat financiële repercussies. Uiteraard moet dat worden gerelativeerd, omdat minder inbreuken ook minder vorderingen betekent. Maar als we vaststellen dat er toch nog veel inbreuken en pv's zijn, is het wel relevant.

Wij werden bovendien verplicht rechtsplegingsvergoedingen te betalen aan de overtreders wanneer we in het ongelijk werden gesteld door verjaring en instandhouding die niet langer strafbaar was, al was de betrokken constructie illegaal. We zijn erin geslaagd dat om te buigen wat de strafrechtelijke kant van de zaak betreft, door tussen te komen in een zaak voor het Grondwettelijk Hof. Dat is nog niet het geval voor de burgerlijke procedures. We hopen daar hetzelfde te bereiken.

De adviespraktijk is een zeer zware belasting voor de inspecteurs, met de voorbereiding en samenstelling van een dossier. Een ondoorzichtige adviespraktijk van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid maakt het nog moeilijker. Adviezen waren onduidelijk en er was sprake van willekeur. Sommige zaken bleken zeer gemakkelijk de Hoge Raad te passeren, zoals omheiningen en inbreuken op BPA- of verkavelingsvoorschriften. Inbreuken op een bestemmingsvoorschrift, zoals een volledig illegale woning in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, passeerde de Hoge Raad dan weer heel moeilijk of helemaal niet. Dat is een heel eigenaardige tegenstrijdigheid voor de inspecteurs.

Er waren geen inhoudelijke of ondersteunende adviezen. Met de adviezen die werden verstrekt, wist men vaak niet wat er verder mee moest gebeuren. De inspectie gaat ervan uit dat er rechtsherstel moet zijn en wil dus verdere stappen zetten. Dat is ten dienste van het algemeen belang én van de particulier die dan over een goed beschikt dat wordt gekenmerkt door het rechtsherstel, zij het dat een meerwaardevergoeding wordt opgelegd. Bij vele adviezen was helemaal niet duidelijk waarom het op dat ogenblik niet opportuun was om een herstellvordering in te leiden. De overtreder blijft zo in het ongewisse en heeft een goed dat belast is met een inbreuk. Bij verkoop kan hij daarmee niet verder en er rest dan alleen nog afbraak.

De Hoge Raad stelt vaak geen keuze van herstelmaatregel voor, maar wel een keuze om geen rechtsherstel te vorderen. Er zijn wat dat betreft heel markante adviezen geweest, die te maken hebben met de nieuwe adviespraktijk sinds 1 september 2009. Vanaf dan moest rekening worden gehouden met de keuzeregels die in het decreet staan. Was er vroeger een herstel in oorspronkelijke staat gevraagd en wordt er nu een meerwaardevergoeding gevraagd, dan moet een nieuwe herstellvordering worden ingeleid. In het omgekeerde geval geldt dat ook. Wij hebben vroeger voor een volledig illegale woning in agrarisch gebied een meerwaarde gevraagd vijf maanden vóór 1 september. De Hoge Raad stemde daarmee in en vond het dus opportuun een herstellvordering in te leiden. Per 1 september 2009 moesten we switchen van herstelmaatregel omdat het een duidelijke inbreuk op de bestemmingsvoorschriften betrof. We doen dat en plots blijkt het niet langer opportuun om een herstelmaatregel te vorderen. Op het ogenblik dat we het decreet willen laten toepassen, wordt dat afgeblokt.

We hebben onze bedenkingen bij de kwaliteit van de adviezen en maakten de oefening met betrekking tot de adviezen gevraagd op basis van artikel 198bis. We analyseerden alle gerechtelijke uitspraken sinds de inwerkingtreding van dit artikel, dat de rechter de mogelijkheid gaf om een advies voor hangende vorderingen te vragen. Van de 316 gevallen waarin dat mogelijk was, heeft de rechter in 244 gevallen geoordeeld dat hij geen verder advies nodig had. In 30 gevallen vroeg hij om een advies en kreeg een eensluidend advies, waarna de herstelmaatregel werd toegekend. In 35 gevallen vroeg de rechter een advies over onze herstelmaatregel, kreeg een niet-eensluidend advies, legde het advies naast zich neer en kende de herstelmaatregel toch toe. In vier gevallen kwam er een niet-eensluidend advies waarop de rechter is ingegaan. Daar is dan geen herstelmaatregel opgelegd. In drie resterende gevallen vond de rechter dat zelfs zonder advies van de Hoge Raad het niet opleggen van de herstelmaatregel vanzelfsprekend was. Bij deze cijfers over de impact van de Hoge Raad, afgewogen tegen de werklast, rijzen toch vraagtekens.

De keuze van de herstellvorm is nu vastgelegd in het decreet. We vragen ons af of dat de ruimtelijke ordening altijd wel dient, vooral bij gebiedsgerichte werking. Uit onze contacten blijkt dat gemeenten bovendien hun handhavingsbeleid op het terrein steeds moeilijker gerealiseerd krijgen. Dat gaat onder meer over optreden tegen reclamepanelen, zoals in Antwerpen vaak gebeurt. Een ander voorbeeld zijn de kamervoningen in de stad Gent, waarbij weinig aan het uiterlijk van een gebouw wordt gewijzigd, maar waarbij in het gebouw zelf een eengezinswoning tot kamervoningen wordt omgevormd. Zijn die inbreuken ernstig en zo ernstig dat de ruimtelijke ordening onevenredig wordt geschaad? In de Kempen zijn er vaak vragen over het fenomeen van autoverkoop in voortuinen. De gemeenten weten niet wat ermee te doen. Vroeger was het vrij eenvoudig om dat te doen stoppen. Nu zal het in de richting van een meerwaardevergoeding gaan, tenzij dat kan worden aangetoond dat er ook verkeershinder door ontstaat. Er zijn dus bijkomende motiveringsvereisten. Andere voorbeelden zijn legio. Iemand trekt een gebouw een meter hoger op dan vergund. De buur klaagt omdat er wateroverlast is. Is die meter extra een kennelijke onevenredige inbreuk op de ruimtelijke ordening? Op het eerste zicht niet, maar er moet iets gebeuren omdat de benadeelde met die meerwaarde niet gediend is. Daarmee bedoel ik niet dat de ruimtelijke ordening altijd ten gunste van de benadeelde moet worden gehandhaafd. Dat moet objectief gebeuren.

Het vastleggen van de keuzemaatregelen maakt het inschrijven van een soft law in het handhavingsplan moeilijk, tenzij het de bedoeling is op basis daarvan vorderingen niet te laten doorgaan. De rechter kan alleen rekening houden met de decretale regels die zijn vastgelegd en niet met soft law, die dus vooral als functie zal hebben om herstellvorderingen niet te laten doorgaan.

In het arrest-Hamer heeft Vlaanderen, en de facto dus België, een veroordeling opgelopen omdat er binnen een redelijke termijn moet worden opgetreden. Het overschrijden van de redelijke termijn heeft niet tot gevolg dat de inbreuk niet meer ongedaan moet worden gemaakt. Daarin was het arrest duidelijk. Wie slachtoffer is van de periode van onzekerheid moet echter wel worden vergoed. De redelijke termijn start met het opstellen van het proces-verbaal. Als daarna de vervolging en uitvoering te lang op zich laten wachten, dan kan dat tot gevolg hebben dat er een vergoeding aan de betrokkene moet worden uitbetaald. Er is dus nood aan snellere procedures. De huidige, voornamelijk gerechtelijke procedures zijn te langzaam om tot een snel rechtsherstel te komen. Er is ook nood aan een compensatieregeling om bij het overschrijden van de redelijke termijn tegemoet te komen aan de inbreuk daarop. Wij hebben voorgesteld een deel van de kosten voor uitvoering in mindering te laten brengen. Dat zou perfect beantwoorden aan wat het arrest-Hamer beoogt.

De huidige reglementering blijft voor rechtsonzekerheid zorgen. Verjaring als methodiek geeft alleen maar aan dat de overheid geen mogelijkheid meer heeft om herstel te vorderen. De betrokken constructie blijft illegaal en zodra er ook maar iets aan gewijzigd

wordt, opent zich een nieuw vorderingsrecht. Mensen staan daar niet bij stil en denken nog steeds dat verjaring betekent dat iets vanaf dat ogenblik vergund is.

Het vermoeden van vergund zijn, schept op zichzelf ook problemen. In het Vlaams Parlement is recent nog een geval ter sprake gekomen naar aanleiding van een uitspraak van een rechter in Tongeren. Het vermoeden van vergund zijn schrijft men in met betrekking tot de constructie zoals ze was op het ogenblik dat het vermoeden werd gevraagd. Intussen waren in het dossier in kwestie allerhande bouwwerken uitgevoerd. Door het inschrijven van dat vermoeden in het vergunningenregister werd een mogelijk geïnteresseerde op het verkeerde been gezet. Er is geen referentiemoment met plannen en beschreven toestand van het ogenblik waarop het vermoeden van vergund zijn speelt. Over tien of twintig jaar wordt het nog veel moeilijker om na te gaan in welke toestand een constructie zich bevond toen het vermoeden is ingeschreven. Dat is een bron van rechtsonzekerheid.

Verbetervoorstellen

Ik overloop kort een aantal verbetervoorstellen. Het lijkt ons zinvol de Hoge Raad voor het Herstelbeleid te herpositioneren in een meer ondersteunende rol. Dat komt meer tegemoet aan de vragen op het terrein. Rechters kunnen de Raad dan nog wel raadplegen als er een ‘second opinion’ nodig is over een vordering van een college of een stedenbouwkundig inspecteur.

Belangrijk om snel te kunnen optreden en de gaten in de regelgeving op te vullen, is een meer uitgebreide administratieve handhaving, die verder gaat dan een stakingsbevel. Dat moet meer inhouden dan louter beboeting, maar moet ook herstel mogelijk maken. Sommige inbreuken hoeven mijns inziens echt niet strafrechtelijk te worden vervolgd, maar er is niets anders. Maatregelen die herstel impliceren, zijn nodig. Niet de gegenereerde of te genereren financiële middelen zijn van belang, maar het herstel van de ruimtelijke ordening.

Inzake handelen binnen de redelijke termijn kan gedacht worden aan een compensatie op afbraakkosten bij overschrijding van de redelijke termijn.

Om de leemte te vullen wanneer bijvoorbeeld de Raad van State uitspraak heeft gedaan maar er intussen verjaring is ingetreden, moet in een aanvullende objectieve aansprakelijkheid worden voorzien. Die staat los van de schuldaansprakelijkheid.

De keuzeregels van het herstel zijn te vast verankerd in het decreet. Meer bewegingsruimte is aangewezen.

Het vermoeden van vergund zijn willen we uitgebouwd zien tot een echt instrument. Hoe het dan moet heten, maakt niets uit, maar ook wij willen eeuwenoude inbreuken niet blijven meeslepen. Er moet een eindpunt zijn, maar wel op een rechtszekere manier. De concrete uitwerking moet nog worden bekeken.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Wilfried Vandaele: Hoewel we al een aantal cijfers kenden, was de uiteenzetting van de heer Bloemen toch min of meer onthutsend.

Ik heb er begrip voor dat naar alternatieve maatregelen wordt gezocht voor overtredingen. Verwittigingen worden vaak en met succes door de gemeenten toegepast. Er is ook het instrument van de minnelijke schikking, maar ik noteer dat het niet altijd werkt. Uiteindelijk moet de goede ruimtelijke ordening ermee gediend zijn.

Eenmaal toch een proces-verbaal wordt opgesteld, dan ga ik ervan uit dat er gevolg aan wordt gegeven. Zelfs met een herbekijken van de regelgeving zijn de genoemde percentages van dagvaarding onvoorstelbaar laag. Ik vrees dat op die manier de overheid niet meer geloofwaardig overkomt. De kans op vervolging en een echte sanctie is zo laag dat mensen willens en wetens het risico nemen. Dat kan niet de bedoeling zijn.

De heer Lode Ceyssens: Kunt u de vele cijfers uitsplitsen over het prioriteitenlijstje dat het agentschap heeft meegegeven? Dat kan een stevige onderbouw bieden voor toekomstige beslissingen.

Er is bij het begin van deze hoorzitting al gedebatteerd over de motivatie en communicatie van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Met abstractie van de invoering van de codex per 1 september 2009, zien we dat de cijfers gelijk blijven tussen 2006 en 2009 voor eensluidende en niet-eensluidende adviezen. Als de Hoge Raad in de toekomst met een betere motivatie komt, kunnen uw diensten er dan ook in slagen het aantal dossiers dat wordt doorgestuurd daarop af te stemmen? Kan er efficiëntiewinst worden geboekt?

Ik neem nota van het feit dat u een beleidsbeslissing die door het Vlaams Parlement in 2003 is genomen en herbevestigd is in 2009, nog steeds in vraag stelt. Als we daarop terugkomen, zou dat net zo goed een vorm van rechtsonzekerheid scheppen. Als we in de toekomst een goed handhavingsbeleid willen voeren, moet duidelijk worden hoe we met het verleden denken om te gaan.

De heer Bart Martens: Hoe ziet u die administratieve handhaving waarover u bij de verbetervoorstellen spreekt? Welke instrumenten zijn dan nodig?

U hebt het over het opnieuw raadpleegbaar maken van de Hoge Raad door rechters. Uw cijfermateriaal toont echter aan dat de rechters de niet-eensluidende adviezen over herstellvorderingen naast zich neerleggen in het merendeel van de gevallen. Er schort duidelijk iets aan de adviespraktijk van de Raad, maar toch pleit u ervoor om de rechters op vrijwillige basis de Raad te laten consulteren. Waarom?

De heer Hubert Bloemen: De cijfers uitsplitsen over de prioriteiten is op dit ogenblik niet mogelijk. In het verleden is dat niet gebeurd en we beginnen nu pas aan te geven in wat voor bestemmingszones de inbreuken liggen. Dat wordt nu in Bredero opgenomen en dus zullen we in de toekomst inzake bestemmingszone die uitsplitsing wel kunnen maken. Dat was in het verleden ook gewoon niet relevant, omdat instandhouding overal strafbaar was.

Wel mogelijk is de omschrijving van de inbreuken: gaat het om een kleine of een zware inbreuk, gaat het om een volledige woning, een loods of een reliëfwijziging? Dat zit allemaal in het systeem en kunnen we oplijsten. Het is mogelijk daar een overzicht van te maken.

Is efficiëntiewinst mogelijk als de Hoge Raad transparanter en meer ondersteunend zou werken? De belangrijkste implicatie van de adviesverplichting is dat er een heel dik dossier moet worden samengesteld. De stukken in dat dossier bestaan uit wat vroeger de parketten verzamelden bij gemeentebesturen en dergelijke. Vroeger lag dat op de rechtbanken, nu moeten wij dat allemaal zelf samenstellen en voorleggen aan de Hoge Raad. Het zou allicht helpen als er meer transparantie is en als er richtlijnen zijn. Of er grote efficiëntiewinst te boeken valt, weet ik niet.

Stellen wij de regelgeving in vraag? Ik wil sterk benadrukken dat wij de regelgeving zoals ze is uitgevaardigd, ook toepassen. We hebben er wel vragen bij omdat we in de handhavingspraktijk nu eenmaal worden geconfronteerd met bepaalde zaken die vragen oproepen. We zijn over bepaalde aspecten van de regelgeving wel kritisch, maar we passen ze toe.

Zo is er het voorbeeld van een vrij grote overtreding in Vlaams-Brabant, waarvoor het herstel in oorspronkelijke staat was gevraagd. De rechter oordeelde zelf dat er een meerwaarde moest worden gevorderd. Dat kon toen niet en dus moest een beroepsprocedure worden ingezet. Ook in beroep luidt de uitspraak meerwaarde, dus volgt er cassatie. Daar luidt de uitspraak dat de rechter effectief niet zelf kan bepalen wat de herstelmaatregel moet zijn. Hij kan de gevorderde maatregel alleen beoordelen op zijn wettelijkheid. Het Hof van Cassatie verwijst de zaak naar Antwerpen in het voorjaar van 2009. De zaak wordt verdaagd tot na 1 september 2009. Het ging om een grote inbreuk in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, maar we weten nu al dat die zaak verloren is. Met het oog op al de inspanningen die geleverd zijn om tot een oplossing te komen, mogen we ons daarbij wel vragen stellen, meen ik. Het is onze taak als Inspectie RWO aan het departement en het kabinet mee te delen wat de repercussies zijn van regelgeving.

De heer Lode Ceysens: Ligt de schuld in dit geval bij de rechter of bij de decreetgever, vraag ik me dan af. Er zijn ook heel wat kleinere inbreuken die verjaard zijn. De klok daar terugdraaien zou ook een vorm van rechtsonzekerheid scheppen.

Wat de efficiëntiewinsten betreft: als u weet aan welke dossiers gevolg wordt gegeven binnen de Hoge Raad, als er met andere woorden een duidelijk kader is, zijn uw diensten dan ook bereid om wat doorgestuurd wordt daarop af te stemmen?

De heer Hubert Bloemen: Onze inspecteurs zullen – binnen de prioriteiten die ze hebben, want alles opvolgen kan nu eenmaal niet – graag die dossiers doorsturen waarvan ze weten dat de vorderingen doorgaan. Bepaalde inbreuken zijn echter zaken waarbij wij ons niet zomaar neerleggen en waarvoor we toch proberen de Raad van de nood aan rechtsherstel te overtuigen. De zaken waarvan de Raad stelt dat ze niet opportuun zijn om in te leiden, zullen we dus ook niet zomaar afsluiten.

De heer Lode Ceysens: Daarmee zie ik eigenlijk een bevestiging van het beleidskader zoals voorgesteld in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dan is het immers voor iedereen duidelijk wanneer kan worden gevorderd.

De heer Paul Vansant, adviseur Inspectie RWO: Wat betreft de opmerking van de heer Ceysens over het in vraag stellen van de regelgeving: wij stellen niet de finaliteit van de regelgeving in vraag, maar pleiten voor het afsluiten van het verleden. Verjaring en het vermoeden van vergund zijn, zijn technieken die niet echt leiden tot die finaliteit, de rechtszekerheid, met name het afwikkelen van een dossier op een manier dat men in de toekomst verder kan. Verjaren is een procedureel middel dat niet leidt tot vergund zijn. Het vermoeden leidt wel tot een semivergund karakter, maar nooit tot vergunde bouwplannen. Het meest aangewezen referentiekader voor een koper zijn de vergelijkingen tussen de vergunde plannen en hetgeen er feitelijk te zien is. Dan weet hij dat wat er staat een legaal karakter heeft. Werken met vermoedens die teruggaan op de datum waarop het eerste gewestplan in werking is getreden, zonder enige koppeling met een plan, doet bij ons vragen rijzen. Wat moet er dan over twintig jaar mee gebeuren? Stel dat er een vermoeden van vergund zijn vandaag wordt ingeschreven, weet men dan binnen twintig jaar of het gebouw dat er dan staat nog gedekt is door dat vermoeden? Wij willen niet de finaliteit van de decreetgever in vraag stellen, maar signaleren dat de technieken die worden gehanteerd op termijn opnieuw ernstige problemen zullen opleveren.

De heer Lode Ceysens: De bezorgdheid over aanpassing is terecht. Kunnen de as-builtontesten dan een oplossing bieden?

De heer Paul Vansant: Dat is een mogelijkheid.

De heer Hubert Bloemen: As-buittattesten zullen zeker een bijdrage leveren, maar heel wat bouwovertredingen gebeuren zonder aanvraag. Dan zijn die as-buittattesten er dus ook niet. Die zijn gekoppeld aan de verkoop.

De heer Paul Vansant: Het kan echter nog meer dan twintig jaar duren voor een constructie via verkoop overgaat. Ik denk dat we moeten streven naar een techniek om het onroerend goed in Vlaanderen in kaart te brengen, zoals het kadaster, maar dan met betrekking tot de opgerichte gebouwen. Dat biedt een referentiekader dat duidelijkheid brengt voor koper en verkoper. De verkoper kan aantonen dat de plannen met de feitelijke situatie overeenstemmen en de koper heeft daar alle belang bij. Wij als inspectie trouwens ook, want dan weten we wat we te handhaven hebben. Bij vermoedens die nog jaren meegaan, kennen we het referentiekader op de lange duur niet meer.

De heer Hubert Bloemen: Ook het as-buittattest moet men kunnen refereren aan een plan.

De heer Lode Ceyssens: Of aan het vermoedelijk vergunde gebouw.

De heer Hubert Bloemen: Dan zitten we met dezelfde discussie over het vermoeden. Er is immers geen plan.

Er was nog een vraag over administratieve handhaving. Die zien we als gelijkaardig met wat in Nederland vrij goed blijkt te werken, bijvoorbeeld de last onder dwangsom of bestuursdwang. In onze opinie moet administratieve handhaving altijd hand in hand blijven gaan met strafrechtelijke handhaving. Bepaalde inbreuken zijn nu eenmaal strafwaardig of zijn zo complex en hebben zodanige repercussies voor het gewest als een ambtenaar verkeerde beslissingen zou nemen, dat om te voorkomen dat inspecteurs of verbalisanten niet meer durven optreden, het nuttig is dat de gerechtelijke weg kan worden gevolgd.

Last onder dwangsom betekent dat een verbalisant ter plekke een inbreuk gaat vaststellen en aankondigt dat binnen een bepaald aantal dagen de inbreuk ongedaan moet worden gemaakt op straffe van een dwangsom ten belope van een bepaalde som per dag. De opbrengst kan dan eventueel ten goede komen aan de verbaliserende dienst, de gemeente bijvoorbeeld.

De voorzitter stelde een vraag over de mogelijkheid om de Hoge Raad te laten raadplegen door rechters. In de hoorzitting met VVSG werd dat geassocieerd met het idee van de almacht van de stedenbouwkundig inspecteur. Dat is wel het laatste dat ik wil. Het is gewoon uitermate belangrijk dat alle beslissingen van een overheid gerechtelijk kunnen worden getoetst. Ik heb er dus moeite mee dat een beslissing van de Hoge Raad om een vordering niet te laten doorgaan niet kan worden getoetst. Net zoals ik van oordeel ben dat het optreden van onze inspecteurs aan een rechterlijke toetsing onderhevig moet zijn, vind ik dat ook voor andere instanties.

Ik verwijs nog even naar de hoorzitting met de VVSG. Over de verjaring in kwetsbare gebieden citeer ik letterlijk uit artikel 6.1.41, §5, VCRO: “in ruimtelijke kwetsbare gebieden: door verloop van tien jaar”. Wat de VVSG eerder in de hoorzitting zei, is dus zonder meer correct. Er is tien jaar voor oprichting en er is de verjaringstermijn voor instandhouding. Ten aanzien van de oprichter in ruimtelijk kwetsbaar gebied kan er wel degelijk verjaring intreden.

Voor de adviesverlening met betrekking tot opeenvolgende herstellervordingen zegt het decreet dat een stedenbouwkundig inspecteur of een college, indien ze een herstellervordering hebben voorgelegd aan het openbaar ministerie, ze voor dezelfde inbreuk slechts een herstellervordering kunnen inleiden voor de burgerlijke rechter, en vice versa, als de Hoge Raad een advies heeft gegeven. Er is helemaal geen sprake van een beslissing tot seponering.

Zodra een dossier is ingeleid bij het parket, volstaat dat om het advies van de Hoge Raad te vragen. Ook in dat verband had de VVSG gelijk.

5. Vlaamse Ombudsdienst

De heer Nan Van Zutphen, waarnemend ombudsman: Handhaving is een klassiek thema bij de Vlaamse Ombudsdienst, dat ook aan bod komt in het jaarverslag 2009.

Onderzoeker Erwin Janssens zal vandaag een aanvulling geven vanuit het klachtenbeeld van de Vlaamse Ombudsdienst.

De heer Erwin Janssens, onderzoeker: Waarover klaagt de burger bij de Vlaamse Ombudsdienst? De helft van de beoordeelde klachten inzake ruimtelijke ordening houdt verband met bouwovertradingen. Die liggen dan vooral in woongebieden. Het aantal ombuds-klachten van omwonenden is traditiegetrouw veel hoger dan van overtreeders.

Hoe gaat de overheid meestal om met bouwovertradingen die in onze dossiers aan bod komen? Een aantal mensen meldt bouwovertradingen bij de gemeente of de Inspectie RWO. Die laatste ziet dat het gaat om een overtrading in woongebied en stuurt het door naar de gemeente en meldt dat aan wie de klacht heeft ingediend. Daar stukt het hele proces. De reactie op meldingen verloopt veel te langzaam en soms wordt er geëist dat er formeel klacht wordt ingediend bij de politie. Tot slot lijkt soms een klacht bij de ombudsdienst nodig om actie op het terrein te krijgen. Eigenlijk zou de gemeente uit eigen beweging bouwovertradingen moeten opsporen, maar dat gebeurt veel te weinig.

De meeste gemeenten manen wel aan en daarmee zijn resultaten te boeken. De overtreder kan een regularisatievergunning verkrijgen of uit eigen beweging een einde aan de inbreuk stellen.

De volgende stap, verbalisering, blijkt meteen heel wat moeilijker. Daarvoor zou er te weinig personeel zijn, of het parket zou de zaak toch maar seponeren, de Hoge Raad is een te hoge drempel want daar krijgt men toch geen eensluidend advies. Dat zijn veelgehoorde commentaren. Het uiteindelijke resultaat is dat de bouwovertradingen in de klachtendossiers van de ombudsdienst blijven bestaan. Als ze al weggewerkt worden, komt dat door regularisering waardoor de overtrading niet langer bestaat. De situatie ter plekke blijft doorgaans gelijk, tot grote ergernis van de burger.

De houding van de overheid ten aanzien van bouwovertradingen is de voorbije jaren versoepeld. In de parlementaire discussie over de verjaring in 2003 viel op dat herhaaldelijk verklaard werd dat voor nieuwe bouwovertradingen een nultolerantie moest gelden (*Parl. St.* VI. Parl. 2002-03, nr. 1566/7, p. 23-25). Die ambitie lijkt veraf. Het ontwerp van handhavingsplan schetst een zeer somber beeld. Traditioneel wordt voorrang verleend aan vergunnen boven handhaven. Dat bleek nogmaals uit het jaarverslag van de ombudsman van Brugge. Handhaven is niet populair bij de overheid maar dat is ten onrechte, gezien de ontvangen klachten. Heel wat burgers vragen om degelijke handhaving. Op basis van de klachten menen wij te kunnen stellen dat er een breed maatschappelijk draagvlak bestaat voor een consequent handhavingsbeleid.

Voldoende inzetten op handhaving is noodzakelijk voor een goede ruimtelijke ordening en het verhoogt de geloofwaardigheid van de overheid. Als een overheid iets verbiedt, maar dan nalaat het te doen naleven, verliest ze aan geloofwaardigheid.

Het preventieve luik is zeker uitermate belangrijk, dat is hier vandaag al meermaals aan bod gekomen. Maar we kunnen ook stellen dat niets zo preventief werkt als het tweede luik, het curatieve. Wie merkt dat de bouwovertrading van de buurman ongemoeid wordt gelaten, gaat op termijn ook soepeler om met de regels. Wie echter ziet dat er toch uitein-

delijk een gerechtelijke veroordeling volgt, denkt twee keer na. Durf dus in te zetten op handhaving.

Het ging vandaag ook over de taakverdeling. De burger blijkt niet wakker te liggen van de discussie wie in die handhavingsprocedure wat moet doen en of er een strikte taakverdeling moet zijn. De burger ziet de overheid als een geheel, al lijkt hij meer vertrouwen te stellen in de gewestelijke inspectie, omdat die op een grotere afstand van de overtreder staat, dan de gemeente. Ook de VVSG pleit voor een personeelsuitbreiding voor de Inspectie RWO. Er wordt dus op het agentschap gerekend. In het ontwerpplan staat dat de inspectie een toezichtstaak ten aanzien van de gemeenten zou kunnen uitoefenen. ‘Toezicht’ klinkt misschien niet zo positief. Men kan ook streven naar een samenwerking waarbij het agentschap en de gemeenten in team elkaars tekortkomingen opvangen. Een oude aanbeveling van de ombudsdienst uit het jaarverslag 2001 (aanbeveling 2001-41) stelde dat, als verschillende niveaus bevoegd zijn, subsidiariteit geen alibi mag zijn om niet op te treden. De burger wil wel dat wordt gehandhaafd. Dat gebeurt nu te weinig omwille van personeelstekort, niet de juiste handhavingsmentaliteit, geen afdoende instrumenten enzovoort. Er zijn wellicht verschillende oorzaken voor het sombere beeld dat wordt geschetst.

Ik overloop onze aanbevelingen uit het jaarverslag 2009.

De overheid moet samen met de gemeenten verder inspanningen leveren om tot een volledig en goedgekeurd vergunningenregister te komen (aanbeveling 2009-16). Dat impliceert een actief opsporingsbeleid ten aanzien van overtredingen. Ook pv's moeten in dat register staan. Het opsporen van bouwovertradingen is bovendien een taak van de overheid en niet van de burens.

De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid moet samen met het agentschap en de gemeente naar een betere samenwerking streven om te komen tot een deugdelijk handhavingsbeleid waarmee bouwovertradingen efficiënt en effectief worden aangepakt (aanbeveling 2009-17). De drempel naar de Hoge Raad moet voor de gemeente vlot te nemen zijn. Die samenwerking zou zelfs ruimer moeten gaan dan alleen de handhavingsactoren. Er kan van goede samenwerking geen sprake zijn als plannende instanties en vergunningverlenende overheden die voorschriften of vergunningsvoorwaarden uitwerken, weten dat de handhavende overheid ze toch niet doet naleven. Er moet een coherente visie worden ontwikkeld onder al die actoren. Als het geen aspect van goede ruimtelijke ordening is dat er wordt gehandhaafd, dan moeten er ook minder voorschriften worden uitgewerkt, of toch minder gedetailleerd.

Tot slot pleiten we al een aantal jaren voor een systeem van alternatieve handhavingsinstrumenten, zoals administratieve sancties. We voelen ons na lezing van het ontwerp van handhavingsplan en na de uiteenzettingen van vandaag alleen maar gesterkt in die aanbeveling. Ook de Hoge Raad heeft het in zijn advies opgenomen.

De heer Bart Martens, voorzitter: Ik dank alle sprekers voor hun bijdrage aan deze hoorzitting.

II. HOORZITTING VAN 19 MEI 2010

1. De heer Jan Van den Berghe, magistraat, lid van de Hoge Raad voor de Justitie

De heer Jan Van den Berghe, magistraat, lid van de Hoge Raad voor de Justitie: Vooraf wil ik opmerken dat ik enkel in eigen naam spreek en niet namens andere rechters of de rechterlijke macht kan spreken.

Inleiding

Ik bracht een aantal recente cijfergegevens mee over de activiteit van de correctionele rechtbank van Gent inzake de bijzondere wetgeving en stedenbouw. Op basis daarvan kunnen we de knelpunten bespreken. Ik maakte een inventaris van de zaken van het gerechtelijk jaar per 1 september 2009 tot 11 mei 2010. Deze voorlopige inventaris gaat over ongeveer de helft van de activiteiten van de kamer Bijzondere wetgeving. De zaken bijzondere wetgeving die van het parket van de sectie Bijzondere wetgeving afkomstig zijn, waar er drie parketmagistraten voltijds mee bezig zijn, worden voor de 21e correctionele kamer gebracht, een kamer met een alleenzetelend rechter die wekelijks vergadert. Ik ben een van de twee rechters van die kamer, die alternerend zetelen, en daarom gaan de cijfers over de helft van de activiteiten van die kamer. Een deel van de zwaardere zaken komen eenmaal per maand voor de 19e kamer, waar er drie rechters zetelen.

Parketstatistieken

Maar eerst ga ik in op de statistieken van het parket van Gent. De parketstatistieken van 2007 tot en met 2009 werden u bezorgd. De voorbije 20 jaar bleek het aantal stedenbouwkzaken vrij constant en stond altijd al voor een vrij groot aandeel van de zaken die door de sectie Bijzondere wetgeving voor de rechtbank wordt gebracht.

Bijzondere wetgeving is zeer ruim en omvat alle wetgeving die buiten het Strafwetboek valt, behalve fiscaliteit, drugs en douane. Leefmilieu en ruimtelijke ordening, Wooncode, dierenwelzijn, volksgezondheid, landbouwwetgeving, racisme, rookverbod enzovoort maken er wel deel van uit en komen voor de 21e kamer.

Een aantal jaren geleden daalde het aantal stedenbouwkzaken plots en kwamen er nauwelijks nog zaken voor de rechtbank. Naar ik meen is dat te wijten aan afhandeling en doorstroming van de zaken. Uit de cijfers blijkt dat de instroom van het aantal stedenbouwkzaken min of meer gelijk is gebleven, maar dat de dossiers niet naar de rechtbank doorstromen. Dit heeft wellicht te maken met het niet doorstromen van herstellvorderingen.

De eerste statistiek van 2007, 'Milieuzaken ingeboekt in 2007', geeft de nieuwe ingeboekte milieuzaken, in de ruime zin van het woord, weer voor dat jaar. Die komen wel binnen, maar worden niet noodzakelijk ook afgehandeld in datzelfde jaar. In 2007 zijn 1191 nieuwe zaken van de sectie Bijzondere wetgeving ingeboekt in Gent. Elk procesverbaal krijgt een code mee, die aangeeft waarover het gaat en die wordt toegekend in een afspraak met alle politiediensten. Voor ruimtelijke ordening en stedenbouw is dat de code 66B. In 2007 waren er van de 1191 milieuzaken toch 350 zaken met betrekking tot ruimtelijke ordening en stedenbouw.

Er wordt verder opgesplitst in eindbeslissingen per code. Voor de code 66B zijn er slechts twee dagvaardingen gebeurd. Ook daar moet rekening worden gehouden met het feit dat de binnengekomen zaken niet of zeer zelden hetzelfde jaar ook worden gedagvaard. Vrij veel van de 350 zaken kregen wel een directe beslissing, namelijk zonder gevolgzetting. In 2007 werden 246 zaken geseponneerd.

Een van de volgende statistieken voor 2007, onder de noemer 'Strafzaken milieu ingevoerd in 2007, gegeven gevolg = ZG', geeft weer waarom zaken zonder gevolg bleven. Onder code 66B vinden we daar 1 zaak terug waarvan de dader onbekend is, 2 zaken waarin het slachtoffer werd vergoed, 9 zaken met onvoldoende bewijzen, 13 waarin de redelijke termijn voor vervolging werd overschreden, 20 waarin er geen misdrijf is vastgesteld, 17 gevallen van verjaring, 22 zaken die werden geseponneerd wegens andere prioriteiten bij vervolging en 163 waarin de toestand werd geregulariseerd. Het parket filtert zodoende al sterk de zaken voor er naar de rechtbank wordt verwezen. Daarom ook worden zaken

waarin al een regularisatie is gebeurd, niet meer doorgestuurd. Dit gaat over de zaken die in hetzelfde jaar 2007 ook een beslissing kregen.

Het parket behandelt echter niet alleen die zaken, maar ook die van vorige jaren die nog niet zijn afgehandeld. Voor een totaalplaatje verwijs ik naar de volgende statistieken die het aantal milieuzaken verwerkt in 2007 weergeven. Daarin wordt analoog per code alles opgesomd. Daaruit blijkt dat door het Hof van Beroep onder 66B in stedenbouwwaken 20 arresten werden gevelde. Er zijn 7 minnelijke schikkingen betaald, 1 zaak is ter beschikking gesteld, 16 zaken zijn bij andere gevoegd, voor 18 zaken is er een definitief vonnis gevelde, voor 11 zaken die zijn gevonnist is er beroep aangetekend, 1 is er nog in vooronderzoek en 228 werden zonder gevolg gelaten. Ook voor die laatste kan weer de reden worden nagegaan in de statistiek.

Het totale pakket aan milieuzaken steeg in 2008 naar 1369 zaken, waarvan 424 stedenbouwwaken. Het blijft het grootste aandeel, naast het beheer van afvalstoffen, met hoofdzakelijk sluikstorten dat veelal via minnelijke schikking wordt geregeld. Alleen als er niet wordt betaald, komen zaken als sluikstorten voor de rechtbank. Een ander groot pakket dat voor de rechtbank verschijnt, zijn dossiers van geluidshinder.

Per parket is vaak het feit dat er een politiedienst of inspectie aanwezig en/of actief is, determinerend voor het aantal van dat soort zaken. Ruimtelijke ordening en stedenbouw staat echter voor een groot aandeel van de milieuzaken. Ook de cijfers voor 2009 bevestigen dat. Er zijn 1064 zaken ingeboekt, waarvan 349 stedenbouwwaken.

Activiteit van de rechtbank

Ik licht nu de cijfers toe over de activiteit van de correctionele rechtbank Gent in de periode 1 september 2009 tot 11 mei 2010, althans wat mijn kamer betreft. Ruimtelijke ordening heeft ook daarin een groot aandeel. Er zijn in de 21e kamer Bijzondere wetgeving van Gent 17 zaken ruimtelijke ordening ingeleid en ook 17 gevonnist. Dat betekent echter niet dat het om dezelfde zaken gaat: er zijn ook zaken die lopend waren. Ik beperkte het lijstje van ingeleide zaken tot de onderwerpen waar meer dan 5 nieuwe zaken voor werden ingeleid, om te schetsen wat stedenbouw aan werklast betekent voor een rechtbank.

Knelpunten

Zoals reeds gezegd, was er enkele jaren geleden een terugval van het aantal dossiers dat werd doorgestuurd naar de rechtbanken. Een van de belangrijkste knelpunten is dat herstellvorderingen niet worden doorgestuurd naar de rechtbanken. Dat is belangrijk in het kader van het voorliggende handhavingsplan, waaruit niet blijkt dat er gecoördineerd overleg is gebeurd met de parketten. Zij zeggen dat er inzake stedenbouwwaken zeer moeilijk een beleid te voeren is. Ten eerste zijn ze zeer sterk afhankelijk van de administratie in de brede zin van het woord, de herstellvorderende overheden. Een parket gaat niet naar de rechtbank met een dossier zonder een herstellvordering. Pas dan kan er worden gedagvaard. In die zin blijken er problemen inzake continuïteit en flexibiliteit. De stedenbouwkundig inspecteur als partner is nog doenbaar, omdat er met één duidelijk beleidsvoerende partner wordt gepraat. Moeilijker wordt het met de tientallen gemeenten, want geen enkele daarvan heeft duidelijke afspraken met het parket. Het merendeel van de in Gent gevonniste zaken situeren zich ook in de stad Gent zelf. Dat komt omdat de stad een goed uitgebouwde stedenbouwkundige dienst heeft met een paar ambtenaren die actief verbaliseren en juristen die de dossiers opvolgen en vrij goed gemotiveerde herstellvorderingen afleveren. De vorderingen van de stad Gent krijgen dan ook doorgaans een gunstig advies van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid. Van het buitengebied komen nauwelijks zaken voor de rechtbank.

De stad Gent voert dus wel degelijk een beleid inzake handhaving, maar dat is dan weer zeer sterk geconcentreerd op één aspect, met name de bescherming van eengezinswoningen. Voor andere inbreuken blijken de parketten wel weer problemen te ondervinden bij de verwerking. Vaak wordt er wel geverbaliseerd, maar volgt er geen herstellvordering. Het is jammer dat het parket dergelijke dossiers niet kan afwerken, omdat ze geen prioriteit krijgen. Dat is dus een ander knelpunt.

Veel hangt dus af van de betrokken overheid. In het arrondissement Gent was er een zeer gemotiveerde politieman die bedreven was in de stedenbouw- en milieuwetgeving en amtsshalve tot verbaliseren overging. Ook van hem stroomden pv's door, maar het was dan weer moeilijker om een herstellvordering te krijgen. Hieruit blijkt dat het kan afhangen van de inzet van één functionaris of zaken bij parket en rechtbank terecht komen. Dat is schrijnend. De agent is naar een andere politiezone overgeplaatst, en zijn werk wordt in zijn vroegere zone helemaal niet meer opgevolgd. Ook dat is dus een groot knelpunt. Er is een gebrek aan opvolging, personeel en opleiding binnen de diverse gemeenten en lokale politiezones. Een reportage van Terzake vorig jaar over de opvolging van milieu- en stedenbouwzaken door lokale politiediensten gaf aanleiding tot een studie in opdracht van het Comité P. Het lijkt me interessant de resultaten daarvan te kennen. Ik vermoed dat het mijn bekommernis zal bevestigen.

Wij organiseren samen met het Instituut voor de Gerechtelijke Opleidingen opleidingen voor magistraten. We proberen die ook zoveel als mogelijk open te stellen voor de hele keten van verbalisanten in de handhaving: magistraten van de zetel, de mensen van de milieu- en bouwinspectie en politiediensten. Van daaruit ontvangen we signalen van de politiediensten dat er vanwege de lokale autoriteiten een gebrek aan aandacht voor handhaving is. Het grote knelpunt is de aanpak op dit niveau. Het ontwerp van handhavingsplan blijft echter zeer vaag in verband met de initiële aanpak van dat soort zaken.

Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Bart Martens: Bent u ervoor te vinden dat de gemeenten verplicht zouden worden om een toezichthouder specifiek voor de handhaving inzake stedenbouw aan te stellen, zoals dat voor milieuhandhaving ook bij decreet is opgelegd?

De heer Jan Van den Berghe: Het lijkt me zeker zinvol naar Nederlands voorbeeld de gemeenten te verplichten om mensen en middelen te koppelen aan dit soort zaken. Ze moeten ook afhankelijk gemaakt worden van een resultaatverbintenis. Nederland voorziet in middelen, maar eist dat er wordt geverbaliseerd. Zelf kon ik geregeld vaststellen dat de politieman waarvan sprake werd tegengewerkt door de overtreder en dat met de steun van lokale mandatarissen. Eén burgemeester schreef zelfs het parket aan met het verzoek die politieman zijn werk niet langer te laten doen. Het is van wezenlijk belang dat de gemeenten mensen aanstellen voor dergelijke zaken, maar die functionarissen moeten een zekere onafhankelijkheid genieten om op te treden.

Tijdens de rondetafelconferentie over milieuhandhaving opperde de vertegenwoordiger van de VVSG letterlijk dat zij geen vragende partij zijn voor handhaving, omdat ze te dicht bij de burger staan. In hun huidige advies over het handhavingsplan neemt de VVSG gas terug. Essentieel is hoe dan ook dat de personen in kwestie onafhankelijkheid hebben om op te treden.

De heer Wilfried Vandaele: Ik ken dan weer voorbeelden van politiediensten die zo onafhankelijk werken dat ze zich niet laten sturen door de lokale autoriteiten en botweg weigeren zich met ruimtelijke ordening bezig te houden. Handhaving ruimtelijke ordening is voor hen geen prioriteit. Dat is een voorbeeld van het omgekeerde.

De heer Jan Van den Berghe: Daarin hebt u gelijk, die situatie komt zelfs meer voor. Ik verwacht dat precies dat zal blijken uit het onderzoek in opdracht van het Comité P. Een voorbeeld uit de praktijk: vorig jaar meldt een collega me dat een boerderij in landschapelijk waardevol agrarisch gebied volledig wordt verbouwd tot paardenstoeterij. Er wordt een jaar lang gewerkt en er worden diverse vreemde voertuigen met onder meer Poolse en Letse nummerplaat opgemerkt. Er is geen bouwvergunning aangevraagd en de werken worden quasi zeker via zwartwerk uitgevoerd. De collega meldt dat aan de wijkagent, die repliceert: “Doe me dat niet aan.”. Hij vraagt of de magistraat geen anoniem schrijven ter zake kan richten aan de procureur en de arbeidsauditeur. Dat is typerend. Het gebeurt in vele politiezones. Vaak kan de hoofdcommissaris van een politiezone niet één proces-verbaal voorleggen dat ambtshalve is opgemaakt.

Er zijn voor het vaststellen van overtredingen niet eens sterk gespecialiseerde mensen nodig. Het is goed dat er een gewestelijke stedenbouwkundige en milieu-inspectie is, maar de antennes zijn de politiemensen ter plaatse. Men moet alleen de moeite willen doen om er werk van te maken.

De heer Dirk Peeters: Er zijn heel wat nieuwbakken administratieve rechtscolleges: de Hoge Raad voor Vergunningenbetwistingen, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid. De filter zit hem in het overleg, het nastreven van consensus, en pas daarna de rechtbank. Ik vrees dat daardoor een ondoorzichtig landschap ontstaat waardoor gelijkberechtiging minder kansen krijgt en burgers het al dan niet afdwingen van regelgeving en beleid niet meer zien. Hoe staat u daartegenover? Ik ben van mening dat daarmee de rechtsgang en rechtsbediening niet wordt ondersteund.

De heer Jan Van den Berghe: Ik deel uw zorgen, maar kan alleen maar vaststellen dat er niet veel rekening is gehouden met opmerkingen die zijn gemaakt naar aanleiding van de hoorzitting over het Milieuhandhavingsdecreet. Er is een Milieuhandhavingscollege opgericht dat een administratieve rechtbank is, maar dat na een jaar nog niet één dossier heeft behandeld. Dat is schrijnend. Vlaanderen doet het dus niet beter: het betaalt zes administratieve rechters om te merken dat ze op een heel jaar niet één dossier hebben behandeld. Het is ook de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid om te zorgen dat de dossiers er liggen.

Er moet veel meer werk worden gemaakt van een goede justitie en het uitbouwen van de handhaving door justitie. Dat is in de praktijk wel degelijk bezig. Er worden afspraken gemaakt. Zo zou het parket van Kortrijk alle milieu- en stedenbouwwzaken van de hele provincie gaan behandelen. Gent zou hetzelfde doen voor Oost-Vlaanderen. De hertekening van justitie op federaal niveau moet doorgang vinden en ook de rechters moeten volgen.

Ik deel ook de kritiek van andere juristen dat de oprichting van de Raad voor Vergunningenbetwistingen niet leidt tot vereenvoudiging, wel integendeel.

De heer Bart Martens: U had het over een terugval van dossiers inzake herstellvorderingen. Wat zijn uw specifieke ervaringen met de Hoge Raad voor het Herstelbeleid? Bijvoorbeeld inzake de kwaliteit van de adviezen?

De heer Jan Van den Berghe: Als rechter buig ik me enkel over de herstellvorderingen zelf en kan ik weinig over de adviezen zeggen. Ik heb wel twijfels bij de Hoge Raad voor het Herstelbeleid omdat me niet goed duidelijk is waarom telkens weer de handhavende taak van de overheid bemoeilijkt wordt door allerlei filters in te bouwen, terwijl dat voor andere criminele zaken absoluut niet zo is en men het zelfs over een lik-op-stukbeleid heeft. De overheid maakt het zichzelf moeilijk bij de handhaving van bepaalde soorten van misdrijven. Toevallig zijn dat misdrijven in de economische sfeer. Die lijn kan ook doorgetrokken worden naar het fiscale. Bij ruimtelijke ordening speelt dan ook weer het emotionele aspect, de Belg met de baksteen in de maag.

De heer Lode Ceyssens: De cijfers die u aanreikt, bevestigen dat de Vlaamse overheid werk moet maken van monitoring. Dat er van de 350 zaken in 2007 246 werden geseponneerd en dat daarvan 163 zaken werden geregulariseerd, wijst er ook op dat regularisering in vele gevallen mogelijk blijft. Men laat gewoon vaak na om dat te doen. Dat moeten we mee voor ogen houden in het totaalbeeld.

Ik onthoud verder dat u pleit voor een krachtdadige lokale handhaving. Ook ik erken het probleem dat u aanhaalt en waarover ook de heer Vandaele het heeft gehad. Met de komst van de politiezones kunnen de gemeenten niet langer een beroep doen op eigen gemeentelijke politiemensen, die ze vroeger zelf de straat konden opsturen. Dat maakt dat het hele proces vaak moeilijk op gang komt indien men als lokale overheid wil optreden.

Ik begrijp ook uw frustraties inzake de administratieve rechtscolleges, maar ze zijn uiteindelijk vanuit de Vlaamse overheid opgericht om ervoor te zorgen dat er meer inzake handhaving zou kunnen gebeuren en dat er meer gevolg zou worden gegeven aan de processen-verbaal.

De heer Jan Van den Berghe: En precies daarvan moet ik vaststellen dat het zo niet werkt. Daarom stel ik mezelf de vraag of er niet beter meer was geïnvesteerd in het optimaliseren van de bestaande structuren in plaats van talloze nieuwe structuren op te richten.

Ik pleit er niet voor om alle zaken voor de rechtbank te brengen. Het is goed dat er ook zaken worden geregulariseerd. Alles voor de rechtbank brengen, is ook niet haalbaar voor de parketten. Een stedenbouwzaak is veel arbeidsintensiever voor het parket en de rechter dan een analoge zaak zoals een winkeldiefstal. Die verhouding van afwerken staat 1 tegen 10 tot 20. Dat heeft zijn weerslag op de statistieken. Het parket is afhankelijk van de herstellende overheid. De rechter moet een aantal zaken beoordelen qua wettigheid en daarbij rekening houden met de wijzigende wetgeving, dus met de activiteit van het parlement. Het Milieuhandavingsdecreet met al de verschillende kwalificaties heeft de zaken niet vereenvoudigd. Wij moeten al die kwalificaties doornemen om te zien welke van toepassing zijn en dat maakt het bijzonder moeilijk om een zaak vlot af te handelen. Juist in dit soort van materies wijzigt de wetgeving voortdurend, terwijl het Strafwetboek van 1867 dateert en nauwelijks werd gewijzigd. De kwalificaties in de sectie gemeen recht zijn dan ook veel eenvoudiger. Daarnaast wijzigen ook de strafmaten in de bijzondere wetgeving en moet ook in dat verband een onderzoek worden gevoerd. In een periode van inbeschuldigingstelling wijzigt de wetgeving soms twee of drie keer.

2. De heer Pierre Lefranc, magistraat

De heer Pierre Lefranc, magistraat: Ook ik spreek uiteraard in eigen naam. Na mijn werk in Justitie bij de rechtbank van eerste aanleg in Gent en het hof van beroep in Brussel, waar ik met stedenbouwzaken en milieuzaken werd geconfronteerd, zie ik nu als staatsraad bij de Raad van State dergelijke zaken niet meer, omdat de Raad van State niet bevoegd is inzake handhaving. Toch volg ik het onderwerp nog op omdat ik zetel in de 10e kamer van de Raad van State, die bevoegd is voor stedenbouw.

Inleiding

Ik formuleer een aantal eerste bedenkingen bij het ontwerp van handavingsplan en de adviezen die daarbij zijn verstrekt¹.

De minister zelf blijkt op grond van die adviezen al van oordeel dat het ontwerpplan fundamenteel moet worden herwerkt, dat blijkt uit het antwoord van de minister op een interpellatie over het handavingsbeleid.

¹ De volledige tekst van de heer Lefranc wordt als bijlage bij het verslag gevoegd.

Een tweede opmerking vooraf betreft de aanbeveling 2008-13 van de Vlaamse Ombudsdienst, die de minister eveneens wil meenemen bij het opmaken van het handhavingsplan. De aanbeveling stelt dat “(d)e Vlaamse overheid en met name het Agentschap Inspectie RWO samen met de gemeenten moet investeren in een actief en consequent handhavingsbeleid waarbij bouwovertredingen tijdig worden opgespoord en vastgesteld en waarbij binnen redelijke termijn herstellvorderingen worden ingesteld. Dat veronderstelt onder meer een efficiënte coördinatie met de politiediensten en het parket.”.

Het handhavingsbeleid moet worden gevoerd over het hele Vlaamse grondgebied. Dat beslaat 13.520 vierkante kilometer en wordt opgesplitst in ruimtelijk kwetsbaar en niet-kwetsbaar gebied. Voortgaand op de ruimteboekhouding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, komt die verdeling neer op 1890 km² ruimtelijk kwetsbaar gebied tegenover 11.630 km² ruimtelijk niet-kwetsbaar gebied. Dat houd ik altijd in gedachten als ik beoordeel hoe handhaving zou moeten werken in Vlaanderen.

Tot daar mijn uitgangspunten.

Streven naar ruimtelijke kwaliteit

Een eerste bedenking is dat handhavingsbeleid ook moet streven naar ruimtelijke kwaliteit. Het ontwerpplan stelt dat de strategische doelstelling impliceert dat regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct wordt nageleefd. Dat spreekt vanzelf. Om dat doel te bereiken, is volgens het plan zowel een preventief als curatief handhavingsbeleid nodig. Ook dat verdient bevestiging.

Uitgangspunt bij die strategie van preventie en curatief optreden, is dat er steeds misdrijven zullen gepleegd worden die om herstel vragen, ongeacht de mate waarin men aan preventie werkt. Hoe juist de veronderstelling ook, toch stel ik vast dat bij het bepalen van de strategische doelstelling de nadruk net iets te veel ligt op het strafrechtelijke aspect en minder op rechtsherstel. Handhavingsbeleid moet onderverdeeld worden in twee componenten: strafbeleid en herstelbeleid.

In de VCRO staat het fameuze doelstellingenartikel 1.1.4 dat stipuleert dat bij uitoefening van eender welke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening – plannen, vergunnen en handhaven – er moet gestreefd worden naar ruimtelijke kwaliteit. De duurzame ruimtelijke ontwikkeling moet mijns inziens een intrinsiek deel zijn van de strategische doelstelling van het handhavingsplan dat voorligt. Dat wordt bevestigd in de cassatierechtspraak waarin al meer dan eens tot uiting is gekomen dat een herstelmaatregel moet zijn ingegeven door de goede ruimtelijke ordening, zoals onder meer bepaald in artikel 1.1.4, VCRO, het doelstellingenartikel.

In de marge van die eerste bedenking valt me vervolgens op wie werd geraadpleegd bij de opmaak van het ontwerp van handhavingsplan. De decreetgever was van oordeel dat ook de Hoge Raad voor Milieuhandhaving betrokken zou moeten worden. Dat staat in de memorie van toelichting bij de VCRO (*Parl. St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2011/1). Maar dat is blijkbaar niet gebeurd, de Vlaamse overheid achtte dat allicht niet nodig.

Straf- en herstelbeleid

Een derde bedenking is dat volgens mij handhavingsbeleid zowel herstel als strafmaatregelen impliceert. Dat komt tot uiting in artikel 6.1.4, §1, van de VCRO waarin het handhavingsplan ter sprake komt. Twee soorten maatregelen zouden moeten worden opgenomen in het plan: enerzijds beleidsregels en anderzijds aanbevelingen. De beleidsregels gaan terug op de uitoefening van de bevoegdheden van de ‘eigen’ ambtenaren die belast zijn met toezicht en herstel. Dat slaat mijns inziens op het herstelbeleid, met name de drie eerste puntjes van het artikel 6.1.4, §1. De rest gaat terug op het strafbeleid, dat in het vierde

punt van het artikel is omschreven als de aanpak van misdrijven. In dat verband kan de Vlaamse Regering hoogstens aanbevelingen formuleren in het handhavingsplan.

Het is cruciaal dat wordt uitgegaan van twee componenten in het handhavingsbeleid: herstelbeleid en strafbeleid. Die zijn zeer verschillend. In het strafbeleid ligt de focus op het opsporen, vervolgen en bestraffen van misdrijven. Herstelbeleid richt zich op het voorkomen en herstellen van de aantasting van de goede ruimtelijke ordening. De beide vormen van beleid moeten gestalte krijgen door verschillende instanties, elk met een eigen finaliteit: gemeenten, politie, parketten. Dat onderscheid komt te weinig tot uiting in het handhavingsplan om een planmatige aanpak te kunnen uittekenen.

Strafbeleid – overleg met de politie

Een volgende bedenking slaat op het feit dat de decreetgever er bij de voorbereiding van de VCRO van uit is gegaan dat handhavingsbeleid niet los kan worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten omdat, en ik citeer uit de memorie van toelichting: “nu eenmaal niet alle inbreuken kunnen worden opgespoord. Er moet een selectie worden gemaakt en een beleid worden gevoerd.”. Een dergelijke uitspraak heeft alleen te maken met strafbeleid en niet met herstelbeleid. In dat verband kunnen in het handhavingsplan alleen maar aanbevelingen worden geformuleerd. Precies die link met louter het strafbeleid, verantwoordt dat de decreetgever bij de VCRO ook heeft vastgesteld dat het openbaar ministerie en de politiediensten bij de opmaak van een handhavingsplan moeten worden betrokken. Dat komt ook terug in de aanbeveling van de Vlaamse Ombudsdienst die de noodzaak tot coördinatie met politiediensten en parketten opneemt.

Uit niets blijkt echter dat er overleg is geweest met de politiediensten bij het opmaken van het ontwerpplan. Dat is een belangrijke leemte omdat heel wat politieambtenaren bevoegd zijn om stedenbouwmisdrijven te verbaliseren. Bovendien blijkt uit het ontwerp dat er tal van blinde vlekken zijn waar amper controles gebeuren. In het ontwerpplan is slechts een vage intentie opgenomen die stelt dat er nog duidelijke afspraken moeten worden gemaakt met de politie zodat de aanwezigheid op het terrein kan worden verhoogd. Daarnaast is ook sprake van de nood aan opleiding van die politiediensten, die niet eens zijn geconsulteerd bij de opmaak van het ontwerp.

In criminaliteitsstatistieken van diverse politiezones vindt men niets terug over ruimtelijke ordening. Daaruit leer ik dat ruimtelijke ordening geen prioriteit is voor de politiediensten. Ik ken het verhaal van de heer Van den Berghe over de politieman die milieu- en stedenbouw opvolgde in zijn politiezone en daarin actief was. Na zijn overplaatsing naar een andere zone werd zijn werk niet verder opgevolgd in de betrokken politiezone. Het werd verdeeld over wijkagenten zonder enige kennis van de materie.

Strafbeleid – provinciale niveau

Een vijfde bedenking is dat het provinciale niveau totaal afwezig is en blijft. Toch is in artikel 6.1.5, eerste lid, VCRO, voorzien dat de gouverneur provinciale ambtenaren aanwijst om de stedenbouwmisdrijven in de provincie op te sporen en vast te stellen.

In de bijlagen van het ontwerpplan lees ik dan dat de Vereniging van Vlaamse Provincies geen vragende partij is voor medewerking aan de handhaving. Zij zien, mijns inziens terecht, in het kader van de herstellordering geen taakstelling in de VCRO. Maar de bepaling over het aanstellen van provinciale ambtenaren in de VCRO blijkt in elk geval een lege doos. Er is dus een handhavingspartner minder terwijl de decreetgever dat toch zo had voorzien.

In het ontwerpplan staat wel wat op provinciaal niveau nog zou moeten kunnen gebeuren, maar dat is niets meer dan een intentie die los staat van de provinciale verbaliseringsstaak

zoals vooropgesteld in de VCRO. De VVP laat weten dat op het niveau van de provincies ook geen personeel kan worden aangesproken. Die ruimte is er volgens de VVP niet.

Strafbeleid – steden en gemeenten

Een zesde bedenking binnen het kader van strafbeleid-vaststelling-opsporing is dat het schoorvoetend wordt ingevuld door de gemeenten. Niet minder dan 223 van de 308 Vlaamse gemeenten hebben geen ambtenaar of ambtenaren met verbaliseringsbevoegdheid inzake ruimtelijke ordening. Dat verklaart ook de blinde vlek die naar voren kwam in het handhavingsplan.

Volgens de VVSG is die blinde vlek doorgaans een bewuste keuze. De redenen daarvoor kunnen tellen en moeten worden ingecalculeerd in het ontwerpplan. In eerste instantie zou de gemeentelijk ambtenaar te dicht bij de burger staan. Voorts zouden de gemeentelijke ambtenaren al extra belast zijn met nieuwe taken in het kader van ruimtelijke ordening. Dat kan kloppen, ik denk bijvoorbeeld aan de ruimtelijke uitvoeringsplannen die moeten worden opgemaakt om de BPA's en gewestplannen te vervangen. Voor het vergunningenbeleid waren ze al bevoegd. Ten derde zou het feit dat, volgens de VVSG, slechts 17 percent van de opgemaakte processen-verbaal inzake ruimtelijke ordening ook effectief wordt vervolgd, ontmoedigend werken. Tot slot maken de gemeenten hun beklag over het feit dat er slechts moeizaam een positief advies wordt verkregen van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Door het ontbreken van de gemeentelijke ambtenaren met verbaliseringsbevoegdheid blijft artikel 6.1.5, eerste lid, VCRO, in grote mate een lege doos. Het ontwerpplan komt niet verder dan de intentie om te onderzoeken hoe intergemeentelijk met gemeentelijke handhavingsambtenaren kan worden gewerkt.

Strafbeleid – Agentschap Inspectie RWO

Een zevende bedenking ligt in dezelfde lijn. Het ontwerpplan vermeldt het aantal ambtenaren van het Agentschap Inspectie RWO dat verbaliserend optreedt, namelijk 13,5 voltijdequivalenten. Er zijn nog 10 bijkomende ambtenaren, waarvan 4 nog niet definitief zijn aangeworven. In de nota aan de Vlaamse Regering staat dat 7,6 vte niet zullen worden aangeworven omwille van besparingen.

Het lijkt me vreemd om bij de opmaak van het ontwerpplan aan te nemen dat er een zeker aantal vte handhavingsambtenaren nodig zijn om de handhaving mogelijk te maken, en dat dan terug te schroeven omwille van besparingen. Dat doet nadenken over de manier waarop nog aan handhaving kan worden gedaan. Impliciet erkent het ontwerpplan wel dat de Inspectie RWO over onvoldoende mankracht beschikt. Dat gebeurt door expliciet te stellen dat er bij de gemeenten wel handhavingsambtenaren moeten bijkomen en dat de afstemming met de politiediensten moet worden verbeterd. De terughoudendheid van de gemeenten en het gebrek aan overleg met de politie doet vermoeden dat de randvoorwaarden van het ontwerpplan niet snel zullen worden ingevuld.

Strafbeleid – taakverdeling

De taakverdeling zoals in het ontwerpplan omschreven, leidt tot twee fundamentele bedenkingen. Er wordt in het ontwerp verwezen naar de prioriteitennota bij de omzendbrief van 29 juli 1997, die nog steeds niet is afgeschaft. Daarin zou “de taakverdeling (in het verleden) tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten inzake inspecties en de vorderende bevoegdheid” zijn opgenomen. Dat is niet correct. De nota was het resultaat van overleg tussen de inspectie, de Vlaamse overheid en de parketten. Het ging om een werkafspraken, maar niet tussen Vlaamse overheid en gemeenten. Verwijzen naar die nota is naar mijn mening een verkeerd uitgangspunt.

Ook de nieuwe prioriteitenlijst blijkt niet het resultaat van overleg met de gemeenten. Dat is er niet geweest. Er was wel overleg met de expertisecel Leefmilieu en Stedenbouw, dus met de parketten-generaal. Dat moest leiden tot een nieuwe prioriteitennota Vervolgingsbeleid van de procureurs-generaal. Mijn conclusie luidt dat het ontwerpplan met prioriteitenlijst een exclusieve toezichts- en vorderingstaak ten aanzien van alle andere inbreuken dan die vermeld in de prioriteitenlijst gewoon aan de gemeenten oplegt. Zover is men in 1997 met de omzendbrief niet gegaan. Het wordt nu een exclusieve taak voor de gemeenten terwijl er daar geen bevoegde ambtenaren voorhanden zijn.

Bovendien moeten de gemeenten ook verbaliseren voor de prioriteitenmisdriften en dat dan melden aan het Vlaamse niveau. De taakbelasting voor de gemeenten, zoals het ontwerpplan vooropstelt, is dus verre van gering. Het ontwerpplan erkent wel dat die taken een enorme inzet van mensen en middelen vergen. Van elke gemeente wordt bovendien verwacht dat ze een duidelijke beleidskeuze maakt en die aftoetst bij de parketten. Er is echter nog geen overleg tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten geweest. Een planmatige aanpak op gemeentelijk niveau is vooralsnog dus onmogelijk.

Het ontwerpplan vermeldt ook nog dat de taakstelling die is opgelegd aan de gemeenten niet enkel geldt voor het verbaliseren maar tevens voor het vorderen van herstelmaatregelen. Ook dat wordt eenzijdig opgelegd.

Strafbeleid – overleg met de parketten

Mijn volgende bedenking is dat er belangrijke leemtes zijn in het overleg met de parketten. Het overleg dat tot een prioriteitenlijst heeft geleid, heeft niet geleid tot concrete afspraken over het te voeren vervolgingsbeleid. De parketten voeren een eigen vervolgingsbeleid dat moet worden getoetst aan het handhavingsbeleid bij stedenbouw. Dat blijkt niet gebeurd, of er is alvast niets over opgenomen in het ontwerpplan. Het gaat dan alleen over de prioritaire misdrijven.

Voor de niet-prioritaire misdrijven, die moeten worden opgespoord en vastgesteld door de veelal onbestaande gemeentelijke ambtenaren, moet nog worden overlegd met de parketten.

Het ontwerpplan stelt voorts in de slotbedenkingen dat dergelijk overleg niet eens veel perspectieven zou bieden, omdat de werklast bij parketten en rechtbanken ertoe leidt dat er jaarlijks slechts een beperkt aantal dossiers met betrekking tot bijzondere wetgeving kunnen worden gedagvaard. Het ontwerpplan voorziet wel nog in een soort van noodplan voor ‘als het snel moet gaan’. Dan zouden de Vlaamse overheid of de gemeentelijke overheden nog burgerlijk of correctioneel kunnen dagvaarden of een milieustakingsvordering kunnen inleiden. Van een ontwerpplan verwacht ik toch meer afspraken met de parketten.

Herstelbeleid – rol Hoge Raad

Inzake herstelbeleid stel ik me vragen bij de ondersteunende rol die de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid bij het vorderen van herstel zou moeten hebben. De cassatierechtpraak is duidelijk: de handhavende besturen kunnen een herstelbeleid voeren, maar dat impliceert dat de bestuurlijke beleidsvrijheid begrensd is door de noodzaak om de mogelijke aantasting van de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken. Dat betekent dat er geen absolute vrijheid is inzake herstelbeleid. De finaliteit in artikel 1.1.4, VCRO, het streven naar een goede ruimtelijke kwaliteit en ordening, is het uitgangspunt. Dat vraagt dat elke mogelijke aantasting van de goede ruimtelijke ordening wordt onderzocht.

Het ontwerpplan hanteert nog de oude terminologie, namelijk eensluitend advies van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, maar intussen spreekt de VCRO van een positief

advies. Er blijkt nogal wat verwarring te bestaan over de hoedanigheid van de Hoge Raad. Is het een administratief rechtscollege of een adviesorgaan? In de Juristenkrant werd de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid opgenomen in de lijst van administratieve rechtscolleges. Toch klopt dit niet. De Raad zelf stelt een orgaan van actief bestuur te zijn. Het Arbitragehof noemt de Hoge Raad voor het Herstelbeleid een adviesorgaan in een arrest van 19 januari 2005. In de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de Hoge Raad lees ik dat het een filter moet zijn tussen de minister, de administratie en de rechterlijke macht. In het ontwerpplan vind ik de nuancering dat de Hoge Raad een ondersteunende rol moet hebben bij de keuze van herstelmaatregel door de bevoegde besturen. Die nuance is er dan weer niet als het erom gaat de Hoge Raad als handhavingspartner te beschouwen.

Het idee van de Hoge Raad als een filter tussen de minister, de administratie en de rechterlijke macht, klopt niet. Ik meen uit de praktijk en de VCRO te kunnen afleiden dat de Hoge Raad boven de bevoegde besturen en de rechter staat. Boven de besturen omdat deze alleen een herstellvordering kunnen inleiden bij de rechtbank als de Hoge Raad een positief advies heeft verstrekt. Met een negatief advies kan het dossier niet op een ontvankelijke manier ingeleid worden bij de rechter. In een van de adviezen van de Hoge Raad staat letterlijk dat een negatief advies van de Hoge Raad de toegang tot de rechter voor de bevoegde besturen belet. Die vaststelling is relevant. In de rechtsleer stelde meester Roelants de vraag of het grondrecht op de toegang tot de rechter ook niet zou kunnen gelden voor de bevoegde besturen. Dat wordt verdedigd aan de hand van rechtspraak van de hoogste rechtscolleges.

Frappanter nog is dat het gaat om een negatief advies dat aan geen enkele gerechtelijke controle wordt onderworpen. Zelfs bij betwisting komt er geen enkele rechter aan te pas. Een bevoegd bestuur kan een negatief advies niet laten beslechten door een rechter vanwege het ontvankelijkheidsprobleem. Vanuit mijn werkzaamheden bij de Raad van State maak ik daarbij meteen de bedenking dat een dergelijk negatief advies de facto leidt tot een onweerlegbaar vermoeden van wettigheid van dat negatief advies. Bij een herstellvordering is dat ook zo, maar die wordt per definitie voorgelegd aan de rechter. Ook dat doet besluiten dat de Hoge Raad niet tussen de bestuursniveaus, maar erboven staat.

De Hoge Raad staat zelfs boven de rechter, wat aan te tonen is via rechtspraak. Dat vind ik als jurist en magistraat nog bedenkelijker. Er zijn gevallen bekend waarin de Hoge Raad een niet-eensluidend en dus negatief advies gaf op vraag van de rechter, die inzake hangende herstellvorderingen advies kon en kan vragen. Het Hof van Cassatie is duidelijk: door dat negatief advies is noch het bestuur, noch de rechter gebonden. In een aantal zaken waarin de Hoge Raad een negatief advies heeft uitgebracht, heeft de rechter geoordeeld dat er wel voldoende motivatie is voor de herstellvordering of dat hij over voldoende dienstige stukken beschikt om het herstel op te leggen zoals gevorderd. De Hoge Raad stelt dus aan de bevoegde besturen zwaardere eisen vanuit wettigheidsoogpunt dan de rechter die bevoegd is voor het hangende dossier. Dat is een wettigheidstoets en dus plaatst de Hoge Raad zichzelf boven de rechter. Waar de adviezen verstrekt zijn op verzoek van de rechter, is er geen probleem en kan de rechter de zaak rechtzetten. Er is echter wel een probleem als het gaat om zaken waarvoor de herstellvordering niet kan worden ingeleid bij de rechter omdat er geen positief advies van de Hoge Raad is. Die blijkt hogere eisen te stellen dan de rechter inzake handhaving.

Ik stel mezelf de vraag wat dan die ondersteunende rol van de Hoge Raad moet inhouden zoals opgevat in het ontwerpplan. Is dat overigens een voldoende omschrijving, gezien onder meer de aanbeveling van de Vlaamse Ombudsdienst die stelt: “De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid moet samen met het Agentschap Inspectie RWO en de gemeenten streven naar een betere samenwerking om te komen tot een deugdelijk handhavingsbeleid waarbij bouwovertradingen effectief en efficiënt worden aangepakt.”?

Ik verwijs ook naar de frustraties van de gemeenten over de beschreven praktijken van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid.

Herstelbeleid – dwangsom

Een voorlaatste bedenking heb ik bij de ambtshalve uitvoering van ‘onuitgevoerde dossiers waarin geen dwangsom werd bepaald’, zoals opgenomen in het ontwerpplan. Het Benelux-gerechtshof heeft op 17 december 2009 in twee Vlaamse zaken geoordeeld dat bij dergelijke dossiers, waar geen dwangsom is uitgesproken door de rechter omdat het niet werd gevraagd of de rechter dat in het beschikkende deel van de uitspraak vergat te vermelden, alsnog de dwangsom kan worden gevraagd bij dezelfde of een andere rechter. Die wordt dan toegevoegd aan de hoofdveroordeling.

Artikel 6.1.21 zegt dat de Hoge Raad op gemotiveerd verzoek kan beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom slechts gedeeltelijk ingevorderd wordt of dat de invordering tijdelijk wordt opgeschort, rekening houdend met de houding en de handelingen van de overtreder. Daarnaast kent artikel 1385quinquies van het Gerechtelijk Wetboek aan de dwangsomrechter de bevoegdheid toe om op vordering van de veroordeelde de dwangsom op te heffen, de looptijd ervan op te schorten gedurende de door hem te bepalen termijn of de dwangsom te verminderen in geval van de vermelde voorwaarden. Wat is dan het verschil tussen een beslissing van de Hoge Raad om de dwangsom slechts gedeeltelijk in te vorderen en een uitspraak van de dwangsomrechter waarbij dezelfde dwangsom wordt verminderd? Beide beslissingen situeren zich op het niveau van de uiteindelijke invordering. Het argument in de memorie van toelichting van de VCRO kan me niet overtuigen.

En wat is het verschil tussen de beslissing van de Hoge Raad om de invordering tijdelijk op te schorten en de uitspraak van de dwangsomrechter om de looptijd ervan tijdelijk op te schorten? Opschorting is per definitie tijdelijk en de beide beslissingen zitten op het niveau van de invordering. Het lijkt me zeer terecht dat er vragen zijn gerezen in de parlementaire commissie naar aanleiding van de bespreking van die bepalingen. Er worden ook in juridische kringen bedenkingen bij geformuleerd.

Het ontwerpplan voorziet in niets voor wat betreft de nieuwe beslissingsbevoegdheid van de Hoge Raad, maar onderstreept wel het belang van de inning van dwangsommen en de dreiging die daarvan moet uitgaan.

Herstelbeleid – ambtshalve uitvoering

Er wordt in het ontwerpplan veel aandacht besteed aan de ambtshalve uitvoering van het herstelbeleid. In de praktijk dateert de laatste ambtshalve uitvoering van 3 juli 2000, zoals blijkt uit de parlementaire werkzaamheden. Sindsdien geldt het principe van ‘prioritaire uitvoering onder dwangsom’. Impliciet blijft dat ook zo in het ontwerpplan en dat verdient enige verduidelijking.

Artikel 6.1.7, VCRO, bepaalt dat de handhavende besturen slechts tot ambtshalve uitvoering van een door de rechter bevolen herstelmaatregel kunnen overgaan wanneer de Hoge Raad een positief advies heeft verleend. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat dergelijk advies alleen maar betrekking kan hebben op het tijdstip en de nadere uitvoeringsmaatregelen van de door de rechter bevolen herstelmaatregel. Bovendien kan de bevoegdheid van de Hoge Raad niet zo ver gaan dat daardoor de uitvoering van rechterlijke beslissingen niet meer mogelijk zou zijn.

Het ontwerpplan verwijst naar het gekende arrest-Hamer dat stelt dat de handhavende overheden verplicht zijn op te treden en uit te voeren binnen een redelijke termijn. Dat onderschrijf ik. Ik laat wel opmerken dat de vaste cassatierechtspraak nog steeds stipuleert dat de veroordeelde geacht wordt gevolg te geven aan een gerechtelijke beslissing, en

dus in dit geval de bevolen herstelmaatregel zelf uit te voeren. De veroordeelde die deze beslissing zelf kan uitvoeren, kan zich dus niet beroepen op overschrijding van de redelijke termijn omdat hij zelf nalaat van uit te voeren.

Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Mercedes Van Volcem: Ik heb een algemene bedenking. Is het wel een goede zaak dat de overtredingen inzake ruimtelijke ordening in het strafrecht staan? Het parket vervolgt de zaken blijkbaar niet en – met het oog op het geheel van de criminaliteit en de mankracht die daartegenover staat voor opsporing en vervolging – lijkt het me logisch dat een parket prioriteit geeft aan criminele feiten zoals drughandel en gewelddaden en niet aan bouwovertradingen. Het kan natuurlijk niet dat allerlei inbreuken op de stedenbouw-wetgeving zonder gevolg blijven, maar de vraag rijst of iemand die een bouwovertrading pleegt ook naar de gevangenis moet. Want daar komt strafrecht simpel gesteld op neer. Bovendien duurt het in het strafrecht, door alle beroepsmogelijkheden, soms zeer lang vooraleer er een uitspraak is. Zou het niet eenvoudiger zijn als de Vlaamse en lokale overheden bij manifeste overtredingen zelf naar de burgerlijke rechtbank kunnen stappen? Misschien moeten de vaststellingen ook niet door de politie gebeuren maar door specifiek in de materie onderlegde en opgeleide mensen die zich daarop toespitsen.

Het is een gewaagde stelling, maar ondanks alle goede bedoelingen is het nu een verwarrend geheel geworden. De burger begrijpt niet waarom tegen bepaalde overtredingen niet wordt opgetreden. Overtredingen inzake ruimtelijke ordening moeten worden aangepakt met het oog op herstel. Als er niet kordaat wordt opgetreden, eventueel in een administratieve procedure, is het hele handhavingsbeleid een maat voor niets.

Het klopt, denk ik, dat er vooral in kleinere gemeenten geen lokale ambtenaren met handhavingsbevoegdheid ruimtelijke ordening worden aangesteld omdat ze te dicht bij de bevolking staan. In een grote stad ligt dat nog anders. Er moet door de ontvoogding van de gemeenten toch ook personeel vrijkomen op Vlaams niveau, kunnen die ambtenaren dan niet voor handhaving worden ingezet?

De heer Pierre Lefranc: Uw vraag zou voor een groot deel beantwoord moeten worden in het ontwerpplan. Het gebrek aan overleg met het openbaar ministerie valt zeker op en daarin moet dat verwerkt zitten.

U maakt allusie op de operatie die is gebeurd in het kader van het Milieuhandhavingsdecreet. Misschien moeten een aantal stedenbouwkundige misdrijven de notie krijgen van overtredingen die een bestuurlijke handhaving impliceren. Ik stel vast dat men tot vandaag die optie niet heeft genomen. In de parlementaire voorbereidingen lees ik dat er studie is verricht naar de mogelijkheid om een aantal stedenbouwmisdrijven te depenaliseren en een bestuurlijke afhandeling te geven. Allicht is uit de studie gebleken dat die optie niet de voorkeur geniet.

In de bijlagen bij het ontwerpplan en in de adviezen lees ik wel dat naar een oplossing in die zin kan worden gezocht. Daar maak ik meteen de bedenking bij dat het dan allemaal moet worden herdacht. Het handhavingsplan dat vandaag voorligt, moet dan compleet worden herschreven.

Bestuurlijke handhaving kan ook tot complicaties leiden, zoals is gebleken uit de rechtspraktijk rond het Milieuhandhavingsdecreet. Als men zich niet bij de bestuurlijke handhavingsmaatregel kan neerleggen, zal dat ook tot geschillen voor de rechter leiden en moet ook het hele traject worden doorlopen. Ook uitvoeringsproblemen zullen blijven bestaan.

Zeer eigenaardig vind ik het geschermd met het subsidiariteitsbeginsel om te stellen dat de gemeenten daarmee belast kunnen worden. De gemeenten moeten plannen, vergunnen en

handhaven. De figuur van de gemachtigde ambtenaar die vroeger advies verstrekte inzake planning en vergunning en ook aan handhaving deed, is nu vervangen door een planologisch ambtenaar, een stedenbouwkundig ambtenaar en een stedenbouwkundig inspecteur omdat men ervan uitging dat hij anders rechter en partij was tegelijk. Waarom zou dat bij de gemeenten anders zijn? Komt daarbij de hoge taakbelasting die wordt opgelegd aan de weinige ambtenaren die zijn aangesteld in de gemeenten.

De heer Pieter Huybrechts: U pleit ervoor de rol van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid te herleiden tot een loutere adviesrol zonder enige handhavingsbevoegdheid?

De heer Pierre Lefranc: Ervoor pleiten is veel gezegd. Ik stel alleen vast dat wat de wetgeving vandaag bepaalt vragen doet rijzen. Wat er moet gebeuren is een zaak van de decreetgever, maar zoals hij vandaag is opgevat, geeft de Hoge Raad voor het Herstelbeleid niet het verhoopte resultaat. Dat blijkt uit de cijfers en de rechtspraktijk. Alles wordt er gewoon moeilijker door. Ik ben er dus geen groot voorstander van te noemen.

De heer Bart Martens: De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft bij de mogelijke bevoegdheidsproblemen en de mogelijke aantasting van het recht op toegang tot de rechter geen opmerkingen gemaakt in haar advies over de nieuwe VCRO.

De heer Pierre Lefranc: Inhoudelijk ga ik niet in op het advies van de Raad van State. Ik kan enkel met u vaststellen dat er geen opmerkingen waren. Dat impliceert echter niet dat de discussie ter zake beslecht zou zijn. Zaken kunnen nog altijd voor het Grondwettelijk Hof komen en daar finaal worden beslecht. Dat geldt ook indien de afdeling Wetgeving toch opmerkingen zou hebben gemaakt.

3. Mevrouw Kathleen Desaegher, hoofdcoördinator van het Expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening, en de heer Alain Uyttendaele, statistisch analist bij het parket-generaal van Brussel

Mevrouw Kathleen Desaegher, hoofdcoördinator van het Expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening: Ik ben substituut-procureur-generaal op het parket-generaal te Brussel en hoofdcoördinator van het expertisenetwerk inzake leefmilieu van het openbaar ministerie. Net als de heer Van den Berghe ben ik lid van de Hoge Raad voor de Justitie. Ik ben eveneens lid van de toezichtsgroep CITES en lid van de Vlaamse Hoge Raad voor de Milieuhandhaving.

Expertisenetwerk Leefmilieu

Ik geef eerst een korte uiteenzetting over onze taken in het kader van het expertisenetwerk leefmilieu en stedenbouw. De oorsprong van het expertisenetwerk ligt in het koninklijk besluit van 6 mei 1997, in het kader van de toekenning van de specifieke taken aan de leden van het college van procureurs-generaal. De specifieke taak werd toegewezen aan de procureur-generaal te Brussel, omdat de wetgeving inzake leefmilieu supranationaal, federaal en regionaal is en omdat het ressort Brussel drie arrondissementen telt, Brussel, Leuven en Nijvel, en daardoor met de respectieve wetgeving van Vlaanderen, Brussel en Wallonië wordt geconfronteerd.

De opdracht werd destijds telkens toegewezen aan een substituut-procureur-generaal die zowel beleidsvoorbereidend als beleidsopvolgend werk deed voor het college van procureurs-generaal. Dat hield de organisatie en coördinatie van vergaderingen van werkgroepen en commissies in. De procureur-generaal van Brussel en zijn aangeduide magistraat fungeren als centraal aanspreekpunt voor de diverse administraties belast met milieuhandhaving en stedenbouw. De opdracht omvat ook doorstroming van informatie, inwinnen van advies of innemen van standpunten in naam van de verschillende procureurs-generaal.

Men heeft daarbij ontdekt dat er een grote nood is aan coördinatie, als belangrijk instrument in het kader van de strafvervolgning. Daarnaast is er nood aan uitwisseling van informatie en overleg.

De nood aan coördinatie is vrij logisch omdat het gaat om verschillende structuren, aanpakmethodes en werkwijzen in de diverse regio's op het vlak van administratie maar ook qua strafvervolgning. Dat zorgt voor discrepanties tussen de regio's.

Uitwisseling van informatie is ook essentieel met het oog op het OESO-verslag van 25 september 2006, dat stelt dat de wetgeving inzake milieu versnipperd was. Dat kan in zekere zin naar stedenbouw worden doorgetrokken. De toegang tot informatie en justitie wordt volgens het verslag gehinderd en er is nood aan opleiding en milieupopvoeding. Dat geldt niet alleen voor de diverse administraties en politiediensten maar ook voor de magistraten zelf.

De nood aan overleg vloeit voort uit de verschillende wetgevingen, verschillende overlegorganen en ook de verschillende prioriteitstellingen.

De bestaansreden voor het expertisenetwerk zelf is de nood aan een eenvormig en coherent strafvervolgingsbeleid met het oog op de steeds evoluerende maatschappij met meevoluerende noden. Ook moet de verstoring van het evenwicht nauwgezet worden opgevolgd. Daar is een belangrijke toevoeging te doen aan de taak van het openbaar ministerie. Er is eerder in de hoorzitting gezegd dat het openbaar ministerie met strafrecht bezig is en dat wanneer er ook bij stedenbouw strafrecht aan te pas komt, het de bedoeling is dat er een gevangenisstraf wordt opgelegd. Dat is een vrij enge verklaring van het openbaar ministerie, dat tussenkomt telkens als zich een onevenwicht manifesteert in de maatschappij door een gepleegd misdrijf. Het openbaar ministerie probeert dan dat evenwicht te herstellen op diverse manieren. Dat blijkt ook uit de evoluerende wetgeving.

Het nut van ons expertisenetwerk ligt in verduidelijking, vereenvoudiging, uniformisering en waarschuwing. We verduidelijken bestaande wetgeving ten aanzien van onze collega's en de verschillende delen van de maatschappij. Tegelijk proberen we tot een uniforme toepassing van de wetgeving te komen. Het college van procureurs-generaal wordt ook vaak geconsulteerd voor het verlenen van adviezen. Wij zien als eerste instantie de knelpunten en kunnen waarschuwen voor problemen of mogelijke aanpassingen van wetgeving aan geven.

De voorwaarden voor het optreden van het expertisenetwerk behelzen de noodzaak aan tussenkomst van gespecialiseerde magistraten. Dat is uiteraard zo in het kader van stedenbouw, maar ook voor leefmilieu in het algemeen. Het expertisenetwerk treedt ook op als er specialisatie is die een gecentraliseerde ondersteuning noodzakelijk acht of maakt. Ook wanneer er permanente opvolging nodig is door specialisten. Er wordt meer en meer ingezet op specialisatie. Op korte termijn zou West-Vlaanderen al met één arrondissement werken dat zich toespitst op stedenbouw en leefmilieu. Dat zou ook in Gent het geval zijn voor Oost-Vlaanderen. Ook in Antwerpen komt er wellicht een dergelijk vervolg. Het aannemen van een eenvormige houding is dan ook een van de redenen voor het oprichten van een expertisenetwerk. Dat staat uiteraard onder het gezag van het college van procureurs-generaal, maar onder leiding en toezicht van de procureur-generaal te Brussel.

Het expertisenetwerk is samengesteld uit magistraten van het openbaar ministerie. Er zijn vijf ressorten die allemaal vertegenwoordigd zijn. Bovendien zijn er vertegenwoordigers van diverse parketten. Voor de Vlaamse problematieken is de handtekening van de procureurs-generaal van Antwerpen, Gent en Brussel nodig.

In het kader van de adviesverlening wordt ook Wallonië betrokken. We zijn vooruitstrevend geweest inzake de advisering over de recente milieuwetgeving. Er is een advies gege-

ven ten aanzien van zowel Vlaanderen als Wallonië waarbij de verschillende wetgeving en projecten vergeleken zijn met voor- en nadelen. Het kan nuttig blijken om de collega's van andere gewesten met de problemen te confronteren en hen om advies te vragen. Er kunnen ook deskundigen en leden van de dienst Strafrechtelijk Beleid worden betrokken.

Coördinatieteam

Er is een coördinatieteam dat ongeveer maandelijks samenkomt, naargelang van de situatie en de mogelijkheden. Er worden externe deskundigen bij dit coördinatieteam betrokken. De opdrachten van het team beslaan de bevordering en verspreiding van expertise binnen het openbaar ministerie. Daarnaast worden initiatieven genomen om de deskundigheid op te bouwen, te onderhouden en te verspreiden. Het team moet ondersteunen op alle mogelijke manieren en verleent adviezen ambtshalve en op verzoek. Zo zijn we geconsulteerd over het ontwerp van Vlaams Milieuhandhavingsdecreet, het Waalse voorontwerp van decreet inzake milieu, het Waalse ontwerp van decreet inzake stedenbouw, de oprichting van een mogelijke federale commissie Vervolgingsbeleid en dergelijke.

Finaliteit

Doel van dit alles is te komen tot een coherent vervolgingsbeleid, rekening houdend met drie verschillende regionale wetgevingen. Daar zijn ook al parlementaire vragen over gesteld.

De vraag is of het uiteindelijk mogelijk is om tot een coherent vervolgingsbeleid te komen. Het is mogelijk, maar niet eenvoudig wegens de verschillende reglementering. Er is bijvoorbeeld het feit dat in het Vlaamse en Brusselse Gewest bepaalde toestanden nog kunnen worden geregulariseerd maar in Wallonië niet en het feit dat bepaalde misdrijven in Vlaanderen kunnen verjaren en in Brussel of Wallonië niet. Bovendien is er ook nog het probleem van de mogelijkheid tot taalwijziging. Ook dat mag niet uit het oog worden verloren. Als iemand een taalwijziging vraagt inzake een stedenbouwmisdrijf, dan wordt de zaak bijvoorbeeld verwezen naar een Waalse rechtbank met toepassing van Vlaamse wetgeving.

A priori kan er geen zelfde strafvervolgning komen omdat het om verschillende wetgevingen gaat, en er zijn wel nog altijd andere mogelijkheden voor de partijen zoals een burgerlijke partijstelling of een rechtstreekse dagvaarding in het kader van milieurecht.

Het is niet uitgesloten dat we tot een prioriteitenlijst kunnen komen inzake stedenbouw. Er is zelfs al aan gewerkt. De prioriteitenlijst is ook al besproken met de Inspectie RWO. Wij zochten naar bewoordingen voor prioriteiten die in de verschillende gewesten van toepassing kunnen zijn. We hebben er vier vastgesteld, zij het niet in een bepaalde orde van grootte. Ten eerste zijn er de inbreuken die gepleegd worden in groene zones of beschermde gebieden. Ten tweede zijn er de misdrijven die gepleegd worden in zones waar de bevoegde overheden een planmatig beleid voeren. Ten derde zijn er inbreuken die worden gepleegd door professionelen en overheden zelf. Een vierde prioriteit zijn de inbreuken waarmee een belangrijk vermogensvoordeel gemoeid is. Het expertisenetwerk heeft beslist niet verder te gaan dan inbreuken die binnen de laatste vijf jaren werden gepleegd. Dat moet ervoor zorgen dat er vanuit Brussel en Wallonië een zekere eenvormigheid is ten aanzien van Vlaanderen.

De prioriteitenlijst is ook al besproken met het Waalse Gewest. Voor het Brusselse ressort is er een pilootproject omdat het Brussels arrondissement ook Halle-Vilvoorde bestrijkt en die prioriteiten daar intussen al worden uitgevoerd. Ik kan ook stellen dat de magistratuur voor Brussel die de zaken voor Halle-Vilvoorde opvolgt, vooropstelt vanaf volgend jaar jaarlijks ongeveer 50 zaken te dagvaarden. Dat kan weinig of veel lijken, maar de aantallen stoelen niet enkel op prioriteiten of capaciteit van parketten, maar tevens op capaciteit

van de rechtbanken zelf. Parketmagistraten kunnen niet zomaar dagvaarden, er zijn ook maar een beperkt aantal zittingen beschikbaar.

Het expertisenetwerk zal nog enige veranderingen ondergaan want er is beslist om met drie subcommissies te werken om meer openheid te hebben en meer mogelijkheden te bieden ten overstaan van de regio's. Er komt een subcommissie per regio, wat een duidelijker beeld kan bieden en een betere contactvoering kan bewerkstelligen.

We hebben ook extractie gemaakt van een aantal cijfermatige gegevens, die de heer Uyttendaele als statistisch analist voor u zal toelichten. We proberen een zo correct mogelijk beeld te geven.

Statistische analyse

De heer Alain Uyttendaele, statistisch analist: Ik ben statistisch analist bij het parket-generaal van Brussel en zal een toelichting geven bij Vlaamse zaken behandeld op het niveau van de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg, met de referentieperiode 2006-2009.

Er zijn enkele basistabellen beschikbaar op basis van de nieuwste extractie van 10 januari 2010, met onder meer specifieke aandacht voor de zaken die afkomstig zijn van de diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen. Via een specifieke procedure is het mogelijk die zaken te detecteren in de gegevensbank van het college van procureurs-generaal.

Een eerste tabel toont het aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, per jaar van binnenkomst en per tenlasteleggingscode. Code 66B is daarin erg belangrijk. Per jaar zijn er een 3000-tal zaken, met uitschieters tot 4251 in 2008 en een terugval naar 3260 in 2009.

Een tweede tabel presenteert dezelfde gegevens voor de vier jaargangen, met een opsplitsing van de totalen per tenlasteleggingscode en per verbaliserende overheid. De gegevens zijn al enigszins gegroepeerd. In 56 percent van de gevallen zijn de zaken overgemaakt door een politiedienst. Een kleine 38 percent is afkomstig van de inspectiediensten, onder meer van de Inspectie RWO van de Vlaamse Gemeenschap. Een klein aandeel betreft klachten en burgerlijke partijstellingen. Er zijn nog een aantal zaken die van het ene parket naar het andere worden gestuurd als het dossier omwille van territoriale bevoegdheid wordt overgedragen.

Tabel 3 bevat dezelfde gegevens maar dan per jaar van binnenkomst. Er zijn geen grote evoluties. Een kleine 33 percent van de pv's was afkomstig van de inspectiediensten, wat in 2008 oploopt tot 43 percent en in 2009 terug daalt tot 38 percent.

Tabel 4 toont de aantallen per tenlasteleggingscode per jaar van binnenkomst maar beperkt tot de zaken die geverbaliseerd werden door de diensten bevoegd voor ruimtelijke ordening, huisvesting, monumenten en landschappen. Ook dat is allicht een onderschatting omdat het vereist dat de precieze code wordt overgenomen in de referentie die de verbaliserende overheid overmaakt aan het parket en dat die code dan correct wordt geregistreerd. Wat opvalt, is de piek in 2008 en de terugval in 2009. De oorzaken daarvan dienen nog nader te worden onderzocht.

Tabel 5 toont de laatste vooruitgangstaat voor die zaken per 10 januari 2010. Ook hier is dezelfde opsplitsing gemaakt per tenlasteleggingscode. 95 percent betreft de kolom 66B – Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Dat weegt dus door in het totaal.

Wat verschilt met de gegevens van de heer Van den Berghe over Gent, is dat de zaken die aan elkaar gevoegd werden, in deze tabel zijn bekeken op het niveau van de moederzaak. De stand van zaken met inbegrip van de moederzaak helpt om een meer volledig beeld te krijgen van de verschillende proporties van de vooruitgangstaten. Bij de totalen vindt u voor 64 percent seponeringen en 3 percent dagvaardingen.

Tabel 6 laat toe tabel 5 in de juiste context te plaatsen. De datum van binnenkomst van zaken bij het parket heeft een grote invloed op de laatste vooruitgangstaat in de gegevens op een bepaalde extractiedatum. Van de zaken binnengekomen in 2006 is zo al 6,3 percent gedagvaard, voor die van 2009 nog maar 0,64 percent. Er is eerder in de hoorzitting opgemerkt dat uit bepaalde statistieken blijkt dat slechts 1 percent van de zaken voor de rechtbank zou komen. Deze tabel toont dat de tijdsfactor daarin een belangrijke factor is. Er moet dus rekening mee worden gehouden bij interpretatie van de gegevens voor een bepaald jaar.

In de volgende tabel 7 gaan we voor elk van de geseponeerde zaken de motieven voor seponering na. Daaruit blijkt dat de reden ‘toestand geregulariseerd’ een belangrijk motief is (35 percent). Een kleine 18 percent van de zaken werd geseponerd om technische redenen. In die gevallen heeft het parket niet de mogelijkheid om te vervolgen. Dat kan zijn doordat er geen misdrijf is gepleegd of doordat er een gebrek aan bewijzen is of wegens verjaring.

De voorlaatste tabel 8 toont de zaken die op 10 januari 2010 al gevonnist zijn. Ook in dat verband moet met de tijdsfactor rekening worden gehouden. Van de zaken in 2006 is al voor 145 een vonnis uitgesproken, voor die van 2009 nog maar in 4 zaken. Men zou bij deze tabel kunnen denken dat slechts 250 van de 13.000 zaken worden gevonnist, maar heel wat zaken zijn nog in vooronderzoek of onderzoek. De tabel is per jaar van binnenkomst, maar een 60 percent van de zaken die uiteindelijk voor de rechtbank komen, leiden ook tot een veroordeling. In slechts 4 percent is er vrijspraak en 12,8 percent krijgt opschorting. Er zijn ook 25 zaken die nog met een tussenvonnis zitten. De zaken waar er eerst een tussenvonnis was voor de veroordeling zijn meegeteld als veroordeling. Toch vraagt het meer studie om de juiste proporties te berekenen van de mate waarin al dan niet wordt veroordeeld.

De laatste tabel toont het aantal zaken waarin tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 een eerste vonnis ten gronde door de correctionele rechtbank werd uitgesproken, per jaar maar los van de datum van binnenkomst. Als er een eerste vonnis ten gronde was in 2005 en na verzet een nieuw in 2006, wordt de zaak niet meegeteld voor 2006. Als er een eerste vonnis was in 2007 en een tweede in 2009, dan wordt dat meegerekend voor 2007. Er zijn ook geen tussenvonnissen opgenomen. Dan blijkt het veroordelingspercentage naar de 70 percent te gaan. Wat verder opvalt, is dat in 2006 542 zaken een eerste vonnis kregen, heel wat meer dan de voorheen vermelde 145 voor 2006. Die zijn nu meegeteld, maar aangevuld met de zaken van vroegere jaren. De proporties worden hierin juister weergegeven.

Als er statistieken op het niveau van de parketten gewenst zijn, dan is het raadzaam die vraag te stellen aan de voorzitter van het college van procureurs-generaal, die de dossiers naar de referentiemagistraat zal doorsturen. Dat is beter dan hier en daar wat cijfers te verzamelen per kamer of parket. De procedure houdt in dat de parketten voorafgaandelijk op de gegevens kunnen reageren vooraleer ze worden verspreid.

Ik wil erop wijzen dat er al meer dan 7 jaar een jaarstatistiek van het openbaar ministerie wordt gepubliceerd op het internet. Ook daaruit kunnen bepaalde gegevens worden gedistilleerd, ook voor de zaken stedenbouw en ruimtelijke ordening.

Vragen en opmerkingen van de leden

Mevrouw Mercedes Van Volcem: Kunnen wij over de cijfers beschikken waaruit u citeert?

De heer Alain Uyttendaele, statistisch analist: Op het niveau van het college van procureurs-generaal geldt een middels protocol vastgelegde procedure inzake statistieken voor de parketten. De statistisch analisten genereren eerst die statistieken en voorzien ze van commentaar. Vervolgens krijgt elke procureur des Konings de gelegenheid om aanvullende relevante informatie over te maken. We hebben er in deze voor gekozen om de vandaag gepresenteerde data nog niet te verspreiden omdat die procedure in het kader van deze hoorzitting nog niet kon worden gevolgd. Het beste is een schrijven aan het college van procureurs-generaal te richten om de officiële gegevens op te vragen.

De voorzitter: Ik stel voor dat ook daadwerkelijk te doen. De gegevens kunnen dan als bijlage bij het verslag worden gevoegd (zie bijlage p. 103).

De heer Wilfried Vandaele: Mevrouw Desaegher had het over taalwijziging waarbij in Vlaanderen gepleegde inbreuken naar Waalse rechtbanken gaan met toepassing van de Vlaamse decreten. Kunt u toelichten om welke zaken het dan bijvoorbeeld gaat?

Mevrouw Kathleen Desaegher: Met betrekking tot de taalwijziging is het altijd zo dat indien een dader die alleen betrokken is, of de meerderheid van de daders in andere gevallen, een taalkeuze doet die anders is dan die in de procedure is voorzien, de zaak naar een anderstalige rechtbank kan worden verwezen. Het gebeurt in twee richtingen: van Vlaanderen naar Wallonië en omgekeerd. Dat is al vaker gebeurd in milieuzaken. De bekende zaak Mellery is op die manier behandeld voor de rechtbank van Antwerpen.

Het is belangrijk daarbij stil te staan. Als in dezelfde rechtbank voor plegers van milieumisdrijven verschillende wetgevingen tegelijk worden gehanteerd om tot uitspraken te komen, kan dat tot een vreemde perceptie leiden. Voor een Waalse rechtbank kan zo de verjaring van een stedenbouwmisdrijf onder Vlaamse wetgeving worden uitgesproken, terwijl de mogelijkheid in de Waalse wetgeving niet bestaat. Het openbaar ministerie probeert in die zaken te voorkomen dat de burger verontwaardigd is over dat verschil in behandeling.

De heer Dirk Peeters: Ruimtelijke ordening is toch een gewestmaterie bij uitstek? Als Vlaamse wetgeving wordt toegepast in een ander gewest, is dat dan compatibel met de grondwet en onze staatshervorming?

Mevrouw Kathleen Desaegher: De taalwetgeving is federaal en het behelst hier een fundamenteel recht van elke Belg om gebruik te maken van zijn eigen taal. Wij passen het recht toe. De Franstalige rechtbank past in dergelijke dossiers de Vlaamse wetgeving toe en omgekeerd. Het kan dus gebeuren dat een Franstalige inwoner van Vlaanderen om taalwijziging vraagt naar Wallonië en daar vrijuit gaat wegens verjaring, terwijl een Fransstalige inwoner van Wallonië tegelijk veroordeeld wordt voor een gelijkaardig feit omdat verjaring in de Waalse wetgeving niet bestaat. Dat is één van de redenen waarom wij met een prioriteitenlijst willen werken: om dergelijke discrepanties weg te werken. Dan heeft het openbaar ministerie een toegevoegde waarde voor de burger.

Mevrouw Mercedes Van Volcem: Het is positief dat er een expertisenetwerk bestaat voor Leefmilieu. Inzake ruimtelijke ordening is de moeilijkheid dat er ook lokale regels bestaan. Zijn er plannen om ook een expertisenetwerk ruimtelijke ordening te installeren, maar met dien verstande dat er ook rekening wordt gehouden met de lokale regelgeving?

Mevrouw Kathleen Desaegher: Het expertisenetwerk leefmilieu deelt de vergaderingen op naar taal en wetgeving. Soms komt het uitsluitend samen om bezig te zijn met Vlaamse

stedenbouwwetgeving. Het expertisenetwerk richt zich alleen op magistraten en personen die ons vragen stellen in het kader van opleiding of algemene problematieken inzake dossiers. Wij zijn ook vragende partij voor meer overleg en meer vragen. Zo zijn we ook terechtgekomen in de Hoge Raad voor de Milieuhandhaving met vier afgevaardigden: één voor de procureurs-generaal en een plaatsvervanger, één voor de procureurs des Konings en een plaatsvervanger. Gelet op onze expertise willen we niets liever dan ondersteuning bieden en bevroegd worden. Er is ook overleg per ressort gepland. Antwerpen en Gent en Brussel hebben dat al gedaan. Daarbinnen is er nog apart overleg mogelijk, hoewel niet elk parket beschikt over gespecialiseerde magistraten. Er wordt getracht dat op te lossen door alles te centraliseren per ressort.

De heer Bart Martens, voorzitter: Ik dank alle sprekers voor hun bijdrage aan deze hoorzitting.

Bart MARTENS,

voorzitter

Wilfried VANDAELE,

verslaggever

Gebruikte afkortingen

BPA	bijzonder plan van aanleg
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
GIS	geografisch informatiesysteem
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RWO	Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed
SARO	Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
VCRO	Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
vte	voltijdsequivalenten
VVP	Vereniging van Vlaamse Provincies
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

BIJLAGEN

BIJLAGE 1:

Presentatie van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid

Ontwerp van Handhavingsplan: advies Hoge Raad

Hoorzitting Vlaams parlement
5 mei 2010

Prof. Geert Debersaques, voorzitter

Hoorzitting Vl. Parl. 5 mei 2010 – HRH



1

Hoofdpunten advies Hoge Raad

1. Handhaving moet kaderen in uitvoering VCRO.
2. Inzetten op partnerschap met sterke lokale besturen
3. Inzetten op een “Center of Excellence”
4. Inzetten op een proceseconomische benadering

Hoorzitting Vl. Parl. 5 mei 2010 – HRH



2

Handhaving moet kaderen in uitvoering VCRO.

handhavingsbeleid

=> mede-realiseren doelstelling art. 1.1.4 VCRO

- Mede = samen met plannings- & vergunningenbeleid

=> Centraal: draagt de handhaving bij tot de realisatie van de GRO en de doelstellingen RO ?

Effectief, efficiënt en doelmatig handhavingsbeleid

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  3

Partnerschap met sterke lokale besturen

1° samenloop van handhaving

2° model van gelijkwaardige partners

3° Ondersteuning

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  4

Center of Excellence: samen tegen administratieve “verkokering”

Bestuurslaagoverschrijdende aanpak

- 1° transparantie en voorzienbaarheid criteria
handhavingsbeleid en advisering
=> krijtlijnen in HHP (“softlaw” !)
- 2° investeren in fenomeenkennis en –analyse
=> goed beheer = weten = meten
- 3° lokale ondersteuning waar nodig en wenselijk

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  5

Transparant en voorzienbaar advies- en handhavingsbeleid Krijtlijnen advisering HRH inzake HV :

- 1° **gelijke behandeling van gelijkaardige feiten**
=> uniform handhavingsbeleid aan de hand van principes VCRO (= incl. principes HHP)
- 2° **verificatie van de decretale keuze herstelmaatregelen**
=> cooperatieve wijze
=> vermijden debat voor de rechter
- 3° **toets inbreuk aan de goede plaatselijke ordening**
=> cfr. wil decreet: identiek aan vergunningverlening (4.3.1.)
=> ook de vaststaande toekomstige/nieuwe R.O.-context
- 4° **toets weerslag op rechten derden en belanghebbenden**
=> indicatie: tijdsbepaling
=> geen exacte wetenschap: statisch-dynamisch gegeven
=> daling woonklimaat

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  6

Center of Excellence: samen tegen administratieve "verkokering"

Bestuurslaagoverschrijdende aanpak

1° transparantie en voorzienbaarheid criteria
handhavingsbeleid en advisering
=> krijtlijnen in HHP ("softlaw" !)

2° investeren in fenomeenkennis en –analyse
=> goed beheer = weten = meten

3° lokale ondersteuning waar nodig en wenselijk

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  7

Investeren in fenomeenkennis- en analyse Bv.: handhaven in een bewegend landschap: impact VCRO ?

4 j Hr HerstelBeleid = DRO

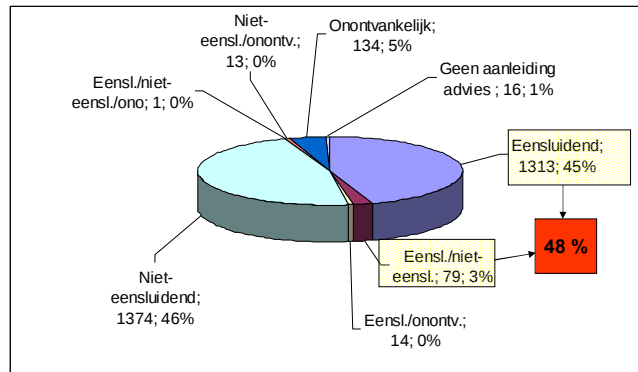
	INSTROOM										UITSTROOM																													
	HV < CBS		HV < CBS/SI		HV < SI/CBS		HV < SI		ΣHV CBS en SI		HV < R&H		HV < NBI		Beleidsadvies		Ambtshalve uitvoering		ΣHRH TOTAAL		HV < CBS		HV < CBS/SI		HV < SI/CBS		HV < SI		ΣHV CBS en SI		HV < R&H		HV < NBI		Beleidsadvies		Ambtshalve uitvoering		ΣHRH TOTAAL	
2006	145	75	2	301	523	38	3	2	0	566	123	57	2	286	468	26	3	2	0	499	184	147	0	387	718	89	2	0	0	809	171	136	1	378	686	90	0	1	0	777
2007	175	138	1	407	721	127	2	0	0	850	184	147	0	387	718	89	2	0	0	809	171	136	1	378	686	90	0	1	0	777	236	92	0	485	813	49	2	0	0	864
2008	184	142	0	375	701	47	0	1	0	749	171	136	1	378	686	90	0	1	0	777	236	92	0	485	813	49	2	0	0	864	731	432	3	1536	2685	254	7	3	0	2949
2009	227	78	0	487	792	47	3	1	0	843	236	92	0	485	813	49	2	0	0	864	731	432	3	1536	2685	254	7	3	0	2949	17	1	0	34	52	5	1	1	0	59
TOTAAL	731	433	3	1570	2737	259	8	4	0	3008	714	432	3	1536	2685	254	7	3	0	2949	WERKVOORRAAD	17	1	0	34	52	5	1	1	0	59									

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid  8

Adviezen over herstellvorderingen

VLAANDEREN: 2944* verstrekte adviezen



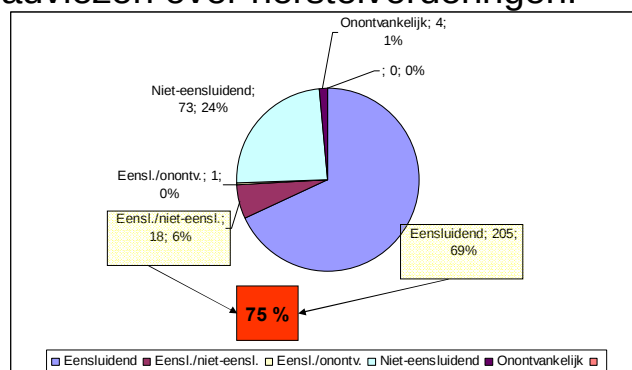
* Exclusief 3 beleidsadviezen en 2 formeel teruggetrokken adviesaanvragen

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid 9

Resultaten Vlaanderen 2010 o.g.v. VCRO

Resultaten van 301 in 2010 verstrekte adviezen over herstellvorderingen:



Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

Vlaamse overheid 10

Analyse niet-eensluitende adviezen HRH na 1 januari 2010

	S inspecteur Colleges		CBS + SI zowel TOTAAL	
NIET EENSLUIDEND NA 1/01/2010				
HM PAST NIET IN PRIORITEITENORDE	9	8	1	18
NIET TE BEPALEN OF HM PAST IN PRIO	23	6	2	31
INHOUDELIJK	18	2	0	20
				69

→ 7 %

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

 Vlaamse overheid  11

Meer eensluitende adviezen Hoge Raad

VERKLARING ?

1° VCRO = verhoogde plicht tot zorgvuldige feitenvinding
(VOLLE TOETSING)

- Actief opvragen/opsporen door HRH van ontbrekende stukken
- Rechtstreeks bij bestuur dat erover beschikt (vb. BPA bij gemeentebestuur ook al is adviesaanvraag van SI)
- Na procedureReg: horen belanghebbenden

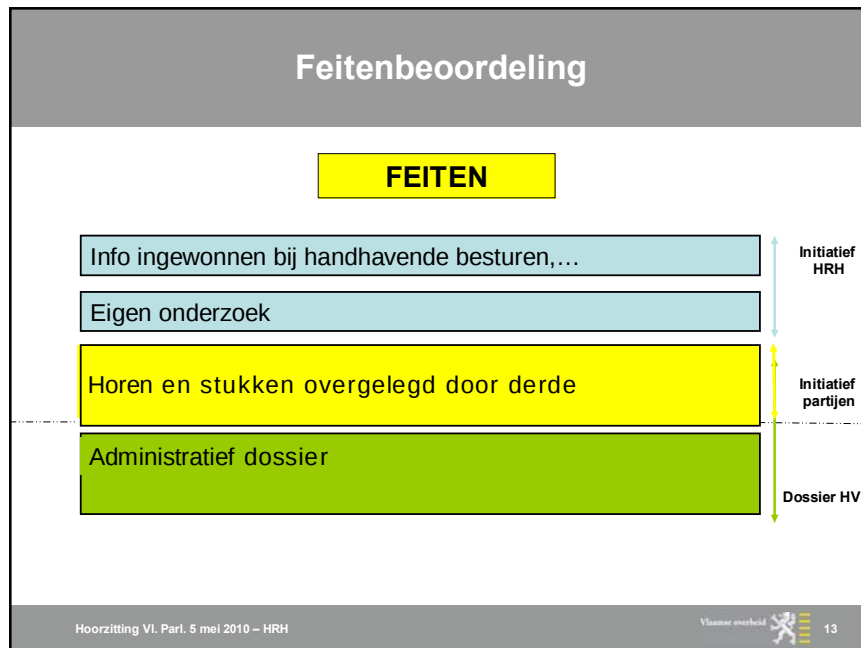
2° ondersteuning en nazicht prioriteitenorde werd gerespecteerd

3° betere administratieve ondersteuning HRH

- GIS-databank geoptimaliseerd en ter beschikking van secretariaat Hoge Raad
- Optimalisatieproject (projectfiche)

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

 Vlaamse overheid  12



Inzetten op een proceseconomische benadering

Efficiënte en effectieve handhaving = meer dan curatieve gerechtelijke benadering

- 1° mensen en middelen zijn beperkt
- 2° andere actoren hebben soms andere prioriteiten
(parket = sepotbeleid; rechter = beleid)

Inzetten op alternatieve geschillenbeslechting & buitengerechtelijke afhandeling naast curatieve gerechtelijke afdoening

Hoorzitting VI. Parl. 5 mei 2010 – HRH

 14

BIJLAGE 2:

Presentatie van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten



Inhoud

- Wat veranderde er in het verleden?
- Standpunt VVSG Vlaams handhavingsplan
 - Als geheel:
 - Finaliteit verduidelijken
 - Ambitieniveau omhoog
 - Enkele aandachtspunten
 - Aandacht voor preventie
 - Daadwerkelijk partnerschap tussen gemeenten en Vlaamse bouwinspectie
 - Rol Raad voor het Handhavingsbeleid
 - Ondersteuning van gemeenten



2 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan
17-9-2010

Even het geheugen opfrissen (1)



Eerder (2003):

- Verjaring van strafvordering (behalve kwetsbaar gebied)
- Oprichting Hoge Raad Herstelbeleid (thans Handhavingsbeleid):
 - Herstelvordering eerst voor akkoord naar Raad

VCRO (2009):

- Kondigt opmaak Vlaams handhavingsplan aan
- Wijzigt de regelgeving op een aantal belangrijke punten:
 - Mogelijkheid om herstel te vorderen verjaard sneller
 - 10 jaar in ruimtelijk kwetsbare gebieden,
 - Instandhouden blijft strafbaar
 - Geen verjaring in praktijk, tenzij einde aan overtreding
 - 10 jaar in open ruimte gebieden
 - 5 jaar in de overige gebieden

3 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Even het geheugen opfrissen (2)



- Vrije keuze herstelmaatregel beperkt
 - 3 herstelmaatregelen: oorspronkelijke staat, aanpassingswerken of meerwaarde
 - Vroeger: 'vrije keuze', met het oog op herstel goede RO
 - Thans:
 - Herstel in oorspronkelijke staat, aanpassingswerken of staken strijdig gebruik bij stakingsbevel of inbreuk op bestemmingsvoorschriften
 - Meerwaarde: in andere gevallen, toch meerwaarde bijkomend motiveren
- Gemeenten hebben vaker toestemming nodig een handhavingsbeleid te voeren
 - Niet alleen voor keuze herstelmaatregel
 - Voortaan ook:
 - Switch tussen correctionele en burgerlijke rechtbank
 - Ambtshalve uitvoering herstelmaatregel

4 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Finaliteit Vlaams handhavingsplan



- ✓ De regelgeving is de afgelopen jaren flink gewijzigd, ook op het vlak van handhaving.
 - ✓ Daaraan is niet veel overleg met de gemeenten of een maatschappelijk debat aan te pas gekomen.
 - ✓ De te nemen administratieve stappen toegenomen.
 - ✓ Gemeentelijke autonomie is ingeperkt.
- ✓ VVSG vindt het belangrijk dat er een breed debat is over handhaving RO, maar:
 - ✓ Vindt het jammer dat voorafgaandelijk de regelgeving al op belangrijke punten is gewijzigd.
 - ✓ Komt het Vlaams handhavingsplan te laat?
 - ✓ Nee, indien fundamentele vragen kunnen worden gesteld en oplossingen worden geboden
 - ✓ Helder actieplan noodzakelijk .

5 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Ambitieniveau opkrikken



- Betrek ook politie en parketten bij het Vlaams handhavingsplan.
- Verwoord een antwoord in handhavingsplan op de niet –prioritaire overtredingen.
 - Zullen dit er veel zijn? Omstreeks 2800 PV's per jaar = gemiddeld 9 per gemeenten
 - Handhavingsplan dient ook visie te geven hoe 'gat' kan worden verkleind.

6 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Belang van preventie



- Vlaams handhavingsplan erkent rol preventie
 - Positief!
 - Preventieve rol nog sterker in verf. Preventie :
 - Voorkomt erger;
 - Kent minste administratieve rompslomp
 - Kent snelst resultaat op het terrein
 - Heeft draagvlak bij bevolking
 - Gemeenten zien hun rol met name sterk op het vlak van preventie, past goed bij adagium: 'lokaal bestuur meest burgers nabij bestuur'
 - Ook: de opmaak van goede plannen en verordeningen
 - Ook: een goede motivatie van de vergunning
 - Ook: afleveren van stedenbouwkundige informatie
 - Binnenkort: Validering as built attesten
 - Maar: capaciteit van gemeenten beperkt

7 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Relatie VI. bouwinspectie – gemeenten (1)



- Vasthouden aan parallelle bevoegdheid taakverdeling Vlaanderen en gemeenten
 - Geen taakverdeling die voor alle gemeenten hetzelfde is.
 - Dus niet: gewestelijke prioriteiten en de rest voor gemeenten
 - Dus niet: gewestelijke prioriteiten (overtredingen in kwetsbaar gebied,...) én gemeentelijke prioriteiten (bv cités, centrum, reclameborden)
 - Wél:
 - Gezamenlijke prioriteitenlijst gewest gemeente per gemeente
- ✓ Overheid spreekt zo duidelijk met één gezicht naar burger;
- ✓ Daadwerkelijk partnerschap;
- ✓ Ook gemeenten moeten mogelijkheid behouden om op te treden tegen overtredingen die tot Vlaamse prioriteiten horen.

8 - VVSG - hoorzitting Vlaams handhavingsplan

17-9-2010

Rel. VI. Bouwinspectie – gemeenten (2)



- Versterken van Vlaamse bouwinspectie:
 - Om daadwerkelijk een ondersteuningsaanbod te kunnen bieden, bv na indienen van de herstellvordering
 - Om zelf meer op het terrein aanwezig te zijn.

Rol Raad voor Handhavingsbeleid



- Moeizame relatie met Raad voor Handhavingsbeleid
 - Slechts 33% van de adviezen worden eensluidend verklaard
 - Positief advies krijgen in de praktijk
 - Zeer tijdsintensief (1 dag per herstellvordering) en
 - Wordt als voer voor juristen gezien.
 - Gemeenten raken zo ontmoedigd om aan curatieve handhaving te doen: 'voor één advies bij de Raad kunnen op preventieve wijze vijf overtredingen worden voorkomen'.
 - Bovendien: geen garantie op niet seponering
 - Ondersteuning (algemene vormingsdagen, training on the job) welkom, maar onvoldoende om kentering te zien
- Omvorming Raad naar ondersteunend orgaan
- Maar ook: is deze Raad noodzakelijk?

Ondersteuning gemeenten



Materieel:

- Ter beschikking stellen van modellen, handleidingen
- Permanent vormingsaanbod
- Mogelijk maken van intergemeentelijke handhavingsambtenaren (bv via een intercommunale)

Financieel:

- Principeel: financiële ruimte van gemeente moet voldoende groot zijn om handhavingsbeleid te kunnen voeren
- Als Vlaanderen financieel ondersteunt moet die ondersteuning voldoende groot zijn en voldoende lang in tijd

BIJLAGE 3:

Presentatie van de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening
en Onroerend Erfgoed

SARO
Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

Toelichting van het advies van de SARO van 27 januari 2010
over het ontwerp ruimtelijk handavingsplan
Commissie ruimtelijke ordening, Vlaams Parlement, 5 mei 2010

Filiep Loosveldt
voorzitter SARO
saro@vlaanderen.be

Algemene beoordeling
uittekenen van een planmatige aanpak van
de handhaving is wenselijk

Algemene beoordeling

Nood aan verdere invulling van:

- de planmatige aanpak,
- de strategische en operationele doelstellingen
- de rol en de taken van de verschillende partners,
- de financiële aspecten.

Planmatige aanpak

- Ga uit van een grondige analyse van het huidige handhavingsbeleid.
- Heb aandacht voor vereenvoudiging van de regelgeving.

Planmatige aanpak

- Heb meer aandacht voor overleg met alle betrokkenen.
- Heb aandacht voor fasering en verduidelijk de tijdshorizon

Strategische doelstelling

Aanpak op twee sporen: preventieve aanpak en curatieve aanpak.

De Raad vraagt om in het plan sterker de nadruk te leggen op de belangrijke rol van de preventieve aanpak en van sensibilisering.

Operationele doelstellingen

Operationele doelstellingen zijn te vaag en onvoldoende concreet.

De Raad vraagt verdere verduidelijking van:

- de verschillende partners in het handhavingsbeleid
- de taken en prioriteiten van de verschillende partners

Duiding van de verschillende partners

De Vlaamse overheid de gemeenten, de parketten en politie zijn partners in de handhaving ruimtelijke ordening.

Erken dat de provincies geen rol wensen op te nemen.

Bewaak de specifieke rol van de HRH.

Taken verschillende partners

Het ontwerpplan vult de taken van de Vlaamse overheid in en *'schuift de andere taken door naar de gemeenten'*.

- gemeenten en Vlaamse overheid zijn gelijkwaardige partners
- duidelijke taakomschrijvingen voor alle betrokken partners noodzakelijk

Prioriteiten Inspectie RWO

1. Ruimtelijk kwetsbaar gebied: ok
2. Gebiedsgericht beleid: niet enkel weekendverblijven
3. Flagante, persgevoelige misdrijven: objectieve criteria
4. Inbreuken overheden: -
5. Toezien engagementen: welke? Indeplaatstelling?
6. Naleving informatieverplichtingen: -
7. Inbreuken woonkwaliteit onroerend erfgoed: vraag naar geïntegreerde afstemming ruimtelijke ordening – onroerend erfgoed - wonen

Financiële aspect

- Geef inzicht in de inzet van mensen
- Geef inzicht in de inzet van middelen

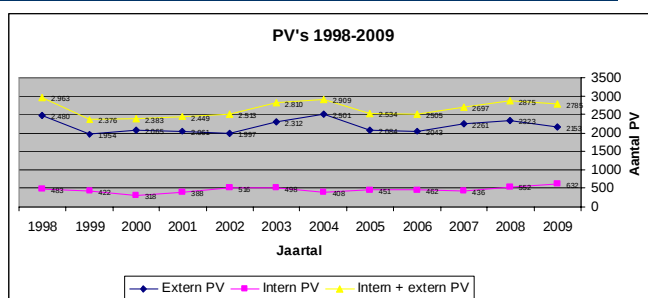
BIJLAGE 4:

Presentatie van het Agentschap Inspectie Ruimtelijke Ordening,
Wonen en Onroerend Erfgoed

HANDHAVING RUIMTELIJKE ORDENING

Hoorzitting Vlaams
Parlement
5 mei 2010
AGENTSCHAP INSPECTIE
RWO

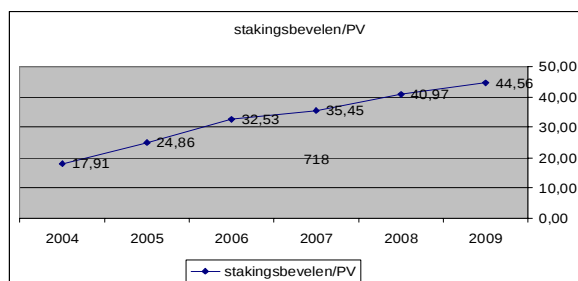
EVOLUTIE



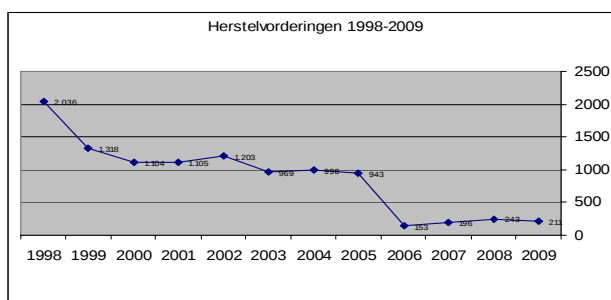
EVOLUTIE



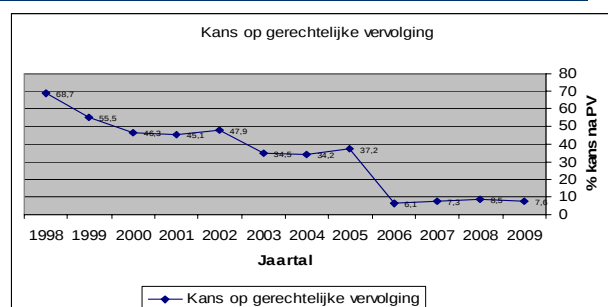
EVOLUTIE



EVOLUTIE



EVOLUTIE



EVOLUTIE

• Gegevens Justitie 2006-2008

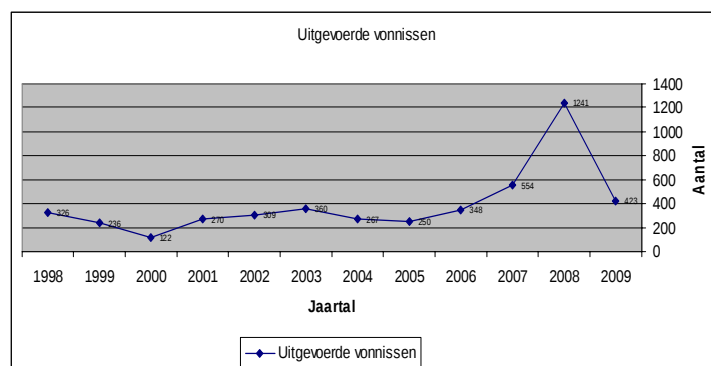
– 3,23 % van PV's leidt tot dagvaarding

2006 : 5,99 %

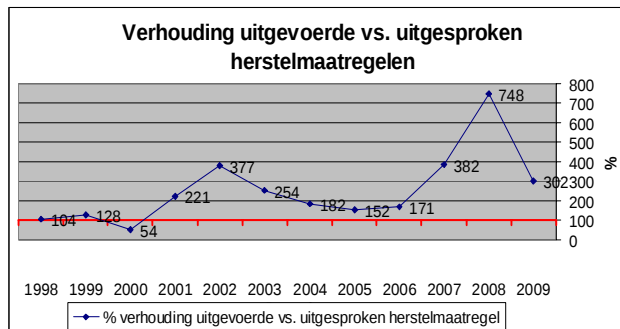
2007 : 3,33 %

2008 : 1,2 %

EVOLUTIE



EVOLUTIE



ANALYSE

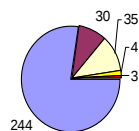
- ONSTABIELE REGELGEVING
 - VEEL WIJZIGINGEN
 - BETWISTE WIJZIGINGEN
- GEEN SLUITENDE REGLEMENTERING
 - INDIVIDUELE SCHULDAANSPRAKELIJKHEID
 - ONMOGELIJKHEID TOT HANDHAVEN
 - bv. na overlijden, faillissement, na uitspraak Raad van State (niet-kwetsbare gebieden)

ANALYSE

- **ONAANGEPAST INSTRUMENTARIUM**
 - GERECHTELIJKE HANDHAVING STUIT OP ZIJN GRENZEN
 - PRIORITEITEN EN WERKLAST PARKETTEN
 - STAKINGSBEVEL ONDER VUUR
 - MINNELIJKE SCHIKKING ONBRUIKBAAR
 - ZWARE, INEFFICIËNTE ADVIESPROCEDURES
 - GROTE BELASTING VORDERENDE OVERHEDEN
 - ONDOORZICHTIGE ADVIESPRAKTIJK HRH
 - GEEN INHOUDELIJKE, ONDERSTEUNENDE ADVIEZEN HRH
 - GEEN KEUZE HERSTELMAATREGEL, MAAR KEUZE HRH NIET TE HERSTELLEN

ANALYSE

Analyse adviespraktijk 198bis



☐ Gn advies, HM toegekend of rechtsherstel
☐ Advies nt eensl, toch HM toegekend
☐ Gn advies, HM niet toegekend
☐ Advies eensl, HM toegekend
☐ Advies nt eensl, HM nt toegekend

ANALYSE

- KEUZE VAN DE HERSTELVORM
DECRETAAL VAST GESCHREVEN
 - DIENT NIET STEEDS DE RUIMTELIJKE
ORDENING
 - MAAKT COHERENT EN EFFECTIEF (LOKAAL)
HANDHAVINGSBELEID MOEILIJK OF
ONMOGELIJK

ANALYSE

- ARREST HAMER
 - AFHANDELING BOUWINBREUK BINNEN
REDELIJKE TERMIJN
 - NOOD AAN SNELLERE PROCEDURES
 - COMPENSATIEREGELING BIJ
OVERSCHRIJDEN REDELIJKE TERMIJN

ANALYSE

- RECHTSONZEKERHEID
 - VERJARING
 - VERMOEDEN VAN VERGUND ZIJN

VERBETERVOORSTELLEN

- HERPOSITIONEREN HRH
- INVOEREN VAN ADMINISTRATIEVE HANDHAVING
- HANDELEN BINNEN REDELIJKE TERMIJN
 - COMPENSATIE OP AFBRAAKKOSTEN BIJ ONREDELIJKE TERMIJN
- AANVULLENDE OBJECTIEVE AANSPRAKELIJKHEID
- HERZIEN VAN KEUZEREGELS HERSTEL
- VERMOEDEN VERGUND ZIJN HERWERKEN TOT UITZONDERLIJKE REGULARISATIEPROCEDURE

BIJLAGE 5:

Tekst van de heer Pierre Lefranc, magistraat

Eerste bedenkingen bij
het ontwerp van handhavingsplan ruimtelijke ordening¹

Inleiding²

1. Naar aanleiding van een interpellatie over het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening in Vlaanderen is het initiatief ontstaan in deze commissie om een hoorzitting te houden over het ontwerp van het handhavingsplan ruimtelijke ordening dat door de Vlaamse regering op 11 december 2009 voorlopig werd vastgesteld (*Hand. Vl.Parl. 2009-10, 17 maart 2010*).

Ik nam kennis van dit ontwerpplan, alsook van de adviezen die werden verstrekt door de Strategische Adviesraad Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed (SARO), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (HRH).

Ik stel vast dat de minister van oordeel is dat deze adviezen zo “*fundamenteel*” zijn dat de Vlaamse regering het mij meegedeelde ontwerpplan “*fundamenteel (zal) moeten herwerken*” (*Hand. Vl.Parl. 2009-10, 17 maart 2010, 7*),

2. Ik lees ook dat het handhavingsplan voor de minister een antwoord moet vormen op de aanbeveling 2008-13 van de Vlaamse Ombudsdienst (*Verslag Vl.Parl. 2009-10, 11*) dat als volgt luidt:

“De Vlaamse overheid, en met name het agentschap Inspectie RWO, moet samen met de gemeenten investeren in een actief en consequent handhavingsbeleid, waarbij bouwovertreddingen tijdig worden opgespoord en vastgesteld en herstellvorderingen worden ingediend binnen een redelijke termijn. Dat veronderstelt onder meer een efficiënte coördinatie met de politiediensten en met het parket.”

3. Hierna volgen een aantal bedenkingen die bij de lezing van het ontwerpplan zijn opgekomen, uitgaand van de vaststellingen hiervoor dat het ontwerpplan grondig zal herwerkt worden en de aanbeveling van de Vlaamse Ombudsdienst zal meegenomen worden in het definitief handhavingsplan.

4. Het handhavingsbeleid moet gevoerd worden over het hele Vlaamse grondgebied, dat ongeveer 1.352.000 ha (of 13.520 km²) bedraagt en is onderverdeeld in ruimtelijk kwetsbare en niet-kwetsbare gebieden. Voortgaand op de ruimteboekhouding in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (in 1997, pag. 535) kan het ruimtelijk kwetsbaar gebied thans geschat worden op ongeveer 189.000 ha (of 1.890 km²)³ en het ruimtelijk niet kwetsbaar gebied op ongeveer 1.163.000 ha (of 11.630 km²)⁴.

1 Hierna : ontwerpplan.

2 De tekst die hierna volgt is louter persoonlijk en kan niet worden toegeschreven aan een derde.

3 112.000 ha “natuur en reservaat”, 43.000 ha “bos” en 34.000 ha “overig groen” (i.e. groen- en parkgebied en bufferzones).

4 227.500 ha “wonen”, 55.000 ha “industrie”, 127.500 ha “recreatie”, 57.000 ha “overige bestemmingen”, 806.000 ha “landbouwgebied” waarvan 335.600 ha landschappelijk waardevol agrarisch gebied (*Verslag, Parl.St., Vl.Parl.,*

A. Handhavingsbeleid = ook streven naar ruimtelijke kwaliteit

5. De strategische doelstelling van het ontwerpplan (pag. 5), m.n. *“dat de regelgeving inzake ruimtelijke ordening correct wordt nageleefd”* zal iedereen die sympathiseert met de rechtsstaat, onderschrijven.

In het ontwerpplan wordt aangenomen dat om dat doel te bereiken, een handhavingsbeleid moet worden gevoerd dat zowel preventief als curatief van aard moet zijn. Het uitgangspunt bij die strategie dat – hoe hard er ook aan preventie wordt gewerkt – *“er steeds misdrijven (zullen) gepleegd worden die een herstel vragen”* (ontwerpplan, pag. 5), zal ook door alle bewakers van de rechtsstaat worden onderschreven.

Het komt mij echter voor dat bij het bepalen van de *“strategische doelstelling”* de nadruk al te zeer wordt gelegd op één bepaald aspect van het handhavingsbeleid, m.n. het strafrechtelijk aspect (de wet doen naleven) en minder op het *“rechtsherstel”* dat *“zo snel mogelijk, zo goed mogelijk”* (ontwerpplan, pag. 5) moet worden verwezenlijkt.

Nochtans dringt het door de decreetgever in artikel 1.1.4 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) opgelegde streven *“naar ruimtelijke kwaliteit”* bij het uitoefenen van eender welke bevoegdheid inzake ruimtelijke ordening (plannen – vergunnen – handhaven) zich aan elk (bevoegd) bestuur op. Het handhavingsplan moet dan ook gestalte geven aan dit decretale doelstellingenartikel dat luidt als volgt:

“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 stelling vindt steun in de cassatierechtspraak waarin wordt aangenomen de beslissing van het bevoegde bestuur om een bepaalde herstelmaatregel te vorderen, uitsluitend mag zijn genomen met het oog op *“de goede ruimtelijke ordening, zoals onder meer bepaald”* in het voormelde doelstellingenartikel (o.m. Cass. 4 november 2008, P.08.0086.N; Cass. 4 november 2008, P.08.0081.N).

6. Het valt in dit verband ten andere op dat de Vlaamse regering bij de opmaak van het handhavingsplan de decreetgever niet volgt in zijn overtuiging dat het *“aangewezen (is) dat ook de handhavingsinstanties uit het beleidsdomein Leefmilieu en Natuur worden betrokken, inzonderheid de Hoge Raad voor de Milieuhandhaving”* zodat *“een afstemming (kan) worden verwezenlijkt tussen de planmatige handhaving voor dat beleidsdomein en de planmatige handhaving voor de ruimtelijke ordening”* (MvT, Parl.St., Vl. Parl., 2008-09, nr. 2011/1).

2008-09, 2011/6, 15) dat tot 1 september 2009 vanuit handhavingsoogpunt nog ruimtelijk kwetsbaar gebied was.

B. Handhavingsbeleid = straf- én herstelbeleid

7. Art. 6.1.4. §1 VCRO bepaalt wat volgt:

“De Vlaamse Regering stelt een Handhavingsplan vast binnen de zes maanden na haar aantreden.

Het Handhavingsplan omvat:

- 1° beleidsregels betreffende een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de bevoegdheden van de stedenbouwkundige inspecteurs en de door de Vlaamse Regering of de 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.”

Het handhavingsplan omvat volgens deze decretale bepaling grosso modo twee soorten maatregelen: beleidsregels en aanbevelingen. De *beleidsregels* gaan terug op de uitoefening van de (in het VCRO bedoelde) bevoegdheden door de “eigen” ambtenaren belast met toezicht en/of herstel.⁵ Met beleid wordt onmiskenbaar *herstelbeleid* (art. 6.1.4, § 1, 1°, 2° en 3° VCRO) te onderscheiden van *strafbeleid* (art. 6.1.4, § 1, 4° VCRO), bedoeld. Wat betreft het *strafbeleid* (“*aanpak van (stedenbouw-)misdrijven*”) kan de Vlaamse regering hoogstens *aanbevelingen* in een handhavingsplan opnemen.

Het *handhavingsbeleid* dat de Vlaamse regering middels het handhavingsplan wil (doen) voeren, heeft m.i. dus twee componenten: een *straf*- en een *herstelbeleid*. Het strafbeleid heeft de focus op het opsporen, vervolgen en bestraffen van de “*misdrijven*” terwijl het herstelbeleid focust op het voorkomen en beëindigen van de aantasting van “*de goede ruimtelijke ordening*”.

8. Het komt mij voor dat dit onderscheid niet of te weinig wordt gemaakt in het ontwerpplan. Een planmatige aanpak van de handhaving vereist m.i. dat beide componenten goed onderscheiden worden. Niet alleen omdat ze een verschillende finaliteit hebben. Maar ook omdat de taken die bij de respectieve componenten horen, moeten worden vervuld door verschillende instanties die zich op verschillende niveau's bevinden.

⁵ Deze beleidsregels richten zich dus niet tot de lokale en federale politie niettegenstaande het feit dat de toezichtsbevoegdheden van de “eigen” ambtenaren (art. 6.1.5 VCRO) niet beletten dat “de agenten en de officieren van gerechtelijke politie” met diezelfde bevoegdheden belast blijven.

C. Strafbeleid (opsporing/vaststelling): geen overleg met de politie

9. De decreetgever heeft het advies van de Minaraad om het handhavingsplan niet te koppelen aan een regeringscyclus niet gevolgd omdat *“het handhavingsbeleid niet los kan worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten”*. Immers, zo wordt gesteld, *“handhaven kan niet los worden gezien van het stellen van rechtspolitieke prioriteiten, omdat nu eenmaal niet alle inbreuken kunnen worden opgespoord. Er moet een selectie worden gemaakt en een beleid worden gevoerd.”* (MvT, Parl.St., VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1). Deze visie heeft duidelijk alleen uitstaans met het te voeren *strafbeleid*, waaromtrent de Vlaamse regering enkel aanbevelingen kan doen in het handhavingsplan, waarvoor - nog steeds volgens de memorie van toelichting - om consistent te zijn, *“in het handhavingsplan ook de nodige prioriteiten (zullen) worden gesteld op het vlak van het opsporen en vervolgen van inbreuken”*.

Het is dan ook logisch dat in de hiervoor aangehaalde memorie van toelichting wordt gesteld dat bij het opmaken van het handhavingsplan *“het Openbaar Ministerie en de politiediensten worden betrokken”*. Ook de Vlaamse Ombudsdienst wijst in zijn aanbeveling 2008-13 (supra) op de noodzaak tot coördinatie met de politiediensten en de parketten.

10. In dit verband valt het bij de lezing van het ontwerpplan (pag. 4, 8 en 9) meteen op dat er kennelijk *geen* overleg is geweest met de *politie*. Het ontwerpplan vertoont op dat punt een *belangrijke leemte*. Het hele politieapparaat (de federale en de lokale politie onderverdeeld in 118 politiezones, waarvan 35 eengemeentezones en 83 meergemeentezones) biedt immers een niet onaanzienlijk aantal politieambtenaren die over de wettelijk vereiste vaststellings-/opsporingsbevoegdheid (art. 6.1.5 VCRO) beschikken voor het (hele) Vlaamse grondgebied. In het ontwerpplan (pag. 8) moet de Vlaamse regering zelfs ootmoedig toegeven niet te weten hoeveel politieambtenaren (kunnen) worden ingezet voor het uitoefenen van deze *“verbaliserende bevoegdheid”*.

11. Deze leemte wordt des te belangrijker nu uit het ontwerpplan (pag. 7) kan worden opgemaakt dat er op het vlak van de *“aanwezigheid op het terrein – verhogen van de pakkans – verbaliserende ambtenaren”* er *“tal van blinde vlekken (blijken) te zijn waar geen tot bijna geen controles plaatsvinden”*. Het ontwerpplan komt er zelfs niet toe om in dit verband enige aanbeveling te doen aan de politiediensten. Het blijft bij een vage intentie om *“duidelijke afspraken te maken met de politie”* zodat *“de aanwezigheid op het terrein (kan) worden verhoogd”*. Het valt daarnaast ook nog op dat in het ontwerpplan de noodzaak *“aan de begeleiding en opleiding van lokale en federale politie”* wordt erkend.

12. Het mag dan ook niet verwonderen dat *“ruimtelijke ordening”* geen prioriteit of aandachtspunt is voor de politie (cfr. Jaarverslag 2009 VI. Ombudsdienst, pag. 148), zelfs niet voorkomt, in het nationaal veiligheidsplan 2008-2011 of de jaarverslagen of -rapporten van de federale en/of lokale politie. Symptomatisch hiervoor is volgend praktijkgeval in een bepaalde lokale politiezone: één politie-inspecteur (die is aangeduid als – enige - milieuverantwoordelijke) is (bijkomstig) belast met leefmilieu/ruimtelijke ordening voor de betrokken politiezone (leefmilieu/ruimtelijke ordening is niet zijn hoofdtaak en geen prioriteit van de politiezone); na zijn mutatie naar een andere politiezone (waar hij opnieuw als milieuverantwoordelijke fungeert) wordt er in de eerste politiezone geen politie-inspecteur als milieuverantwoordelijke meer aangeduid maar worden de lopende milieudossiers toebedeeld aan de wijkinspecteurs die de materie evident niet beheersen.

D. Strafbeleid (opsporing/vaststelling): afwezigheid van het provinciaal niveau (5 provincies)

13. De vereniging van Vlaamse Provincies (VVP) merkt terecht op dat de VCRO *“in het kader van de herstellvordering”* geen taakstelling voorziet voor de provincie (ontwerpplan, bijlage 3). Het standpunt van de VVP (en van het College van Vlaamse Gedeputeerden) dat *“de deputaties (...) geen vragende partij (zijn) om mee te werken aan handhaving”* (ontwerpplan, pag. 7) doet niets af aan de wil van de decreetgever blijkens in artikel 6.1.5, eerste lid VCRO, m.n. dat de *gouverneur* (als commissaris van de Vlaamse regering) ambtenaren van de *provincie* aanwijst om de stedenbouwmisdrijven in de provincie *op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal*.

14. Uit het ontwerpplan (pag. 7-8) moet noodzakelijkerwijze afgeleid worden dat de Vlaamse regering geen uitvoering kan of wil geven aan deze wil van de decreetgever provinciale ambtenaren voor die verbaliseringstaak te doen aanduiden. Hieruit moet bijgevolg worden besloten dat deze zinsnede in artikel 6.1.5, eerste lid in feite een lege doos is.

15. De Vlaamse regering komt er dan ook niet toe om beleidsregels of zelfs maar aanbevelingen m.b.t. deze door de decreetgever voorziene provinciale verbaliseringstaak in het ontwerpplan te formuleren. Het blijft bij een loutere intentie om *“de provincies (te) proberen ervan te overtuigen een effectieve rol inzake handhaving op te nemen”* (ontwerpplan, pag. 8). Die rol waarvan de provincies zouden moeten worden overtuigd, is bovendien niet de verbaliseringstaak van provinciale ambtenaren die de decreetgever voor ogen had, maar enkel het voeren van een mogelijk informatiebeleid en/of het op zich nemen van een taak van toezicht op (de handhaving door) de gemeenten. Het lijkt erop dat zelfs voor zo'n rol veel overtuigingskracht nodig zal zijn nu de VVP al heeft laten verstaan dat *“binnen het huidige personeelsbestand (...) er absoluut geen ruimte (is) om nog toezichtstaken erbij te nemen”* (ontwerpplan, bijlage 3).

E. Strafbeleid (opsporing/vaststelling): schoorvoetend ingevuld door de gemeenten

16. Uit het ontwerpplan (pag. 8) blijkt dat er 85 gemeenten zijn die in totaal 126 ambtenaren hebben aangesteld met verbaliserende bevoegdheid. Derhalve hebben niet minder dan 223 gemeenten van de 308 gemeenten in Vlaanderen nog steeds *geen* ambtenaar of ambtenaren met verbaliseringsbevoegdheid aangesteld. Volgens de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) is het *“vaak (...) een bewuste keuze”* van die gemeenten om *“geen ambtenaar met opsporingsbevoegdheid”* te hebben (ontwerpplan, bijlage 5). Voor deze (bewuste) optie worden grosso modo vier redenen opgegeven: 1) de gemeentelijke ambtenaar staat te dicht van de burger zodat het *“voor hem of haar (...) het echt niet eenvoudig (is) om tegelijk aan handhaving te doen”*, 2) door de extra taken (naast de vergunningverlening) waarmee de gemeentelijke bevoegde diensten thans belast worden (het opmaken van ruimtelijke structuur- en ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen) kunnen zij momenteel *“(g)een actieve rol opnemen in de handhaving”*, 3) het feit *“dat van alle pv's die in verband met ruimtelijke ordening worden opgemaakt, uiteindelijk maar 17 procent daadwerkelijk wordt vervolgd”*, en 4) het feit dat het zelfs *“voor recente en flagrante gevallen die niet vergunbaar zijn, daadwerkelijk de goede ruimtelijke ordening aantasten (...) heel moeilijk (is) een eensluidend akkoord (te) krijgen van de Hoge Raad voor het Herstelbeleid”* (ontwerpplan, bijlage 5). Deze vaststelling noch deze redengeving doen iets af aan de wil van de decreetgever blijkens artikel 6.1.5, eerste lid VCRO dat de gouverneur *ambtenaren van de gemeenten* in zijn provincie aanwijst om de stedenbouwmisdrijven in hun gemeenten *op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal*.

17. Uit het ontwerpplan (pag. 8) moet noodzakelijkerwijze worden afgeleid dat de Vlaamse regering geen uitvoering kan of wil geven aan deze wil van de decreetgever om gemeentelijke ambtenaren voor die verbaliseringstaak te doen aanduiden. Hieruit moet bijgevolg worden besloten dat ook deze zinsnede in artikel 6.1.5, eerste lid VCRO een in belangrijke mate lege doos dreigt te blijven in de feiten.

18. De Vlaamse regering lijkt dit probleem wel in te zien maar komt dan niet verder dan het uiten van een loutere intentie om de mogelijkheid te onderzoeken tot uitbreiding van de mogelijkheid tot de gezamenlijke aanstelling van gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaren in een intergemeentelijke samenwerkingsverband (artikel 1.4.6, § 2 VCRO) naar gemeentelijke handhavingsambtenaren.

F. Strafbeleid (opsporing/vaststelling): Agentschap Inspectie RWO onderbemand

19. Uit het ontwerpplan blijkt dat het agentschap Inspectie RWO momenteel beschikt over 13,5 VTE's die verbaliserend optreden. Daar komt bij 10 VTE's (zowel verbalisanten als administratieve krachten) waarvan 4 nog niet definitief zijn aangeworven. De in de vorige legislatuur nog toegezegde 7,6 VTE's *“kunnen door de besparingen niet meer worden geworven”*. In de nota van de minister aan de leden van de Vlaamse regering wordt erkend dat deze beperking *“het mogelijke handhavingsniveau negatief (zal) beïnvloeden”*.

20. Het verbaast niet dat in het ontwerpplan uitdrukkelijk wordt erkend dat *“ermee rekening houdende dat de verkorte verjaringstermijnen inzake het vorderingsrecht van de overheid een snellere reactiesnelheid en activiteit vereisen (...) er ook bij de gemeenten verbaliserende ambtenaren moeten bijkomen of de taakverdeling en/of afstemming met de politie wordt verbeterd”* (ontwerpplan, pag. 8). Hiermee wordt in het ontwerpplan implicet erkend dat het agentschap Inspectie RWO over onvoldoende personeel beschikt voor het opsporen en vaststellen van stedenbouwmisdrijven (cfr. Jaarverslag 2009 VI. Ombudsdienst, 148).

21. De terughoudendheid van de gemeenten en het gebrek aan overleg met de politie, zoals hiervoor werd vastgesteld, laten voorspellen dat de *randvoorwaarde van meer verbaliserende ambtenaren en/of een duidelijke afspraak met de politiediensten* (ontwerpplan, pag. 9) niet snel zal ingevuld worden.

G. Strafbeleid: onvolkomen taakverdeling

22. In het ontwerpplan (pag. 10) wordt gewag gemaakt van *“de taakverdeling (in het verleden) tussen de Vlaamse overheid en de gemeenten inzake de inspecties en de vorderende bevoegdheid”*. Die taakverdeling zou moeten volgen uit de prioriteitennota die als bijlage is gevoegd bij de – op heden niet afgeschafte – omzendbrief RO/97/05 van 29 juli 1997. Dit is niet correct. De prioriteitennota heeft *“de bedoeling te komen tot complementaire werkafspraken tussen de administratie en het gerecht”*, bepaalt dat *“elke overheid (gemachtigde ambtenaar, gemeente, politie, enz) soeverein bevoegd (blijft) om op te treden in alle stedenbouwmisdrijven”*, en bepaalt voorts enkel de prioriteiten van de GSI (voorheen de gemachtigde ambtenaren) door te voorzien dat zij in de aangeduide prioritaire gebieden en in de aangeduide flagrante gevallen, preventief zullen optreden en de zaak dus niet zullen doorschuiven naar de gemeenten. Deze prioriteitennota is overigens niet het resultaat van overleg tussen de bevoegde Vlaamse overheidsinstanties en de gemeenten, maar van het overleg tussen de bevoegde Vlaamse overheidsinstanties en de parketten-generaal.

23. Ook de (nieuwe) prioriteitenlijst die in het ontwerpplan (pag. 10) is opgenomen is niet het resultaat van overleg met de gemeenten maar spruit voort uit de resultaten van het overleg met de expertisecel Leefmilieu en Stedenbouw dat moe(s)t leiden tot *“een nieuwe prioriteitennota vervolgingsbeleid van de procureurs-generaal”*. Het ontwerpplan legt thans – in tegenstelling tot voorheen – aan de gemeenten, zonder overleg, een exclusieve *“toezichts- en vorderingstaak (...) ten aanzien van alle andere inbreuken”* dan deze vermeld in de voormelde prioriteitenlijst op. Daarnaast legt het ontwerpplan (pag. 11) aan de gemeenten op om *elke* overtreding op *de gewestelijke prioriteiten* verbaliseren en aan de GSI mee te delen hoewel *“een actieve opsporing op het vlak van de prioriteiten”* wordt toebedeeld aan de GSI en de ambtenaren van het agentschap Inspectie RWO.

24. In het ontwerpplan (pag. 10) wordt erkend dat deze *“nieuwe taakverdeling (...) een enorme inzet van mensen en middelen zou betekenen”* waardoor elke gemeente *“eveneens beleidskeuzes (zal) moeten maken”* en op haar beurt zal moeten *“communiceren en af(...)toetsen bij de parketten opdat hun beleid vervolg kan krijgen voor de hoven en rechtbanken”*. Opvallend is ook dat in het ontwerpplan wordt aangenomen dat beleidskeuzes impliceren dat *“zaken aan inspectie zullen ontsnappen aangezien een volledige controle onmogelijk is”* (pag. 11) terwijl mag verondersteld worden dat het strafbeleid en de keuzes die daarbij moeten worden gemaakt, erop gericht zijn om alle stedenbouwmisdrijven op te sporen en vast te stellen, zo niet (planmatig) te bepalen welke categorie(ën) stedenbouwmisdrijven niet(actief) zullen worden opgespoord.

25. Het ontwerpplan (pag. 13) stelt dat *“dezelfde taakverdeling voor wat betreft het verbaliseren (...) ook van toepassing (is) op het vorderen van de herstelmaatregelen”*, m.a.w. ook voor het voeren van een herstelbeleid. Ook deze taakverdeling blijkt niet voorafgaandelijk te zijn overlegd met de gemeenten.

F. Strafbeleid (vervolg): leemte in het overleg met de parketten

26. Uit het ontwerpplan blijkt dat er overleg werd gepleegd met de parketten-generaal waaruit een prioriteitenlijst die geldt voor de GSI, is voortgekomen. Dat overleg heeft kennelijk niet geleid tot concrete afspraken over het door de parketten te voeren vervolgingsbeleid voor deze zgn. prioritaire misdrijven. Van enige coördinatie met de parketten over het te voeren handhavingsbeleid, zoals aanbevolen door de Vlaamse Ombudsdienst (supra), is weiging of geen sprake in het ontwerpplan.

27. Een vervolgingsbeleid voor de zgn. niet-prioritaire misdrijven waarvan de opsporing aan de gemeenten wordt overgelaten, moet volgens het ontwerpplan nog overlegd worden tussen de respectieve (308) gemeenten en de parketten.

28. Uit één van de slotbemerkingen in het ontwerpplan (pag. 23) moet bovendien opgemaakt worden dat het overleg over het vervolgingsbeleid weinig perspectieven zou bieden: de globale werklast bij de parketten en rechtbanken *“zorgt er voor dat er jaarlijks slechts een beperkt aantal dossiers m.b.t. bijzondere wetgeving kunnen worden gedagvaard”* (een pijnpunt dat ook reeds in het Jaarverslag 2009 van de Vlaamse Ombudsdienst (pag. 148) werdesignaleerd). Het ontwerpplan (pag. 14) komt in dit verband niet verder dan het aanreiken aan de GSI en het CBS van een noodoplossing *“als het snel moet gaan”*. Die oplossing bestaat erin dat laatstgenoemden overgaan tot *“de rechtstreekse correctionele of burgerlijke dagvaarding of tot het inleiden van een milieustakingsvordering”*.

G. Herstelbeleid: ondersteunende rol HRH bij het vorderen van het herstel?

29. Uit de cassatierechtspraak volgt dat de bevoegde besturen (de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs (GSI) en de colleges van burgemeester en schepenen (CBS)) de bevoegdheid toekomt om een herstelbeleid te voeren (o.a. Cass. 23 september 2008, P.08.0280.N; Cass. 4 november 2008, P.08.0081.N). Die beleidsvrijheid van de bevoegde besturen is begrensd door de noodzaak om de mogelijke aantasting van de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken (o.m. Cass. 18 maart 2008, P.07.1509.N). Dat onderzoek is bepalend voor de beslissing van de bevoegde besturen om al dan niet een herstelmaatregel te vorderen.

30. Artikel 6.1.7 VCRO vereist *een positief advies* van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (HRH) *voorafgaandelijk aan het inleiden van een herstellvordering voor de rechter* door de GSI en het CBS. In het ontwerpplan (pag. 13) wordt nog de oude terminologie (“eensluidend” advies van de HRH) aangewend.

Het kan niet betwist worden dat de HRH geen administratief rechtscollege is maar een louter orgaan van actief bestuur (Jaarverslag 2005, 4 en 5), meer bepaald een adviesorgaan (Arbitragehof 14/2005, 19 januari 2005). Indien de decreetgever initieel de HRH heeft opgevat als een filter tussen de minister, de administratie en de rechterlijke macht” (*Parl.St.*, VI. Parl. 2002-03, nr. 1566/7, 27) dan lijkt het ontwerpplan dat de ene keer (pag. 13) wat te nuanceren door te stellen dat de HRH “*de overbieden in het maken van de juiste herstelkenze ondersteunt*”, en de andere keer (pag. 14) dan weer niet door de HRH te bestempelen als een van de *handhavingspartners*.

Het is m.i. correcter te stellen dat de HRH (met deze adviesbevoegdheid) zich *boven* de bevoegde besturen én de rechter situeert. De HRH staat niet naast maar *boven de handhavende besturen* omdat deze laatste nu eenmaal over een positief advies moeten beschikken willen zij hun herstellvordering op ontvankelijke wijze inleiden voor de rechter (art. 6.1.41, § 6 VCRO). Het feit dat het betrokken bestuur (of een derde belanghebbende) bij de HRH een gemotiveerd verzoek tot heroverweging kan instellen tegen de afgifte van een negatief advies, doet niets af aan deze vaststelling. Indien de stelling van de HRH dat een negatief advies de toegang tot de rechter voor de bevoegde besturen belet (Advies HRH, *Parl.St.*, VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 640), wordt aangenomen, dan rijst de reeds in de rechtsleer geformuleerde vraag of deze besturen zich kunnen beroepen op het grondrecht op toegang tot de rechter.⁶ Het is hoe dan ook frappant dat het systeem zo is opgevat dat een negatief advies dat in wezen een bestuurshandeling is met rechtsgevolgen (voor het bestuur én derde-belanghebbenden), niet aan het oordeel van een rechter mag of kan worden onderworpen terwijl een herstellvordering zonder uitzondering aan een rechterlijke controle is onderworpen. Op zo'n negatief advies kleeft als het ware de facto een onweerlegbaar vermoeden van wettigheid terwijl het vermoeden van wettigheid van de herstellvordering (na postief advies van de HRH !) wél – uiteraard – weerlegbaar is voor de rechter.

De HRH plaatst zich ook *boven de rechter* nu de rechtspraktijk m.b.t. adviesvragen van de rechter aan de HRH m.b.t. reeds hangende herstellvorderingen, aantoon dat andersluidende (thans negatieve) adviezen de rechter (in eerste aanleg of in hoger beroep) niet heeft belet om de gevorderde herstelmaatregel toch te bevelen: anders dan voor de HRH was voor de rechter in

6 B. Roelandts, “De 7 werken van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid”, *TROS* 2009, (288), 301.

die gevallen de herstellvordering wél afdoende gemotiveerd of waren er wel voldoende dienstige stukken om met kennis van zaken te oordelen over de herstellvordering. Hieruit (alleen al) moet noodzakelijkwijze worden afgeleid dat de HRH aan de bevoegde besturen vanuit wettigheids oogpunt zwaardere eisen stelt aan (het inleiden van) de herstellvordering dan de rechter die bevoegd is voor dit bijzonder contentieux.

Het is nog maar de vraag of de ondersteunende rol die het ontwerpplan zonder verdere uitleg of uitwerking aan de HRH geeft bij *“het maken (door de overheden) van de juiste herstelkenze”* een voldoende antwoord vormt op de aanbeveling 2009-17 van de Vlaamse Ombudsdienst (Jaarverslag 2009, pag. 159) die als volgt luidt:

“De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid moet samen met het agentschap Inspectie RWO en de gemeenten streven naar een betere samenwerking om te komen tot een deugdelijk handhavingsbeleid, waarbij bouwvovertredingen effectief en efficiënt worden aangepakt.”

Het is opmerkelijk dat de frustraties die door de gemeenten over de adviespraktijk van de HRH op verschillende fora hebben geventileerd (ontwerpplan bijlagen 4 en 5; Jaarverslag 2009 Vl. Ombudsdienst, 148-149) in het ontwerpplan niet worden weggewerkt.

H. Herstelbeleid: dwangsom (moet) worden geïnd

31. In zoverre in het ontwerpplan (pag. 15) de ambtshalve uitvoering van *“onuitgevoerde dossiers waarin er geen dwangsom werd bepaald”* wordt voorgesteld, past het te verwijzen naar recente rechtspraak van het Benelux-Gerechtshof waarin wordt aangenomen dat, in geval de rechter die de hoofdveroordeling heeft uitgesproken een gevorderde dwangsom niet oplegt, hijzelf of een andere rechter die hiervoor bevoegd is dit nog later kan doen wanneer hem dit wordt gevraagd, behalve wanneer hij zonder voorbehoud en beredeneerd de oplegging van een dwangsom heeft uitgesloten (arresten van 17 december 2009, A/2008/2 en A/2008/3 in twee Vlaamse zaken).

32. Artikel 6.1.21, § 1 VCRO bepaalt dat de HRH op gemotiveerd verzoek kan beslissen dat een opeisbaar geworden dwangsom *“slechts gedeeltelijk ingevorderd wordt, of dat deze invordering tijdelijk wordt opgeschort”* rekening houdend met de door de overtreder gestelde handelingen en genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling. Artikel 1385quinquies van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat de *dwangsomrechter* op vordering van de veroordeelde de dwangsom kan opheffen, de looptijd ervan *opschorten gedurende de door hem te bepalen termijn* of de dwangsom *verminderen* ingeval van blijvende of tijdelijke, gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de veroordeelde om aan de hoofdveroordeling te voldoen.

Hier rijst toch de vraag wat het verschil is tussen een beslissing van de HRH dat een dwangsom slechts gedeeltelijk mag worden ingevorderd en een uitspraak van de dwangsomrechter waarbij diezelfde dwangsom wordt verminderd. Beide beslissingen situeren zich m.i. *“op het niveau van de uiteindelijke invordering”* zodat dit argument (zie MvT, *Parl.St.*, VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1) zodat dit argument mij niet kan overtuigen. En wat is het verschil tussen een beslissing van de HRH die de invordering van de dwangsom tijdelijk opschort en een uitspraak van de dwangsomrechter die de looptijd van diezelfde dwangsom voor een bepaalde termijn opschort. Beide opschortingsbeslissingen zijn m.i. per definitie tijdelijk en situeren zich ook op het uiteindelijke niveau van de invordering. De vraagstelling lijkt mij ook legitiem gelet op de discussie die over de bevoegdheid van de HRH is gerezen in deze commissie waarbij de minister o.m. Stelde *“de hoge raad (kan) zeggen dat hij een deel van de niet-betaalde dwangsommen vrijstelt of (kan) zeggen dat de betaling van de reeds verlopen maar niet-betaalde dwangsommen, wordt geschorst”* (*Hand. VI.Parl.* 2009-10, 17 maart 2010, 8). In de rechtsleer is er reeds op gewezen dat *“onrechtstreeks (wordt) ingegrepen op deze hoge 'gerechtelijke' drempel (in de onmogelijkheid verkeren om het herstel uit te voeren), door op administratief vlak een milderende tussenkomst van de HRH te voorzien ten aanzien van invorderingsinitiatieven door het bestuur”*.⁷

Het ontwerpplan voorziet niets m.b.t. deze nieuwe beslissingsbevoegdheid van de HRH maar onderstreept wel dat de praktijk aantoonde dat het gebruik van de dreiging tot inning en de effectieve inning *“de overtreder ertoe aan(...)zet (...) om zelf in de uitvoering van de herstelmaatregel te voorzien”* (pag. 14) en *“het ontbreken van een dwangsom (...) de belangrijkste reden (is) waarom herstelmaatregelen niet worden uitgevoerd”* (pag. 15).

7 Ibid., 297.

I. Herstelbeleid: ambtshalve uitvoering

33. De laatste ambtshalve uitvoering dateert van 3 juli 2000 volgens de toenmalige minister (*Hand. VI.Parl. 2005-06, C 268, 1 juni 2006*) voor wie de dwangsom het handhavingsinstrument bij uitstek is (*Hand. VI.Parl. 2001-02, C 130, 21 februari 2002, 16-17*). Sederdien geldt het “*principe van prioritaire uitvoering onder dwangsom*” aldus de HRH (*Parl.St. VI.Parl. 2005-06, 905/1, 15*). Uit het ontwerpplan (pag. 14) zou op het eerste gezicht kunnen worden afgeleid dat dit principe (op impliciete wijze) behouden wordt.

34. Artikel 6.1.7 VCRO bepaalt dat de GSI en het CBS slechts kunnen overgaan tot het *ambtshalve uitvoeren* van een (door de rechter bevolen) herstelmaatregel wanneer de HRH daartoe voorafgaandelijk een *positief advies* heeft verleend. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan worden afgeleid dat dit advies van de HRH betrekking kan hebben op het tijdstip en de nadere uitvoeringsmaatregelen van de door de rechter bevolen herstelmaatregel (Arbitragehof nr. 14/2005, 19 januari 2005), maar dat die bevoegdheid van de HRH niet zover gaat dat zij de uitvoering als zodanig van rechterlijke beslissingen in de weg zou kunnen staan, vermits dit volgens het Hof in strijd zou zijn zowel met het fundamenteel beginsel van de Belgische rechtsorde volgens hetwelk de rechterlijke beslissingen alleen door de aanwending van rechtsmiddelen kunnen worden gewijzigd, als met de bevoegdheidverdelende regels (Grondwettelijk Hof nr. 5/2009, 15 januari 2009). In het ontwerpplan (pag. 15) wordt er in dit verband op gewezen dat uit de rechtspraak van het Hof Mensenrechten volgt “*dat de handhavende overheden verplicht (zijn) op te treden en uit te voeren binnen een redelijke termijn, weliswaar niet op straffe van verval van deze positieve verplichting, maar op straffe van een vergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn*”. Hier moet ook gewezen worden op de vaste cassatierechtspraak dat het recht op de behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, vervat in artikel 6 EVRM, zich weliswaar uitstrekt tot het recht op een tijdige uitvoering van een definitieve veroordelende rechterlijke beslissing maar dat de partij tegen wie een uitvoerbare rechterlijke beslissing werd uitgesproken en die zelf deze beslissing kan uitvoeren, maar nalaat zulks te doen, zich op dat recht niet vermag te beroepen (Cass. 30 januari 2009, C.05.0585.N).

Pierre Lefranc
18 mei 2010.

BIJLAGE 6:

Statistische analyse van de dossiers ruimtelijke ordening en stedenbouw,
bijlage bij de uiteenzetting van mevrouw Kathleen Desaegher,
hoofdcoördinator van het Expertisenetwerk Leefmilieu en Ruimtelijke Ordening,
en de heer Alain Uyttendaele, statistisch analist bij het parket-generaal van Brussel

Parket bij het Hof van beroep te Brussel

Alain Uyttendaele en Yannick Banturiki

Statistisch analisten

Justitiepaleis

Poelaertplein 1

Tel.: 02/508.65.88 en 02/508.66.19

Brussel, 2 juni 2010

Vraag van dhr. Bart Martens, Voorzitter van de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed, met betrekking tot de dossiers “ruimtelijke ordening en stedenbouw”**Vraagstelling**

Er wordt gevraagd om de beschikbare statistische gegevens over de Vlaamse zaken inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw behandeld op het niveau van de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg voor de periode 2006 – 2009 ter beschikking te stellen van de door dhr. Martens voorgezeten commissie.

Algemene opmerkingen

- a) De cijfers uit de tabellen zijn afkomstig uit de databanken die gevoed worden met de registraties van de correctionele afdelingen van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg. De gegevensextractie gebeurde op 10 januari 2010.
- b) Aangezien de vraag betrekking heeft op het handhavingsniveau in Vlaanderen, vindt men in de tabellen logischerwijze enkel de dossiers behandeld door de parketten van Vlaanderen en Brussel terug. Elk van die 14 parketten registreert de correctionele zaken in het geïnformatiseerd systeem REA/TPI.
De beperking tot Vlaanderen gebeurde door enerzijds de zaken behandeld door de Vlaamse parketten mee te tellen en anderzijds voor het gerechtelijk arrondissement Brussel een beperking te maken op basis van een combinatie van de verbaliserende overheid (waar geen rekening gehouden werd met processen-verbaal opgesteld door de politiediensten die gevestigd zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) en de pleegplaats (waar geen rekening gehouden werd met feiten gepleegd buiten het Vlaams Gewest). Een lichte overschatting (van vermoedelijk enkele tientallen dossiers) is echter mogelijk aangezien de pleegplaats niet steeds correct geregistreerd werd. Elke zaak die niet geverbaliseerd werd door één van de Vlaamse lokale politiediensten en waarvoor de pleegplaats niet duidelijk geregistreerd werd in het REA/TPI-systeem, wordt in deze analyse meegeteld. Dit terwijl de kans reëel is dat deze dossiers geen link hebben met inbreuken gepleegd binnen het Vlaams Gewest waardoor er in het totaal dus enkele “vals positieven” verrekend zitten.
- c) De gegevens die hier behandeld worden, betreffen enkel correctionele inbreuken die gepleegd werden door *meerderjarige* personen. Inbreuken toegeschreven aan minderjarigen worden behandeld door de afdeling “jeugd” van de parketten bij de

rechtbanken van eerste aanleg. De analisten bij de parketten-generaal en bij het College van procureurs-generaal beschikken niet over de gegevens met betrekking tot inbreuken gepleegd door minderjarigen hetgeen voor deze vraag geen probleem vormt aangezien de in deze vraag geviseerde inbreuken in regel niet door minderjarigen gepleegd worden.

- d) Aan de zaken die op het parket toekomen, wordt door het Openbaar Ministerie een voornaamste tenlastelegging en eventueel één of meerdere bijkomende tenlasteleggingscodes (preventiecodes) toegekend. Er moet in elk geval aan de zaak een voornaamste tenlastelegging toegekend worden op het ogenblik dat deze in het geïnformatiseerd systeem van de parketten wordt ingevoerd. De registratie van bijkomende tenlasteleggingen gebeurt niet overal; sommige parketten registreren deze niet. De in dit document vermelde statistieken zijn gebaseerd op alle zaken waarin minstens één van de volgende tenlasteleggingscodes geregistreerd werd:

“66A = Openbare werken (belemmering van uitvoering)”,

“66B = Ruimtelijke ordening en stedenbouw”,

“66C = Reclameborden”,

“66F = Decreet 3.3.1976 - Vlaamse Gemeenschap - bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten” en

“66G = Vellen hoogstammige bomen”.

Deze keuze komt overeen met de selectie die we in november 2009 maakten n.a.v. een overeenkomstige vraag afkomstig van dhr. Piet VANHOUTTE, afdelingshoofd van de Inspectie RWO.

Wanneer meer dan één van de geselecteerde codes voorkomt in eenzelfde zaak, wordt deze zaak in de tabellen gepresenteerd op basis van de voornaamste van die geselecteerde tenlasteleggingen.

- e) Zaken die op het moment van de gegevensextractie nog niet in hun totaliteit op het parket beland zijn, worden niet meevertrekend. Concreet verwijzen we naar de zogenaamde ‘vereenvoudigde processen-verbaal op listing’ en de ‘nog lopende autonome politionele opsporingsonderzoeken’.

In de meeste parketten worden de door de politiediensten opgestelde *vereenvoudigde processen-verbaal* (VPV's) immers niet in het REA/TPI-systeem geregistreerd. Er werd hier dan ook geen rekening gehouden met die op listing bijgehouden VPV's. Indien het proces-verbaal in tweede instantie alsnog opgevraagd werd door het parket, wordt wel rekening gehouden met deze zaken. Enkele van de inbreuken die in deze vraag behandeld worden, kunnen in bepaalde omstandigheden (afhankelijk van de ernst van de inbreuk en het feit of er een verdachte geïdentificeerd werd) middels een VPV op listing afgehandeld worden, het gaat dan bijvoorbeeld om kwesties behandeld in de artikelen 99 en 146 van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Voor details verwijzen we naar rubriek 28.6 binnen bijlage 3 van de omzendbrief COL8/2005 die het College van procureurs-generaal op 1 juli 2005 verspreidde met betrekking tot het ambtshalve politioneel onderzoek (A.P.O.) en het vereenvoudigd proces-verbaal (V.P.V.).

- f) De teleenheid is in de tabellen gelijk aan de zaak (= het notitienummer), elke zaak wordt dus slechts één keer geteld en dit onafhankelijk van het aantal in de zaak betrokken verdachten.

Statistieken

Een eerste tabel geeft een overzicht van het aantal zaken per tenlasteleggingscode en per jaar van binnenkomst op het parket. Indien binnen eenzelfde zaak meer dan één van de in de analyse betrokken tenlasteleggingscodes geregistreerd werd, wordt deze zaak in de onderstaande tabellen slechts één keer geteld en dit op basis van de voornaamste van de geselecteerde tenlasteleggingscodes. Voor de overzichtelijkheid plaatsen we al de vijf tenlasteleggingen in de tabeltitels onder de algemene noemer “ruimtelijke ordening en stedenbouw”.

Tabel 1 : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, per jaar van binnenkomst en per tenlasteleggingscode (n & kolom%).

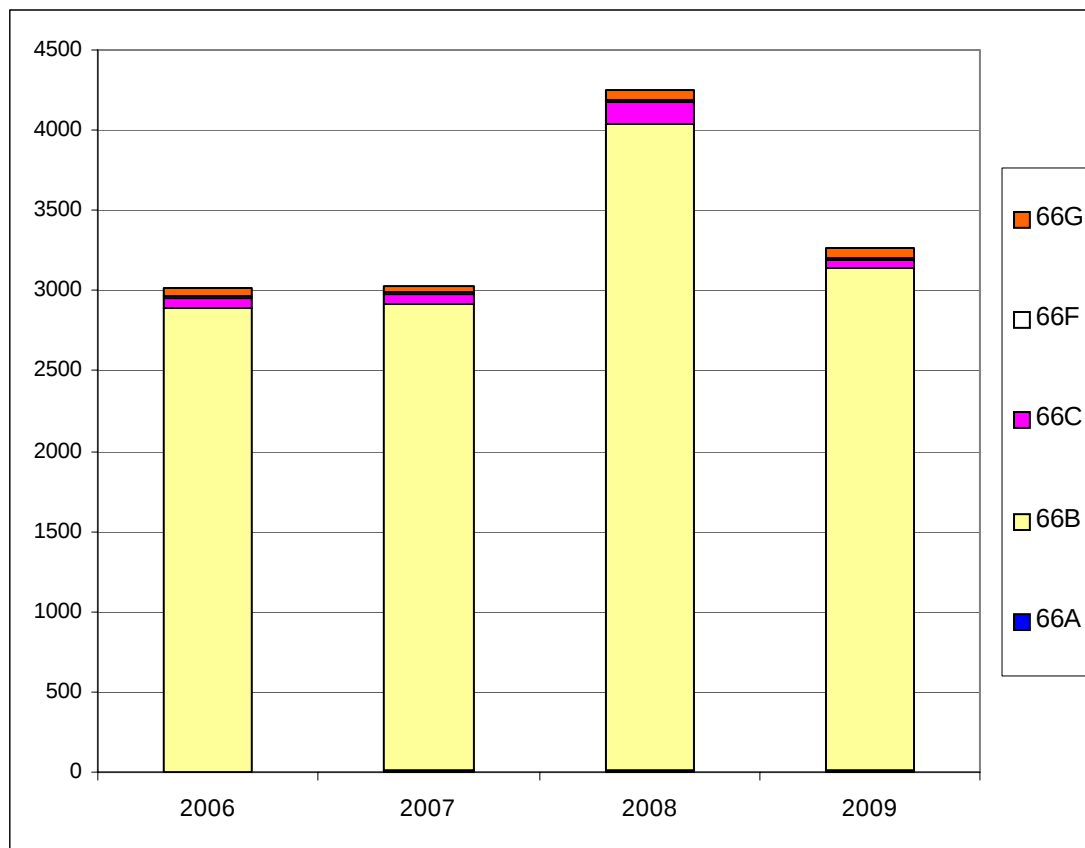
	2006		2007		2008		2009		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
66A - Openbare werken (belemmering van uitvoering)	6	0,20	16	0,53	10	0,24	10	0,31	42	0,31
66B - Ruimtelijke ordening en stedenbouw	2.886	95,50	2.900	95,55	4.025	94,68	3.136	96,20	12.947	95,42
66C - Reclameborden	63	2,08	66	2,17	144	3,39	39	1,20	312	2,30
66F - Decreet 3.3.1976 - Vlaamse Gemeenschap - bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten	11	0,36	14	0,46	5	0,12	13	0,40	43	0,32
66G - vellen van hoogstammige bomen	56	1,85	39	1,29	67	1,58	62	1,90	224	1,65
Totaal	3.022	100,0	3.035	100,0	4.251	100,0	3.260	100,0	13.568	100,0

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal zaken met de tenlasteleggingscodes 66A, 66C, 66F en 66G heel beperkt is in vergelijking met het aantal zaken met code 66B. Op jaarbasis zien we voor deze laatste dossiergroep een enorme stijging in het jaar 2008 (van een kleine 2.900 zaken naar iets meer dan 4.000 dus een toename van een kleine 40%). Ook de zaken met code 66C ('Reclameborden') kenden een grote stijging in 2008 (117% meer dergelijke zaken dan in 2006). De aantallen voor het jaar 2009 doen echter vermoeden dat 2008 een echt 'piekjaar' bleek te zijn want het totaal aantal geselecteerde zaken lag in 2009 ongeveer 7,5% lager dan in 2006 en 2007, als men 2008 als referentiejaar zou nemen is er in 2009 sprake van een daling met 23,3%.

Om in één oogopslag een duidelijk zicht te krijgen op de gegevens vervat in tabel 1, presenteren we deze zelfde gegevens in grafiekvorm. Onderstaande grafiek laat toe om de hierboven beschreven evoluties te visualiseren. Het meest opvallende is dus dat het aantal zaken in 2008 een hoge piek kende om in 2009 terug ernstig terug te vallen.

Grafiek : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, per jaar van binnenkomst en per tenlasteleggingscode.



Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

In tabel 2 vindt men de totalen per jaar van binnenkomst en per gerechtelijk arrondissement terug. De arrondissementen werden gegroepeerd per rechtsgebied. Voor Brussel herinneren we eraan dat het aantal beperkt is tot de 'Vlaamse' zaken.

Tabel 2: Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, per gerechtelijk arrondissement en per jaar van binnenkomst (n & kolom%).

		2006		2007		2008		2009		Totaal	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
ANTWERPEN	ANTWERPEN	271	8,97	261	8,60	387	9,10	286	8,77	1.205	8,88
	MECHELEN	110	3,64	118	3,89	116	2,73	112	3,44	456	3,36
	TURNHOUT	337	11,15	282	9,29	413	9,72	404	12,39	1.436	10,58
	HASSELT	184	6,09	192	6,33	273	6,42	252	7,73	901	6,64
	TONGEREN	294	9,73	282	9,29	267	6,28	242	7,42	1.085	8,00
BRUSSEL	BRUSSEL ¹	273	9,03	300	9,88	425	10,00	278	8,53	1.276	9,40
	LEUVEN	229	7,58	210	6,92	299	7,03	249	7,64	987	7,27
GENT	GENT	363	12,01	353	11,63	468	11,01	364	11,17	1.548	11,41
	DENDERMONDE	388	12,84	359	11,83	565	13,29	333	10,21	1.645	12,12
	OUDENAARDE	78	2,58	105	3,46	161	3,79	106	3,25	450	3,32
	BRUGGE	219	7,25	295	9,72	344	8,09	377	11,56	1.235	9,10
	KORTRIJK	115	3,81	161	5,30	376	8,84	149	4,57	801	5,90
	IEPER	46	1,52	55	1,81	96	2,26	65	1,99	262	1,93
	VEURNE	115	3,81	62	2,04	61	1,43	43	1,32	281	2,07
TOTAAL		3.022	100,00	3.035	100,00	4.251	100,00	3.260	100,00	13.568	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Uit tabel 2 blijkt dat een stijging van het aantal zaken in 2008 zich in gans Vlaanderen voordeed met uitzondering van drie gerechtelijke arrondissementen, zijnde Mechelen, Tongeren en Veurne. Brugge is het enige arrondissement waar het aantal zaken binnengekomen in 2009 hoger is dan het aantal in 2008.

Tabel 3 presenteert dezelfde gegevens maar deze keer niet per jaar van binnenkomst maar per verbaliserende overheid. Deze tabel maakt duidelijk in welke mate er dossiers afkomstig waren van de (lokale en federale) politiediensten, de inspectiediensten (administratieve diensten met beperkte verbaliserende bevoegdheid), rechtstreekse klachten & burgerlijke partijstellingen alsook andere zendingen (in grote mate dossiers die door een ander parket ter beschikking gesteld werden).

¹ Beperkt tot de zaken die als Vlaams geïdentificeerd konden worden, de mogelijkheid bestaat dat enkele 'vals positieven' geselecteerd werden (zie algemene opmerking b).

Tabel 3 : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 per tenlasteleggingscode per verbaliserende overheid (n en rij%).

	(1) algemene politie		(2) inspectie-diensten		(3) klachten & BP-stellingen		(4) andere zendingen		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
66A - Openbare werken (belemmering van uitvoering)	20	47,62	16	38,10	5	11,90	1	2,38	42	100,00
66B - Ruimtelijke ordening en stedenbouw	7.232	55,86	4.950	38,23	529	4,09	236	1,82	12.947	100,00
66C - Reclameborden	155	49,68	140	44,87	4	1,28	13	4,17	312	100,00
66F - Decreet 3.3.1976 - Vlaamse Gemeenschap - bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten	13	30,23	26	60,47	1	2,33	3	6,98	43	100,00
66G - vellen van hoogstammige bomen	185	82,59	21	9,38	11	4,91	7	3,13	224	100,00
Totaal	7.605	56,05	5.153	37,98	550	4,05	260	1,92	13.568	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Wanneer we – onafhankelijk van de tenlasteleggingscode – in tabel 4 kijken naar deze proporties per jaar van binnenkomst, dan valt op dat er tot en met 2008 een aanzienlijke toename was van het aantal door de inspectiediensten overgemaakte zaken, in 2009 viel dit aantal echter sterk terug. De cijfers in onderstaande tabel tonen aan dat de algemeen geconstateerde piek in 2008 (zie supra) vooral op het conto van de inspectiediensten valt te schrijven. Hetzelfde geldt voor de terugval in 2009.

Tabel 4 : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 per verbaliserende overheid (n en kolom %).

	2006		2007		2008		2009		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) algemene politie	1.841	60,92	1.775	58,48	2.122	49,92	1.867	57,27	7.605	56,05
(2) inspectiediensten	989	32,73	1.089	35,88	1.850	43,52	1.225	37,58	5.153	37,98
(3) klachten & BP-stellingen	145	4,80	139	4,58	128	3,01	138	4,23	550	4,05
(4) andere zendingen	47	1,56	32	1,05	151	3,55	30	0,92	260	1,92
Totaal	3.022	100,00	3.035	100,00	4.251	100,00	3.260	100,00	13.568	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Van de 5.153 zaken die overgemaakt werden door een inspectiedienst, blijken er op de parketten 2.521 (of 48,9%) geregistreerd met de code "RW". De bewuste code werd voorzien voor de registratie van dossiers afkomstig van de diensten "Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen"². De kans bestaat echter dat nog steeds een deel van de door deze diensten geverbaliseerde zaken geregistreerd werden met de meer algemene code "97".

Tabel 5 geeft voor die 2.521 "RW-zaken" een overzicht per tenlasteleggingscode en per jaar van binnenkomst.

² Eind 2003 werd er binnen de schoot van de Commissie Vervolgingsbeleid beslist om een technische werkgroep op te richten bestaande uit een delegatie van het Openbaar Ministerie enerzijds en een delegatie van de verschillende Vlaamse milieudiensten anderzijds. De primaire doelstelling van deze werkgroep betrof de verbetering van de herkenbaarheid van de door de milieudiensten van de Vlaamse Gemeenschap aan de parketten overgemaakte dossiers. In samenspraak werd beslist om vanaf 1 januari 2005 gebruik te maken van specifieke codes binnen de notitienummers die door de milieudiensten aan de parketten overgemaakt werden.

Tabel 5 : Aantal door de diensten “Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen” geverbaliseerde zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 per tenlasteleggingscode per jaar van binnenkomst (n en kolom %).

	2006		2007		2008		2009		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
66A - Openbare werken (belemmering van uitvoering)	1	0,23	3	0,69	1	0,09	4	0,73	9	0,36
66B - Ruimtelijke ordening en stedenbouw	423	98,14	420	97,22	1.056	95,14	533	97,26	2.432	96,47
66C - Reclameborden	.	.	1	0,23	52	4,68	2	0,36	55	2,18
66F - Decreet 3.3.1976 - Vlaamse Gemeenschap - bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten	6	1,39	8	1,85	.	.	7	1,28	21	0,83
66G - vellen van hoogstammige bomen	1	0,23	.	.	1	0,09	2	0,36	4	0,16
Totaal	431	100,0	432	100,0	1.110	100,0	548	100,0	2.521	100,0

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Hetgeen ook in bovenstaande tabel het meest in het oog springt, is de enorme toename van zaken met tenlasteleggingscode 66B in 2008 enerzijds en het feit dat er in hetzelfde jaar plots 52 zaken met tenlasteleggingscode 66C zijn anderzijds. In 2009 wordt het aantal zaken met code 66B terug gehalveerd en zijn er slechts 2 zaken met code 66C. Tabel 5 brengt ons dus tot de conclusie dat de grootste evolutie in tabel 4 toe te schrijven is aan het aantal dossiers dat afkomstig is van de diensten “Ruimtelijke Ordening, Huisvesting, Monumenten en Landschappen”, in die zin is de fluctuatie in het totaal aantal dossiers dus in zeer grote mate het gevolg van een parallelle fluctuatie op het niveau van deze specifieke diensten.

Vanuit sommige parketten werd ons gemeld dat de toename in 2008 gelinkt kan worden aan specifieke acties die in dat jaar ondernomen werden door de bewuste diensten.

In de volgende tabellen gaan we na welke vooruitgangsstaat de zaken kenden op het moment van de laatste gegevensextractie, zijnde 10 januari 2010. We doen dit voor elk van de 13.568 zaken waarvan sprake in de eerste vier tabellen.

Regelmatig worden aan elkaar verwante zaken op het parket aan elkaar gevoegd. Een zogenaamde ‘dochterzaak’ wordt desgevallend gevoegd aan een zogenaamde ‘moederzaak’. In de bewuste tabellen presenteren we voor die gevoegde zaken, voor de ‘dochterzaken’ dus, de vooruitgangsstaat die diens ‘moederzaak’ kende. Voor een nadere toelichting bij elk van de vooruitgangsstaten verwijzen we naar bijlage 1.

Tabel 6 presenteert de vooruitgangsstaat per tenlasteleggingscode.

Tabel 6 : Laatste vooruitgangsstaat op 10 januari 2010 voor de zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, al dan niet via voeging aan een moederzaak, per tenlasteleggingscode (n & kolom%).

	66A - Openbare werken (belemmering van uitvoering)		66B - Ruimtelijke ordening en stedenbouw		66C - Reclameborden		66F - Decreet 3.3.1976 - Vlaamse Gemeenschap - bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten		66G - vellen van hoogstammige bomen		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) vooronderzoek	9	21,43	3.903	30,15	54	17,31	16	37,21	43	19,20	4.025	29,67
(2) zonder gevolg	26	61,90	8.276	63,92	219	70,19	18	41,86	163	72,77	8.702	64,14
(3) ter beschikking	1	2,38	173	1,34	5	1,60	.	.	3	1,34	182	1,34
(5) minnelijke schikking	.	.	98	0,76	25	8,01	1	2,33	10	4,46	134	0,99
(6) bemiddeling in SZ	.	.	1	0,01	.	.	.	.	.	.	1	0,01
(7) onderzoek	1	2,38	46	0,36	.	.	.	.	2	0,89	49	0,36
(8) raadkamer	1	2,38	47	0,36	1	0,32	.	.	2	0,89	51	0,38
(9) dagvaarding & verder	4	9,52	398	3,07	8	2,56	8	18,60	1	0,45	419	3,09
onbekend/error	.	.	5	0,04	.	.	.	.	.	.	5	0,04
Totaal	42	100,00	12.947	100,00	312	100,00	43	100,00	224	100,00	13.568	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

We merken op dat het percentage nog in vooronderzoek staande zaken verschilt per tenlasteleggingscode, men dient met dit gegeven rekening te houden bij het eventueel vergelijken van de reeds besliste zaken (percentage sepot, percentage reeds gedagvaard,...). Voorts dient men ook bijvoorbeeld het percentage reeds gedagvaarde zaken te nuanceren aangezien iets minder dan 30% van het totaal aantal zaken nog in vooronderzoek staat. Om tegemoet te komen aan dit euvel, presenteert een volgende tabel deze gegevens per jaar van binnenkomst. Bij de interpretatie van deze gegevens dient men rekening te houden met het feit dat het de vooruitgangsstaat op één welbepaalde datum (10 januari 2010) betreft. Zaken binnengingen in het jaar 2006 zijn over het algemeen dus drie jaar 'ouder' dan zaken binnengekomen in 2009, logischerwijze is hun vooruitgangsstaat dan ook al verder geëvolueerd hetgeen vooral opvalt op het niveau van de nog in vooronderzoek staande zaken enerzijds en het aantal zaken dat reeds tot een dagvaarding geleid heeft anderzijds.

Tabel 7 : Laatste vooruitgangsstaat op 10 januari 2010 voor de zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, al dan niet via voeging aan een moederzaak, per jaar van binnenkomst (n & kolom%).

	2006		2007		2008		2009		Totaal	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(1) vooronderzoek	313	10,36	603	19,87	1.227	28,86	1.882	57,73	4.025	29,67
(2) zonder gevolg	2.435	80,58	2.218	73,08	2.775	65,28	1.274	39,08	8.702	64,14
(3) ter beschikking	25	0,83	26	0,86	92	2,16	39	1,20	182	1,34
(5) minnelijke schikking	31	1,03	30	0,99	48	1,13	25	0,77	134	0,99
(6) bemiddeling in SZ	1	0,03	.	.	.	.	.	.	1	0,01
(7) onderzoek	8	0,26	14	0,46	14	0,33	13	0,40	49	0,36
(8) raadkamer	16	0,53	18	0,59	13	0,31	4	0,12	51	0,38
(9) dagvaarding & verder	191	6,32	125	4,12	82	1,93	21	0,64	419	3,09
onbekend/error	2	0,07	1	0,03	.	.	2	0,06	5	0,04
Totaal	3.022	100,00	3.035	100,00	4.251	100,00	3.260	100,00	13.568	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Bij de zonergevolgstellingen is het van belang om rekening te houden met het motief tot seponeren. De wet legt aan de procureur des Konings de verplichting op om zijn beslissing te motiveren (art. 28 quater al. 1 van het Wetboek van strafvordering, ingevoegd door de wet van 12 maart 1998). De parketten beschikken over een verfijnde lijst van motieven tot zonder gevolgstelling die uniform is voor het hele land en geformaliseerd is als gevolg van de Franchimont-hervorming. De rubrieken zijn weergegeven in bijlage 1 van de omzendbrief COL12/98 van het College van procureurs-generaal betreffende de toepassing van de wet van 12 maart 1998.

Tabel 8 : Motieven tot seponering voor de op 10 januari 2010 zonder gevolg staande zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009, al dan niet via voeging aan een moederzaak, per jaar van binnenkomst (n & kolom%).

		2006		2007		2008		2009		Totaal	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
(A) opportuniteit	(1) beperkte maatschappelijke weerslag	209	8,58	149	6,72	154	5,55	118	9,26	630	7,24
	(2) toestand geregulariseerd	945	38,81	870	39,22	981	35,35	268	21,04	3.064	35,21
	(3) misdrijf van relationele aard	1	0,04	1	0,05	3	0,11	1	0,08	6	0,07
	(4) nadeel gering	24	0,99	22	0,99	11	0,40	3	0,24	60	0,69
	(5) redelijke termijn overschreden	110	4,52	61	2,75	37	1,33	10	0,78	218	2,51
	(6) afwezigheid van voorgaanden	3	0,12	1	0,05	5	0,18	6	0,47	15	0,17
	(7) toevallige feiten met oorzaak	12	0,49	21	0,95	24	0,86	19	1,49	76	0,87
	(9) wanverhouding strafvord.-maatsch. verstoring	108	4,44	120	5,41	95	3,42	60	4,71	383	4,40
	(10) houding van het slachtoffer	10	0,41	48	2,16	21	0,76	39	3,06	118	1,36
	(11) vergoeding van het slachtoffer	1	0,04	5	0,23	2	0,07	.	.	8	0,09
	(12) te weinig recherche-capaciteit	8	0,33	1	0,05	1	0,04	3	0,24	13	0,15
	(13) andere prioriteiten	522	21,44	515	23,22	796	28,68	521	40,89	2.354	27,05
	Totaal rubriek A	1.953	80,21	1.814	81,79	2.130	76,76	1.048	82,26	6.945	79,81
(B) technisch	(15) geen misdrijf	124	5,09	118	5,32	126	4,54	70	5,49	438	5,03
	(16) onvoldoende bewijzen	129	5,30	116	5,23	154	5,55	57	4,47	456	5,24
	(17) verjaring	195	8,01	143	6,45	153	5,51	83	6,51	574	6,60
	(18) overlijden van de dader	8	0,33	4	0,18	4	0,14	1	0,08	17	0,20
	(22) kracht van gewijsde	7	0,29	4	0,18	11	0,40	6	0,47	28	0,32
	(24) strafuitsluitende verschoningsgrond	1	0,04	1	0,05	.	.	.	.	2	0,02
	(26) dader(s) onbekend	8	0,33	9	0,41	9	0,32	6	0,47	32	0,37
	Totaal rubriek B	472	19,38	395	17,81	457	16,47	223	17,50	1.547	17,78
(C) ander	(28) administratieve geldboete	7	0,29	7	0,32	182	6,56	3	0,24	199	2,29
	(29) pretoriaanse probatie	2	0,08	1	0,05	1	0,04	.	.	4	0,05
	(30) seining van de dader	1	0,04	1	0,05	5	0,18	.	.	7	0,08
	Totaal rubriek C	10	0,41	9	0,41	188	6,77	3	0,24	210	2,41
Totaal		2.435	100,00	2.218	100,00	2.775	100,00	1.274	100,00	8.702	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

De meeste opvallende vaststelling in tabel 8 is het feit dat maar liefst 35% van de seponeringen gebeuren ten gevolge van een geregulariseerde toestand. Voor de zaken uit 2006 en 2007 bedraagt dit percentage zelfs 39%, de kans is reëel dat ook voor de zaken binnengekomen in 2008 en 2009 uiteindelijk zo'n hoog percentage behaald zal worden aangezien een vrij groot deel van deze recentere zaken pas na 10 januari 2010 zonder gevolg gesteld zal worden t.g.v. een geregulariseerde toestand. Ook de 2,3% t.g.v. een administratieve geldboete lijkt ons vermeldenswaardig, vooral in zaken uit het 2008 lijkt dit sepotmotief relatief vaak van toepassing (6,6% van de sepots van zaken binnengekomen in 2008). Voorts wijzen we erop dat een niet onaanzienlijk deel van de sepots (17,8% van de reeds geseponeerde zaken) geen gevolg kreeg o.v. technische redenen, aan die zaken kan het parket m.a.w. geen gevolg (meer) verlenen. Zonder in detail te treden merken we op dat de zogenaamde gevolgverleningspercentages niet rechtstreeks af te leiden vallen uit de tabellen 6 en 7, men dient in feite immers rekening te houden met het totaal aantal 'vervolgbare' zaken alvorens een idee te kunnen krijgen van de mate waarin het parket al dan niet

tot vervolging overgaat. Zowel in de ter beschikking gestelde dossiers als in deze die geseponeerd werden o.v. technische redenen verkeert het parket in de onmogelijkheid om te vervolgen, die zaken betreffen dus per definitie niet-vervolgbare dossiers³. Daarenboven zou men bij een berekening van de seponeringsgraad ook rekening moeten houden met het feit dat een aanzienlijk deel van de opportuniteitssepots in deze dossiergroep gebeurt na regularisering van de toestand. Ook de andere sepotmotieven ('administratieve geldboete', 'praetoriaanse probatie' en 'seining van de dader') betekenen allerminst dat het parket de zaak verticaal geklasseerd heeft.

In een volgende tabel werpen we een blik op de gevonniste zaken. Voor elk van de 419 zaken die op 10 januari 2010 evolueerden tot een dagvaarding, gingen we na of er op hetzelfde moment al dan niet een vonnis uitgesproken werd. Zoja, dan wordt de bewuste zaak gepresenteerd op basis van de globale inhoud van het laatste in die zaak van toepassing zijnde vonnis. We benadrukken dat de teleenheid in tabel 9 gelijk blijft aan de op het parket binnengekomen zaak. Ook wanneer er dus meerdere verdachten gevonnist werden binnen een zaak, tellen we ze slechts één keer mee.

Tabel 9 : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' binnengekomen op de parketten tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 waarin op 10 januari 2010 reeds een vonnis door de correctionele rechtbank werd uitgesproken, al dan niet via voeging aan een gevonniste moederzaak, per jaar van binnenkomst en naargelang het type vonnis (n & kolom%).

		2006		2007		2008		2009		Totaal	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Veroordeling	Veroordeling	58	40,00	24	31,17	9	37,50	.	.	91	36,40
	Veroordeling met uitstel	36	24,83	21	27,27	4	16,67	.	.	61	24,40
	Totaal rubriek	94	64,83	45	58,44	13	54,17	.	.	152	60,80
Vrijspraak	Vrijspraak	8	5,52	1	1,30	1	4,17	.	.	10	4,00
	Totaal rubriek	8	5,52	1	1,30	1	4,17	.	.	10	4,00
Opschorting	Gewone opschorting	19	13,10	10	12,99	3	12,50	.	.	32	12,80
	Totaal rubriek	19	13,10	10	12,99	3	12,50	.	.	32	12,80
Andere	Tussenvonnis	13	8,97	7	9,09	4	16,67	1	25,00	25	10,00
	Vonnis alvorens recht te spreken	1	0,69	.	.	1	4,17	1	25,00	3	1,20
	Verval strafvordering	5	3,45	2	2,60	1	4,17	.	.	8	3,20
	Onontvankelijk/Onbevoegd	1	0,69	3	3,90	.	.	.	.	4	1,60
	Burgerlijke belangen	1	0,69	1	1,30	1	4,17	.	.	3	1,20
	Verbeterend vonnis	1	0,69	1	1,30	.	.	.	.	2	0,80
	Varia	2	1,38	7	9,09	.	.	2	50,00	11	4,40
	Totaal rubriek	24	16,55	21	27,27	7	29,17	4	100,00	56	22,40
Totaal		145	100,00	77	100,00	24	100,00	4	100,00	250	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

De meeste van de in tabel 9 gepresenteerde zaken kenden op 10 januari 2010 reeds een vonnis ten gronde. Voor een klein aantal was er reeds een 'tussenvonnis' of een 'vonnis alvorens recht te spreken' maar valt het nog af te wachten wat de inhoud van een toekomstig vonnis ten gronde zal zijn.

³ Uiteraard zal een ter beschikking gestelde zaak vaak wel vervolgbaar zijn op het niveau van het parket dat die zaak ter beschikking gesteld kreeg. Indien dat parket die zaak ontving binnen de referentieperiode, zal die zaak in de tabellen 6 en 7 ook geteld worden met de vooruitgangstaat die ze kende binnen dit laatste parket.

Logischerwijze lag op 10 januari 2010 het aantal gevonniste zaken binnengekomen in 2006 veel hoger dan het overeenkomstige aantal in zaken binnengekomen in de daaropvolgende jaren. Het zou dus verkeerd (want te voorbarig) zijn om op basis van de aantallen vermeld in de bovenstaande tabel te beweren dat er slechts 250 van de 13.568 geselecteerde zaken tot een vonnis leiden. Pas na verloop van enkele jaren zal men een beter zicht krijgen op de mate waarin er gevonnist en veroordeeld werd binnen de zaken “ruimtelijke ordening en stedenbouw” die de voorbije jaren op de parketten geregistreerd werden.

Iets meer dan 60% van de reeds gevonniste zaken leidde tot een veroordeling terwijl 4% vrijgesproken werd. Aangezien er nog een aanzienlijk aantal zaken hooguit een tussenvonnis of een vonnis ten gronde gekregen hebben, zullen deze percentages uiteindelijk nog stijgen.

Men zou het aantal vonnissen ten gronde binnen een bepaalde periode moeten analyseren (en dit dan onafhankelijk van de datum van binnenkomst op het parket) om een meer volledig zicht te krijgen op de mate waarin de rechtbanken veroordelingen uitspreken. Onderstaande tabel geeft ter informatie een overzicht van alle eerste vonnissen ten gronde die gevelde werden tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 binnen zaken die geregistreerd werden met minstens één van de in deze analyse geselecteerde tenlasteleggingscodes. Opnieuw beperkten we ons tot de ‘Vlaamse’ zaken maar deze keer gebeurde er dus geen beperking op basis van het jaar van binnenkomst op het parket.

Tabel 10 : Aantal zaken 'ruimtelijke ordening en stedenbouw' waarin tussen 1 januari 2006 en 31 december 2009 een eerste vonnis ten gronde door de correctionele rechtbank werd uitgesproken, al dan niet via voeging aan een gevonniste moederzaak, naargelang het jaar en het type van het vonnis (n & kolom%).

		2006		2007		2008		2009		Totaal	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Veroordeling	Veroordeling	200	36,90	126	34,81	160	49,54	101	41,91	587	39,99
	Veroordeling met uitstel	182	33,58	112	30,94	74	22,91	54	22,41	422	28,75
	Totaal rubriek	382	70,48	238	65,75	234	72,45	155	64,32	1.009	68,73
Vrijspraak	Vrijspraak	29	5,35	16	4,42	12	3,72	15	6,22	72	4,90
	Totaal rubriek	29	5,35	16	4,42	12	3,72	15	6,22	72	4,90
Opschorting	Gewone opschorting	100	18,45	71	19,61	53	16,41	41	17,01	265	18,05
	Totaal rubriek	100	18,45	71	19,61	53	16,41	41	17,01	265	18,05
Andere	Verval strafvordering	20	3,69	24	6,63	16	4,95	16	6,64	76	5,18
	Onontvankelijk/Onbevoegd	4	0,74	3	0,83	2	0,62	1	0,41	10	0,68
	Varia	7	1,29	10	2,76	6	1,86	13	5,39	36	2,45
	Totaal rubriek	31	5,72	37	10,22	24	7,43	30	12,45	122	8,31
Totaal		542	100,00	362	100,00	323	100,00	241	100,00	1.468	100,00

Bron: gegevensbank van het College van procureurs-generaal - statistisch analisten

Uit tabel 10 blijkt dat een kleine 69% van dergelijke gevonniste zaken tot een veroordeling leidt, het vrijspraakpercentage bedraagt 4,9%. Vooral de zaken die in 2008 een eerste vonnis ten gronde kregen kennen een hoog veroordelingspercentage (bijna 50% effectieve veroordelingen en een kleine 23% veroordelingen met uitstel). De voorbije vier jaar was er in 18% van de eerste vonnissen ten gronde sprake van een opschorting van de uitspraak, voor zo’n 5,2% was er verval van de strafvordering opgetreden.

Bijlage 1: toelichting de vooruitgangsstaten vermeld in tabellen 6 en 7:*Vooronderzoek:*

Deze categorie omvat alle zaken die nog in vooronderzoek waren op 10 januari 2010.

Zonder gevolg:

Met een sondergevolgstelling wordt voorlopig afgezien van verdere vervolging en wordt het vooronderzoek beëindigd. De beslissing om zonder gevolg te stellen is altijd voorlopig. Zolang de strafvordering niet vervalt, kan de zaak heropend worden.

Ter beschikking:

Deze rubriek omvat de zaken die op 10 januari 2010 ter beschikking gesteld waren aan een ander parket of andere (gerechtelijke) instantie. Voor zover ze niet terugkeren naar het parket van oorsprong, blijven ter beschikking gestelde zaken hier in deze vooruitgangsstaat. Voor dit parket kunnen zij dus als afgesloten beschouwd worden. Zij worden onder een ander notitienummer heropend bij het parket van bestemming.

Minnelijke schikking:

In de categorie minnelijke schikking bevinden zich de zaken waarin een minnelijke schikking werd voorgesteld en waarin nog een eindbeslissing moet genomen worden (met inbegrip van de gedeeltelijk betaalde minnelijke schikkingen), de zaken die werden afgesloten door de betaling van de minnelijke schikking en waar de strafvordering vervalt en tenslotte de zaken waarin de minnelijke schikking werd geweigerd maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.

Bemiddeling in strafzaken:

De rubriek bemiddeling in strafzaken omvat de zaken waarin het Openbaar Ministerie beslist heeft een procedure van bemiddeling in strafzaken aan de betrokken partijen voor te stellen. In deze categorie bevinden zich de zaken waarin een bemiddeling in strafzaken werd voorgesteld en waarin voor de betrokken partijen nog een beslissing moet genomen worden, de zaken die werden afgesloten door het lukken van de bemiddeling in strafzaken en waar de strafvordering vervalt en tenslotte de zaken waarin de dader niet aan de vereiste voorwaarden heeft voldaan maar die sindsdien nog niet zijn overgegaan naar een volgende vooruitgangsstaat.

Onderzoek:

De rubriek onderzoek bevat de zaken die in gerechtelijk onderzoek werden gesteld en die nog niet werden vastgesteld voor de raadkamer voor de regeling van de rechtspleging.

Raadkamer:

Deze rubriek bevat zaken vanaf de fase van de regeling van de rechtspleging tot op het moment dat er een eventuele vaststelling voor de correctionele rechtbank is. Zaken waarin wordt afgezien van verdere vervolging, blijven deze vooruitgangsstaat behouden.

Dagvaarding & verder

Deze rubriek omvat de zaken waarin een dagvaarding of een daaropvolgende beslissing werd genomen. Het gaat om zaken waarin een dagvaarding, een vaststelling voor de correctionele rechtbank, een vonnis, een verzet, een beroep, enz. voorkomt.