

Vlaams
Parlement

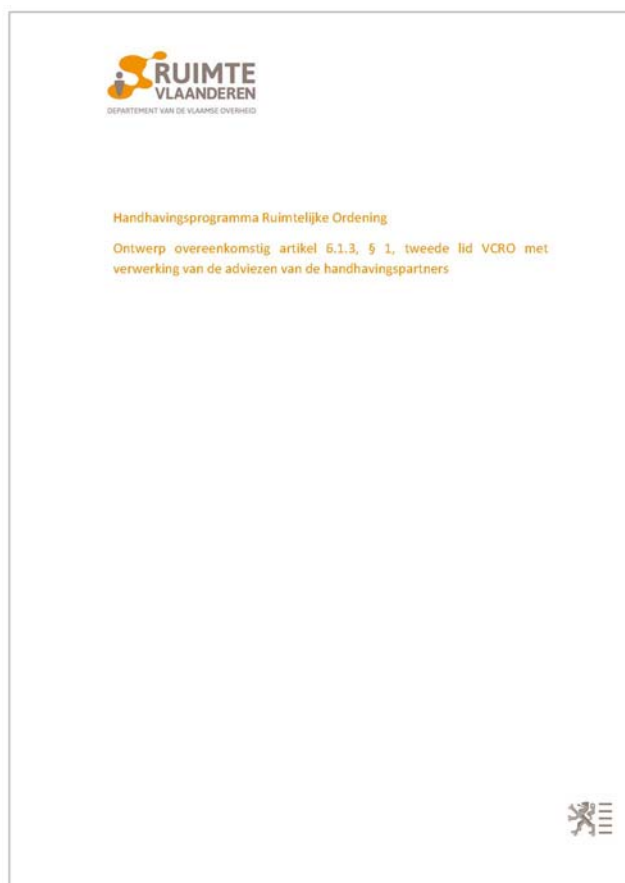
ingediend op **468** (2014-2015) – Nr. 1
11 september 2015 (2014-2015)

Nota van de Vlaamse Regering

ingediend door minister Joke Schauvliege

Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening

Handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening



INHOUD

Managementsamenvatting	6
1. Voorwoord	12
2. Krachtlijnen	13
3. Beleidsvisie.....	14
4. Horizon	16
5. De handhavingspartners	16
6. Strategische doelstellingen van het handhavingsbeleid	17
SD 1: REALISATIE VAN EEN GOEDE RUIMTELIJKE ORDERING	17
SD 2: REALISATIE VAN EEN EFFICIENTE, EFFECTIEVE EN DOELMATIGE HANDHAVING	18
SD 3: REALISATIE VAN SAMENWERKING EN TRANSPARANTIE	19
7. Operationele doelstellingen van het handhavingsbeleid	21
OD 1: WERKEN MET PRIORITEITEN.....	21
1. Ruimte creëren voor proactief toezicht.....	21
2. Voorrang geven aan prioriteiten.....	21
3. Behandeling van klachten	24
OD 2: OPTIMALISATIE VIA TRAJECTAANPAK.....	25
1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject..	25
2. De inzet van de instrumenten en hun onderlinge verhouding alsook hun opeenvolging binnen een traject	28
3. De preventieve fase: alvorens tot sanctionering of herstelmaat- regelen over te gaan	29
4. Het opstellen van een proces-verbaal en verslag van vaststel- ling: toegang tot de verdere trajecten	33
5. De sanctionerende fase: gerechtelijke sancties en bestuurlijke beboeting	34
6. De fase van herstel: de bestuurlijke en gerechtelijke herstel- maatregelen	36
7. De uitvoering van de titels	43

OD 3: VERSTERKEN VAN PARTNERSCHAPPEN EN INZETTEN OP TRANSPARANTIE	51
1. Samenwerking en informatie-uitwisseling	51
2. Transparantie, communicatie en vertrouwen.....	53
OD 4: WERKEN AAN DATAKWALITEIT, ANALYSE & RAPPORTERING	54
OD 5: FINANCIERING VAN HET HANDHAVINGSBELEID	55
1. Financiële kengetallen en analyse	55
OD 6: MOGELIJKE VERBETERTRAJECTEN	57
1. Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de regelgeving in functie van het reduceren van het historisch passief.....	57
2. Onderzoek inzake monitoring en risicoanalyse van het beoogde handhavingsbeleid met inbegrip van analyse van de bronnen ...	57
3. Onderzoek naar financiering van de handhaving door gemeen- telijke besturen	58
Bijlagen	59

Managementsamenvatting

1. Situering

Het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening is opgesteld in uitvoering van artikel 6.1.3. VCRO zoals gewijzigd door de wet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning van 25 april 2014. Het voorontwerp is opgesteld bij het departement Ruimte Vlaanderen en is via coördinatie van de VHRM voor advies overgemaakt aan al de gewestelijke en lokale handhavingspartners ruimtelijke ordening, de strategische adviesraden en aan politie en parketten. Er zijn adviezen ontvangen van het Agentschap IRWO, de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid, het departement LNE, afdelingen AMMC en AMI, OVAM, VMM, SARO, VVSG, VVP, College van Procureurs-Generaal, Lokale Politie, ANB, AWW en W&Z. De individuele adviezen zijn verwerkt, gebundeld en besproken binnen de VHRM. De weerslag hiervan is opgenomen in het voorontwerp en er zijn op voorstel van de VHRM ook tekstaanpassingen geformuleerd. De integrale individuele adviezen zijn door de VHRM als bijlage gevoegd. Het voorliggende handhavingsprogramma RO bevat de gewestelijke beleidsvisie inzake handhaving RO.

Het handhavingsprogramma RO bouwt verder op het Handhavingsplan 2010, maar wordt aangepast met het oog op de omgevingshandhaving en het bijkomende bestuurlijke instrumentarium. Het programma is bindend voor de gewestelijke handhavers. Het geldt als aanbeveling voor de andere beleidsniveaus en is dus opzichtsens hen niet bindend. Het programma heeft ook tot doel de invoering van de handhaving van de omgevingsvergunning en de samenwerking met de milieu- en andere handhavingspartners te faciliteren. Het programma wordt vastgesteld voor een tijdsperiode van 5 jaar en is tussentijds aanpasbaar indien vereist.

Decretaal is bepaald dat de beleidsmakers zich in handhavingsprogramma RO minimaal dienen uit te spreken over de volgende gewestelijke handhavingsprioriteiten en beleidslijnen:

- de vaststelling, aanmaning en vervolging van stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven
- het bestuurlijk sepot bij de beboeting van misdrijven en inbreuken
- de keuze tussen het vorderen van gerechtelijk herstel en het opleggen van bestuurlijke maatregelen
- de keuze tussen bestuursdwang en last onder dwangsom
- de ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken en bestuurlijke besluiten
- de invordering van verbeurde dwangsommen
- transparantie en communicatie
- de inschrijving van wettelijke hypotheek
- prioriteiten in de ambtshalve uitvoering van oude gerechtelijke titels (> 10 jaar)

2. Inhoud van het handhavingsprogramma

De kern van het handhavingsprogramma bestaat uit twee grote luiken : de strategische en de operationele doelstellingen.

De hogere ambities die worden nagestreefd, zijn opgenomen onder de strategische doelstellingen :

- SD 1. Realisatie van een goede ruimtelijke ordening*
- SD 2. Realisatie van een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving*
- SD 3. Realisatie van samenwerking en transparantie*

Handhaving RO is een belangrijk facet van de omgevingshandhaving. Het is er op gericht om de goede ruimtelijke ordening te bewaren, de leefkwaliteit in het algemeen te verbeteren en misdrijven en inbreuken in de toekomst te vermijden. Het is daarbij geen doel op zich maar een middel. Om effectief tot een goede ruimtelijke ordening te komen zijn preventie en herstel belangrijker dan sancties. Gerichte handhaving en maatwerk met betrekking tot de inzet van instrumenten gaan hand in hand. Redelijkheid, proportionaliteit, motivering, oplossingsgerichtheid en klantvriendelijkheid zijn centrale begrippen. Het bepalen van criteria voor gewestelijk prioriteiten en het afstemmen van prioriteiten tussen de verschillende niveaus is daarbij een belangrijke uitdaging. De handhavingsmonitor kan daarvoor indicatoren aanreiken. Het subsidiariteitsbeginsel krijgt volledige uitwerking. Voor het gewest betekent dit in essentie dat de gemeentelijke overheden maximaal hun eigen handhavingsbeleid kunnen opnemen. Gelet op het aantal spelers op het veld is samenwerking en informatie-uitwisseling met federale, gemeentelijke en gewestelijke handhavingspartners een basisvoorwaarde om tot optimale resultaten te komen. Ten slotte mag transparantie naar de burger niet uit het oog worden verloren gezien dit garanties verschaft voor de rechtszekerheid en gelijke behandeling. (pag. 17 t.e.m. 21 handhavingsprogramma – afgekort HHP)

De realisatie van deze strategische krijtlijnen worden geconcretiseerd in zes operationele doelstellingen:

- OD 1. Werken met prioriteiten*
- OD 2. Optimalisatie via trajectaanpak*
- OD 3. Versterken van partnerschappen en inzetten op transparantie*
- OD 4. Werken aan data-kwaliteit, analyse en rapportering*
- OD 5. Financiering van het handhavingsbeleid*
- OD 6. Mogelijke verbetertrajecten*

OD 1. De vraag naar wat eerst dient aangepakt te worden, wordt beantwoord via de **prioriteiten**. Prioriteiten zijn het belangrijkste en eerst te hanteren toetsingscriterium bij het inzetten en voortzetten van een handhavingstraject. Als de schendingen zich binnen de prioriteiten situeren, moet vervolgens worden nagegaan of deze schendingen recent zijn gebeurd, dan wel of de vaststelling ervan op een later moment gebeurde. Recente schendingen binnen deze prioriteiten dienen eerst aangepakt te worden. De prioriteiten moeten duidelijk zijn en worden jaarlijks door de minister kenbaar gemaakt. De minister bepaalt de prioriteiten in samenspraak de administraties volgens de criteria bepaald in het handhavingsprogramma (m.n. in hoofddorde de ernst van de schending en de hoedanigheid van de overtreder of de frequentie). Er worden ook criteria voorzien voor gezamenlijke prioriteiten. Om overlappingen en hiaten met de prioriteiten van andere handhavingspartners op te vangen, wordt verder ingezet op transparantie, evaluatie, overleg, prioriteitennota's en protocollen. Proactieve handhaving via gerichte campagnes is een eerste stap in de richting van een meer programmatorische handhaving in plaats van een loutere klachtenbehandeling. (pag. 21 t.e.m. 24)

OD 2. Nieuw is dat het modeltraject van het Handhavingsplan 2010 verder is uitgewerkt tot een globale **trajectaanpak** waarbij niet alleen de inzet van de instrumenten maar ook hun onderlinge verhouding en hun onderlinge opeenvolging nader wordt bepaald. De invoering van de bestuurlijke handhaving vereist dat de verhouding tussen het gerechtelijk en bestuurlijk traject (wanneer voor welk traject te kiezen) en de scharnierpunten aangegeven worden. Trajectplanning met betrekking tot de inzet van de instrumenten vergt een integrale benadering. Het programma biedt een houvast bij de afweging wanneer het mogelijk, wenselijk, redelijk is om een welbepaald traject te volgen en een welbepaald instrument in te zetten.

In de verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject, krijgt het gerechtelijk traject principieel de voorrang. De knowhow inzake bestuurlijke handhaving zal geleidelijk aan opgebouwd worden en – waar keuze mogelijk is tussen de beide trajecten - wordt geopteerd voor voorzichtigheid bij de keuze van het bestuurlijke traject, (pag. 25 t.e.m. 28 HHP).

Inzake gerechtelijke en bestuurlijke beboeting (sancties) is er geen keuze mogelijk. De decretale bepalingen leggen het traject voor de inbreuken vast en het openbaar ministerie is de spelverdeler bij misdrijven. Eens een dossier in het bestuurlijke traject zit, zijn er wel nog criteria bepaald die maken dat een dossier in aanmerking komt voor hetzij sepot of onmiddellijke inning, dan wel of de beboetingsprocedure wordt aangevat. (pag. 25 t.e.m. 26 HHP)

Inzake de herstelmaatregelen zijn niet alle inbreuken vatbaar voor herstel (meerwaarde, aanpassing of oorspronkelijke staat/staking van gebruik) en blijven dus enkel de instandhoudingsinbreuken en de handelingen in strijd met BPA's, gemeentelijke uitvoeringsplannen en verkavelingsvergunningen (voor zover niet opgenomen in een door de gemeenteraad vastgesteld lijst) vatbaar voor bestuurlijke herstelmaatregelen. Wat deze inbreuken betreft wordt de inzet van de bestuurlijke herstelmaatregelen in een eerste fase ingezet bij eenvoudige en niet zwaarwichtige dossiers waarbij de impact eerder gering is.

Voor herstelmaatregelen bij misdrijven wordt in de regel altijd de beslissing van het openbaar ministerie afgewacht. Ook hier geldt de voorrang van het gerechtelijke traject (correctieel dan wel burgerlijk) en worden bestuurlijke herstelmaatregelen in een eerste fase ingezet bij eenvoudige en niet zwaarwichtige dossiers waarbij de impact eerder gering is, na beslissing tot niet-vervolg of sepot van het openbaar ministerie. Er wordt dan voornamelijk gedoeld op herstelmaatregelen inzake meerwaarde en kleine aanpassingen. Enkel én uitzonderlijk in een bijzonder gemotiveerd geval van hoogdringendheid, waarbij er aanzienlijke bijkomende schade ontstaat en er geen stakingsbevel meer kan worden opgelegd, kan een bestuurlijke maatregel worden opgelegd zonder de beslissing van het openbaar ministerie af te wachten voor zover nog geen gerechtelijke procedure hangende is. Bij bestuurlijke herstelmaatregelen is in elk geval een schorsend beroep bij de minister voorzien.

Wat de inzet en de opeenvolging van de instrumenten betreft wordt er bijzondere aandacht gevestigd op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur inzake motivering, redelijkheid, proportionaliteit en doelmatigheid. Ook is voorzien dat de trajectaanpak vereist dat elke initiële actie een duidelijk eindresultaat kent voor overheid en burger én dat de betrokkenen (overtreder, buren, eigenaars) vanuit de overheid voldoende geïnformeerd worden over de mogelijkheden en de verdere stappen in het traject. (pagina 28 HHP)

In de preventieve fase vinden we de raadgeving, aanmaning en het stakingsbevel terug.

Raadgeving en aanmaning kunnen in principe altijd, maar kunnen ook afgewogen worden aan de hand van de prioriteiten. Indien aan de aanmaning geen gevolg wordt gegeven dan geldt een aangifteplicht aan de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester. Vanaf hier worden de prioriteiten en het al dan niet recente karakter van de schendingen mee in rekening gebracht, bij de verdere beslissing om over te gaan tot het opstellen van een proces-verbaal of verslag van vaststelling. Een stakingsbevel met bijhorend proces-verbaal wordt opgelegd als een aanmaning onvoldoende garanties biedt en de toestand preventief dient te worden bevroren. De principes van de omzendbrief RO 2014/03 en 2015/01 worden integraal bevestigd. (pagina 29 t.e.m. 32 HHP)

Vrijwillige uitvoering of regularisatie buiten een veroordeling of een herstelmaatregel zal worden vastgesteld in een navolgend proces-verbaal van vrijwillig herstel of regularisatie zodat ook deze informatie via het vergunningenregister kenbaar gemaakt wordt. (pag. 32 HHP)

De mogelijkheden tot minnelijke schikking worden eerst en vooral aangereikt tijdens het preventieve luik van het traject en bij het opstellen van een proces-verbaal of verslag van vaststelling. Ook in een latere fase wordt dit echter niet uitgesloten. Bij de beboetingsprocedure kan een minnelijke schikking een element zijn bij de beoordeling van de strafmaat. (pag. 41 HHP)

De beslissing over te gaan tot het opstellen van een proces-verbaal of verslag van vaststelling is het scharniermoment in de zin dat die beslissing de navolgende gerechtelijke dan wel bestuurlijke trajecten in gang zet. Het proces-verbaal wordt overgemaakt aan het openbaar ministerie, het verslag van vaststelling aan de beboetingsentiteit. (pag. 33 HHP)

Vervolgens gaat het dossier naar de strafrechtelijke vervolging of rechtstreeks, hetzij via een uitdrukkelijke beslissing tot niet-vervolg van het openbaar ministerie naar de bestuurlijke beboeting. Net zoals het openbaar ministerie criteria hanteert bij de vervolging van de misdrijven zijn ook bij de bestuurlijke beboetingsprocedure criteria bepaald in functie van de goede ruimtelijke ordening en de ernst of frequentie van de schendingen of de hoedanigheid van de overtreder, alsook criteria voor sepot (o.a. herstel/regularisatie/schikking, maatschappelijke relevantie, redelijke termijn). In eenvoudige niet betwiste gevallen kan een onmiddellijke inning gebeuren door middel van een voorstel tot betaling van een geldsom. Gemengde (milieu/RO) schendingen volgen echter altijd het beboetingstraject gezien hiervoor het advies van “de andere” beboetingsentiteit nodig is. Boetes moeten altijd binnen een redelijke termijn worden opgelegd maar om de preventieve werking van het stakingsbevel te vrijwaren, zullen de dossiers bij doorbreking van het stakingsbevel bij voorrang behandeld worden. Met de betrekking tot de hoogte van de boetes en te betalen geldsommen worden nog criteria uitgewerkt. Boetes kunnen ook met uitstel worden opgelegd zo o.a. wanneer er geen voorgaanden zijn in hoofde van de overtreder of bij herstel. (pag. 33 t.e.m. 36 HHP)

Bij de herstelprocedures zijn de herstelmaatregelen in alle trajecten dezelfde : meerwaarde, aanpassing en oorspronkelijk staat of staking van gebruik. Ook een combinatie van deze maatregelen is mogelijk. De herstelmaatregel staat steeds in verhouding tot de noodzakelijkheid voor het gepaste herstel. Ook wordt steeds dezelfde rangorde gehanteerd. Deze rangorde gaat van meerwaarde indien de constructie of het gebruik kennelijk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening tot in laatste instantie de uitvoering van het herstel in de oorspronkelijke staat of staking van het strijdige gebruik, indien er geen bouw- en aanpassingswerken zijn die kennelijk volstaan om de plaatselijke ordening te herstellen.

Alvorens een gerechtelijke herstelmaatregel in te stellen is een advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering vereist voor de stedenbouwkundige inspecteurs en de burgemeester. De drievoudige toets van de beleidscriteria uit het Handhavingsplan 2010 (aantasting plaatselijke ruimtelijke ordening, gelijke behandeling en weerslag op de rechten van derden en belanghebbenden) worden bevestigd en de beslissingspraktijk van de HRH zal verder geëvalueerd worden zoals thans ook het geval is. Het advies met het oog op een burgerlijke procedure wordt gevraagd zodra het openbaar ministerie een beslissing tot niet-vervolg heeft genomen in de dossiers die niet voor bestuurlijke maatregelen in aanmerking komen. Er wordt sowieso ook advies

gevraagd wanneer de termijn (2 x 180 dagen) van het openbaar ministerie is verstreken. (pag. 36 t.e.m. 40 HHP)

Bestuursdwang en last onder dwangsom worden zoals hoger uiteengezet in een eerste fase ingezet bij eenvoudige en niet zwaarwichtige dossiers waarbij de impact eerder gering is. De maatregelen moeten uiteraard voldoende nauwkeurig omschreven en gepreciseerd worden. De criteria die worden gehanteerd bij het opstellen van een vordering tot gerechtelijke herstelmaatregelen dienen mutatis mutandis ook toegepast worden bij het opstellen van de bestuurlijke besluiten inzake herstel. De motivering wordt op dezelfde wijze geconcipieerd (o.a. weerslag, storend karakter, tijdsverloop, actualiteit, keuze of combinatie van de maatregelen). (pag. 41 t.e.m. 42 HHP)

In een laatste fase van het traject komt de uitvoering van de titels aan bod.

De uitvoering van de bestuurlijke geldboetes wordt mee opgenomen door de diensten van LNE die de geldboetes inzake milieu invorderen. (pag. 43 HHP)

Uitvoeringsmiddelen worden op het gepaste tijdstip ingezet om de veroordeling kenbaar te maken aan de overtreder (betekening van de beslissing) en om de uitvoering te bekomen nadat komt vast te staan dat de hoofdveroordeling niet wordt uitgevoerd. Zij worden niet als drukkingsmiddel ingezet. (pag. 43 HHP)

Zo worden hypotheeken pas genomen op het moment dat een zekerheid vereist is voor het innen van de meerwaarde of voor de kosten van een ambtshalve uitvoering. Het bedrag van de hypotheek dient in overeenstemming te zijn met de kosten die zullen gemaakt worden. De inschrijving gebeurt pas in laatste instantie op de gezinswoning of op goederen in onverdeeldheid. Er wordt rekening gehouden met de betrokkene zelf en er kan een vervangende waarborg of gelijkaardig garantie geaccepteerd worden. (pag. 44 HHP)

Invordering van verbeurde dwangsommen is nooit een doel op zich. Op verzoek van de betrokkene kan in de mate van uitvoering van de hoofdveroordeling worden beslist om de invordering niet of slechts deels verder in te vorderen. In geval van herstel, kan de invordering van de opstaande schuld ook uit eigen beweging worden gestaakt om redenen van billijkheid en gelijkheid. (pag. 45 t.e.m. 46 HHP)

De ambtshalve uitvoering kan enkel als ultimum remedium worden ingezet. Voor oudere misdrijven en reeds bestaande titels – voor zover de herstelmaatregel nog geen tien jaar is verstreken - zal eerst een onderzoek naar de alternatieven gebeuren waarbij ook het tijdsverloop in rekening wordt genomen. Voor de uitspraken die behoren tot het historisch passief (m.n. de uitvoeringstermijn is meer dan tien jaar verstreken), wordt een dubbele aanpak voorgesteld bestaande uit een screening naar de actualiteit van de titel, naar de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in de huidige context en volgens de actuele prioriteiten, naar de herbetekening van de titel, naar de huidige mogelijkheden tot regularisatie en desgevallend aanpassing, naar planologische oplossingen etc. Daarnaast worden ook de mogelijkheden tot aanpassing van de regelgeving onderzocht op het vlak van plannen en vergunnen. (pag. 47 t.e.m. 49 HHP).

Na de uitvoering van het herstel dient elk traject op een formele manier te worden afgesloten. Dit gebeurt via het navolgend proces-verbaal van uitvoering bij vrijwillig herstel, het proces-verbaal van vaststelling van uitvoering na een gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregel en een herstelattest. De vaststellingen inzake herstel dienen zo snel als mogelijk te volgen op de kennisname ervan om verdere verloren kosten en procedures te voorkomen. (pag. 48 t.e.m. 49 HHP).

OD 3. Het handhavingsprogramma zelf is een voorbeeld van wat de notie “**partnerschappen en transparantie**” kan inhouden. Het is er immers in eerste instantie op gericht om de handhavingspartners en burgers inzage te geven in de werkwijze, de beleidskeuzes en de criteria van het gewest. Interne samenwerking op gewestelijk niveau - ook met vergunningen- en planningsbeleid – en een heldere communicatie van een uniforme visie is daarbij een begin. Samenwerking over de gewestelijke RO-grenzen heen (federaal, gemeentelijk, sectoraal), afsprakenkaders, protocollen en modellen zijn een verder vervolg daarop. Het belang van onderlinge informatie-uitwisseling via overleg (o.a. stuurgroep Handhaving RO en Commissie Handhaving RWO, VHRM, Commissie vervolgingsbeleid), netwerking en kennisdeling (o.a. arrestendatabank, opleidingen) kan niet genoeg worden benadrukt. Het verlenen van omkadering, voorlichting en het opbouwen van ervaring bij de gemeentelijke ambtenaren behoort eveneens tot de taken van het gewest. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden krijgen meer aandacht. De rechtszekerheid van de burger wordt gediend door transparantie en communicatie. (pag. 51 t.e.m. 54 HHP).

OD 4. Het **digitaal verhaal** blijft een belangrijke succesfactor. De bestaande handhavingsmonitor RO zal door het departement verder worden uitgebreid en uitgebreid voor de nieuwe instrumenten. Naast een cijfermatige analyse van de instrumenten en risicoanalyse, wordt gestreefd naar een integrale analyse van het handhavingstraject. Een verdere uitbouw en gebruik van het vergunningenregister als monitoring-instrument – uiteraard met de nodige garanties voor de privacy - is daarbij evident. Ook de aansluiting met de digitale bouwaanvraag wordt in dit verhaal mee opgenomen. De nieuwe opdracht tot het opstellen van een jaarlijks handhavingsrapport RO is het uitgelezen moment om de data en cijfers ook systematisch inhoudelijk te gaan evalueren. (pag. 54 t.e.m. 55 HHP)

OD 5. Het deel over de **financiering van het handhavingsbeleid** is de neerslag van de gegevens van Inspectie RWO over de inkomsten en uitgaven van de DAB Herstelfonds. De inkomsten komen voort uit administratieve geldboetes bij de doorbreking van een stakingsbevel, dwangsommen, meerwaarden en terugbetaling van gerechtskosten. De uitgaven slaan o.a. op gerechtskosten, uitvoeringskosten, hypotheekkosten en informatica. (pag. 55 t.e.m. 57 HHP).

OD 6. In het onderzoek naar **mogelijke verbetertrajecten** worden drie onderzoekslijnen naar voor geschoven :

- Een eerste betreft een onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de regelgeving in functie van het reduceren van het historisch passief. Er wordt nagegaan in welke mate de voorwaarde met betrekking tot het hoofdzakelijk vergunde karakter hetzij ook andere voorwaarden inzake vergunningverlening kunnen worden opgeheven bij de beoordeling van het historisch passief in functie van de goede ruimtelijke ordening. Daarnaast worden ook de mogelijkheden tot invoering van een legaliteitsattest voor de gevallen in het historisch passief waarin geen regularisatievergunning mogelijk is, maar waar bij een actuele beoordeling van de goede ruimtelijke ordening eveneens de verenigbaarheid zou worden vastgesteld.
- Een tweede onderzoek gaat over monitoring en risicoanalyse
- Een derde onderzoek betreft de financiering van de handhaving door gemeentelijke besturen (pag. 57 t.e.m. 58 HHP).

1. Voorwoord

Het voorliggend handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening (hierna: handhavingsprogramma RO) is opgesteld in uitvoering van artikel 6.1.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), zoals gewijzigd door het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning van 25 april 2014.

In het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening van 16 juli 2010 voorzag de Vlaamse Regering voor het eerst in een planmatige aanpak van het handhavingsbeleid inzake ruimtelijke ordening. In 2013 werd de uitvoering van dat plan over de eerste drie werkjaren geëvalueerd. Deze evaluatie vormde een aanzet voor de verdere beleidsontwikkeling¹.

Met de introductie van de omgevingsvergunning werd duidelijk dat men - komende van een handhaving van de stedenbouwkundige vergunning langs de ene kant en milieuvergunning langs de andere kant - een systeem van handhaving van de omgevingsvergunning moest uitwerken. Om te vermijden dat voor gemengde misdrijven en inbreuken, die zowel een schending van de milieuregelgeving als van de regelgeving inzake ruimtelijke ordening uitmaken, de handhaving op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening met twee snelheden of procedures zou plaatsvinden, werd een geïntegreerde aanpak van de handhaving van de omgevingsvergunning noodzakelijk en wenselijk geacht.

De beleidsnota Omgeving 2014-2019² zet in op de evolutie van de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening, Leefmilieu en Natuur naar één globaal Omgevingsbeleid door de regelgeving binnen deze beleidsvelden op het vlak van planning, vergunningverlening en handhaving op elkaar af te stemmen en maximaal te integreren waar mogelijk. Een gerichte en rechtvaardige handhaving vormt het sluitstuk van een omgevingsbeleid.

Dit handhavingsprogramma kadert binnen SD 2 'Eenvoudige en doeltreffende instrumenten', meer bepaald OD 14. 'Verdere uitbouw gericht handhavingsbeleid' van de beleidsnota Omgeving 2014-2019.

Het ontwerp van het handhavingsprogramma RO werd opgemaakt door het departement Ruimte Vlaanderen en op 17 november 2014 overgemaakt aan de Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu (VHRM).

De VHRM coördineerde de adviesronde. Het ontwerp werd door de VHRM voor advies voorgelegd aan de betrokken gewestelijke en gemeentelijke handhavingspartners ruimtelijke ordening, alsook aan de strategische adviesraden en aan politie en parketten. De betrokkenheid van de VHRM bij de totstandkoming van het programma garandeert de inspraak van de milieupartners en de provincies. DE VHRM werd in het kader van de omgevingsvergunning uitgebreid en binnen deze Raad worden thans ook voorstellen en adviezen geformuleerd in het kader van het handhavingsbeleid Ruimtelijke Ordening en ten aanzien van het gewestelijk handhavingsprogramma ruimtelijke ordening³.

¹ Zie mededeling aan de Vlaamse Regering 2014 0702MED.0070/1

² *Parl. St. Vl. Parl.*, 2014-2015, nr. 142

³ Art. 16.2.6 DABM juncto artikel 6.1.3 VCRO

Het ontwerp, gestoffeerd met de weerslag van de bespreking en de verwerking van de verschillende individuele adviezen, alsook de integrale individuele adviezen zelf werden door de VHRM op 31 maart 2015 overgemaakt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

Het advies van de Inspectie van Financiën is gegeven op 29 juni 2015.

De Vlaamse regering stelde het handhavingsprogramma vast op ...

Het Vlaams Parlement verleende haar goedkeuring op ...

2. Krachtlijnen

In het handhavingsprogramma RO zet de Vlaamse Regering de krachtlijnen uit van het **gewestelijk handhavingsbeleid** en de gewestelijke handhavingsprioriteiten. De beleidsrichtlijnen vervat in dit handhavingsprogramma RO staan een individuele beoordeling niet in de weg maar geven algemene richtlijnen aan die door de gewestelijke administraties dienen gevolgd te worden.

Het handhavingsprogramma RO is thans gedefinieerd in artikel 6.1.3 VCRO waar wordt aangegeven over welke gewestelijke handhavingsprioriteiten en welke gewestelijke beleidslijnen het beleid zich minimaal dient uit te spreken:

- de vaststelling, aanmaning en vervolging van stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven;
- het bestuurlijk sepot bij de beboeting van misdrijven en inbreuken;
- de keuze tussen het vorderen van gerechtelijk herstel en het opleggen van bestuurlijke maatregelen;
- de keuze tussen bestuursdwang en last onder dwangsom;
- de ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken en bestuurlijke besluiten;
- de invordering van verbeurde dwangsommen;
- transparantie en communicatie;
- de inschrijving van wettelijke hypotheek;
- prioriteiten in de ambtshalve uitvoering van oude gerechtelijke titels (> 10 jaar).

Het programma geldt als aanbeveling voor de **andere beleidsniveaus** en bevat ook voorstellen voor de onderlinge *samenwerking*, maar is ten opzichte van hen niet bindend. De externe handhavingspartners staan immers op voet van gelijkheid met de gewestelijke handhavers en handelen autonoom. Het gewestelijk niveau wil opzichtsens hen verduidelijken hoe het gewest de decretale bepalingen invult daar waar er ruimte is voor opportuniteitsbeoordelingen en voor verdere concrete implementatie. Het gewest laat door middel van het programma aan haar partners zien op basis van welke criteria zij haar prioriteiten bepaalt en welke beleidkeuzes zij maakt voor de handhavingsuitvoering. Het komt aan de externe partners, waaronder de gemeentelijke handhavers, uiteraard toe zelf te bepalen tegen welke gemeentelijke maatschappelijke problemen inzake goede ruimtelijke ordening en leefkwaliteit zij willen en kunnen optreden alsook de manier waarop. Door inzage te verlenen in de keuzes en werkwijze van het gewest worden de basisvoorwaarden gecreëerd om te kunnen komen tot een compatibele handhaving.

Decretaal is bepaald wat er minimaal dient te worden opgenomen in het handhavingsprogramma RO. Er is dus ruimte om naast de minimale objectieven, ook de krachtlijnen en beleidsvisie, vervat in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 verder te actualiseren en bij te sturen waar nodig, rekening houdend met de resultaten uit het onderzoeksrapport 'Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren'⁴ De aanbevelingen die hieruit voortkwamen, worden mee geïntegreerd in het handhavingsprogramma RO.

Het handhavingsprogramma RO biedt *openheid en transparantie* over het gevoerde gewestelijk beleid en de gehanteerde prioriteiten, zowel ten aanzien van de burgers als ten aanzien van de andere actoren ruimtelijke ordening, met het oog op een gedragen beleid.

Het handhavingsprogramma RO strekt ertoe de *samenwerking* alsook de *loyauteit* tussen alle *handhavingspartners* te versterken.

Het handhavingsprogramma RO heeft ook tot doel de invoering van de handhaving van de *omgevingsvergunning* en de *samenwerking met de milieupartners* te vergemakkelijken.

3. Beleidsvisie

De handhaving van de ruimtelijke ordening, als belangrijk facet van de omgevingshandhaving, is er in essentie op gericht om **de goede ruimtelijke ordening te bewaren, de leefkwaliteit in het algemeen te verbeteren en het vermijden van misdrijven en overtredingen in de toekomst.**

Handhaving heeft samen met de twee andere facetten van de ruimtelijke ordening – m.n. plannen en vergunnen – tot doel de goede ruimtelijke ordening, bedoeld in artikel 4.3.1, §2 VCRO te realiseren. Dit werd met zoveel woorden opgenomen in artikel 6.1.2 VCRO. De ruimtelijke kwaliteit wordt mee vanuit de handhaving gerealiseerd. Handhaving is dus geen doel op zich maar een **middel, onderdeel van het ruimtelijk ordeningsbeleid**. Bij de aanpak van schendingen primeert de *redelijkheid*. Er wordt rekening gehouden met de filosofie en het doel van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Kennisdeling vanuit plannen en vergunnen over de knelpunten in ruimtegebruik en knelpunten bij naleving van vergunningen is essentieel. Daarnaast moet erover gewaakt worden dat doelstellingen en beleidslijnen in andere beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid niet doorkruist worden. Daar waar ruimtelijke ordening raakvlakken vertoont met milieu, mobiliteit, natuur, energie, wonen enz. zal de handhaving van de ruimtelijke ordening ook bijdragen tot de leefkwaliteit in het algemeen.

Ten aanzien van alle betrokkenen, m.n. de benadeelde, de overtreder en de burger die de regels volgt, staan **oplossingsgerichtheid en klantvriendelijkheid**⁵ centraal. Klantvriendelijkheid in de context van handhaving betekent dat er moet gegarandeerd worden dat iedereen een gepast antwoord krijgt op meldingen, klachten en vragen. Dit kan onder meer gaan over heldere

⁴ Die evaluatie werd toegespitst op de preventieve werking en de samenwerking tussen de verschillende handhavingspartners.

⁵ Beleidsnota Omgeving 2014-2019 – p. 28.

informatieverstrekking over regelgeving en procedures, over te verwachten acties, over het gevolg dat verleend wordt aan een verzoek, over welke stappen mogelijk zijn buiten het handhavingstraject, over de wijze van herstel van de goede ruimtelijke ordening, enz. Specifiek naar de overtreder toe bestaat klantgerichtheid uit gerichte raadgevingen en een actieve begeleiding in het hersteltraject.

Handhaving is ook een **bron** die aangeeft hoe de plannende, vergunnende en regelgevende overheid een heldere en betere invulling kan geven aan de plannen en vergunningen. Handhaving kan informatie opleveren over gebrekkige regelgeving of over onvolkomenheden in planvorming en vergunningverlening. Het aanboren van deze informatie biedt tevens de mogelijkheid om bij een planningsproces of bij vergunningverlening de gevolgen of verwachtingen inzake handhaving mee te nemen. Er dient voldoende aandacht te zijn voor een duidelijk procesmatig kader dat garant kan staan voor een optimale wisselwerking tussen planning, vergunning en handhaving.

Het **subsidiariteitsbeginsel** krijgt volledige uitwerking. *Elk niveau* bepaalt haar eigen *prioriteiten* en neemt haar *verantwoordelijkheid* inzake handhaving rekening houdend met dit handhavingprogramma RO. Om een efficiënt en effectief omgevingsbeleid te realiseren moet hierbij steeds de relatie en wisselwerking tussen plannen, vergunnen en handhaven gewaarborgd worden. De gemeentelijke overheden moeten hun eigen handhavingbeleid maximaal kunnen opnemen. Voor het gewest staat complementariteit met de gemeentelijke bevoegdheden centraal. Schendingen die het gemeentelijk niveau niet overstijgen of die betrekking hebben op gemeentelijke belangen, zijn niet prioritair voor het gewest, tenzij ze als gezamenlijke prioriteit door het gewest worden opgenomen. Vergunningen en plannen die gemeenten en provincies opstellen in uitvoering van of ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid, zijn dus bij voorbaat op gemeentelijk niveau te handhaven. De rol die *gewestelijke overheid* opneemt inzake *gemeentelijke handhaving* is deze van *kennispartner*. Ontsluiting van juridische informatie en expliciteren van toegepaste criteria bij de inzet van instrumenten zal belangrijk zijn met het oog op rechtszekerheid en gelijkheid.

Het handhavingbeleid wil voor de concrete realisatie van haar strategische doelstellingen inzetten op de **preventieve pijler** via *communicatie, informatie en preventie door sensibilisering*. Via inzet van deze instrumenten wordt de burger aangezet om zich naar de regelgeving te voegen en krijgt het adagium '**Voorkomen is beter dan genezen**' uitwerking. Daarnaast zijn een aantal nieuwe **zachte handhavingsinstrumenten** opgenomen in de VCRO zoals de raadgeving en aanmaning. Preventie is ook gelegen in *snel optreden* zodat schendingen die vers zijn of nog in uitvoering, een halt wordt toegeroepen en de overheid en benadeelden niet voor voldongen feiten worden geplaatst.

Naast herstel is het belangrijkste doel van handhaving de burger **te ontmoedigen** om in de toekomst inbreuken of misdrijven te plegen. De ingevoerde **bestuurlijke boetes** bij inbreuken en door het parket naar de gewestelijke beboetingsinstanties doorgestuurde misdrijven, hebben - naast het bestraffende karakter - ook een vorm van *preventieve werking*, die ertoe kan aanzetten dat er op termijn minder schendingen zullen zijn. De kans om beboet te worden is door invoering van de bestuurlijke handhaving immers aanzienlijk gestegen. Dit effect kan enkel worden bekomen als de bestuurlijke boetes binnen een *redelijke termijn* worden opgelegd. Daarom is het belangrijk in te zetten op directe inningen en uit te stippelen welke schendingen bij voorrang tot een boete moeten leiden en in welke gevallen eventueel geseponeerd kan worden.

Zodra de schendingen voltrokken zijn of enkel een verderzetting van een bestaande ruimtelijk schadelijke toestand, rest een **curatief** optreden. De doelstelling van een curatief optreden is steeds om **zo snel en zo goed als mogelijk tot een herstel van de goede ruimtelijke ordening te**

komen via gerechtelijke of bestuurlijke weg. De gehanteerde instrumenten en de opgelegde maatregelen dienen doelmatig te worden aangewend in verhouding tot de concrete situatie. Het modeltraject zal als leidraad functioneren.

Gelet op de beschikbare mensen en middelen moeten gemeentelijke en gewestelijke **prioriteiten** bepaald worden en ook een keuze naar de inzet van instrumenten. Voorafgaandelijk wordt op gewestelijk niveau steeds een **integrale afweging naar maatschappelijke relevantie** van het optreden gemaakt⁶. Het bepalen van gemeentelijke prioriteiten geeft aan de overige partners duidelijkheid over de knelpunten die de individuele steden en gemeenten beleidsmatig willen aanpakken en versterkt het autonome optreden. Waar er raakvlakken gedetecteerd worden tussen gemeentelijke en gewestelijke belangen, kunnen gezamenlijke prioriteiten bepaald worden en kunnen er op maat van de steden en gemeenten afspraken worden gemaakt over het opnemen van de verschillende taken in het traject. De **inzet van handhavingsinstrumenten** zal op een zuinige manier dienen gebeuren met een **volledige trajectopvolging** zodat in principe elke initiële actie leidt tot een *duidelijk eindresultaat* voor overheid en burger. De actieve aanpak van het volledige traject zal van bij de aanvang moeten overwogen worden en de inzet van losse instrumenten zonder verdere opvolging binnen een redelijke termijn, is onaanvaardbaar. Het is immers niet de bedoeling dat opnieuw een historisch passief wordt opgebouwd. Voor wie het rechtsherstel gerealiseerd heeft, zal dit herstel officieel afgesloten worden met een herstelattest of zal dit toch minstens zijn weerslag vinden in de publieke informatiekkanalen zoals het vergunningenregister.

Ten slotte wordt meer ingezet op **monitoring** van de handhaving, gekoppeld aan een **evaluatie** van het gevoerde beleid. Niet alleen wordt een *jaarlijks handhavingsrapport* voorzien, maar ook een *evaluatie van het decreet* van 25 april 2014 binnen drie jaar na datum van de inwerkingtreding ervan. Het is dan ook in die zin dat afstemming met alle handhavingspartners voor een betere ontsluiting van kennis, toegepaste criteria en data en gegevens wordt gestimuleerd.

4. Horizon

Naar analogie met het Milieuhandavingsprogramma wordt het handhavingsprogramma RO opgemaakt met een tijdshorizon van vijf jaar met de mogelijkheid om wanneer nodig tussentijdse aanpassingen te doen, met dien verstande dat het van kracht blijft zolang het niet vervangen wordt.

5. De handhavingspartners

De handhavingspartners binnen de Vlaamse Overheid zijn klassiek het agentschap Inspectie RWO, het departement Ruimte Vlaanderen en de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering.

⁶ Hetzelfde afwegingskader als voor de beroepen kan hier toegepast worden, zie Memorie van Toelichting bij het Decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 8 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening inzake de beroepsmogelijkheden.

Dit wordt thans aangevuld met de handhavingspartners die vanuit het domein van milieu ook taken hebben gekregen inzake ruimtelijke ordening en vice versa, m.n. de afdeling Milieu-inspectie, de afdeling Milieuhandhaving, milieuschade en crisisbeheer (AMMC) en de afdeling Financiën en overheidsopdrachten van het departement LNE.

Bij de externe handhavingspartners vinden we het Openbaar Ministerie, de Lokale Politie en de Gemeentelijke Besturen terug. Met hen werden reeds contacten opgebouwd en onderhouden via de Handhavingscommissie RWO. Zij worden op vlak van beleid opnieuw ontmoet door de participatie van het beleidsdomein ruimtelijke ordening in de VHRM. De VHRM telt onder haar leden verder nog vertegenwoordigers van het beleidsdomein LNE, VVP, Federale Politie en de strategische adviesraden.

6. Strategische doelstellingen van het handhavingsbeleid

De strategische doelstellingen van het handhavingsbeleid beschrijven welke hogere ambities nagestreefd worden en die steeds voor ogen dienen gehouden te worden. Zij vinden verder in een meer concrete vorm hun neerslag in de operationele doelstellingen.

De algemene vereisten van transparantie en samenwerking (SD 3) blijven als sterke premissen gelden om de twee eerste belangrijkste strategische doelstellingen te realiseren. Zij maken kritische succesfactoren uit en zijn daarom ook zelf een belangrijke strategische doelstelling.

SD 1 : REALISATIE VAN EEN GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De basisdoelstellingen van de VCRO worden mee vanuit handhaving gerealiseerd. Handhaving wordt in de cyclus plannen, vergunnen en handhaven steeds als laatste pijler vermeld. Handhaving is als instrument meer dan het loutere sluitstuk. Het is ook een actief en dynamisch instrument om tot een goede ruimtelijke ordening te komen.

Als **sluitstuk** van de cyclus heeft handhaving de kernopdracht de goede ruimtelijke ordening te helpen vrijwaren. Dit vereist een *herstelbeleid* dat rekening houdt met de goede ruimtelijke ordening en de verenigbaarheid hiermee, eerder dan met de louter technische schending van de regels. Er wordt in eerste instantie ingezet op *preventieve en zachte middelen* die inbreuken en misdrijven moeten voorkomen. In tweede instantie wordt ingezet op middelen die leiden tot herstel. De voorkeur wordt gegeven aan *gedragen oplossingen*, gebaseerd op de *vrijwillige medewerking* van al de partijen, eerder dan op ééNZijdig opgelegde rechterlijke dan wel bestuurlijke beslissingen. Dwangmiddelen zijn het *ultimum remedium*. Zij kunnen slechts worden opgelegd wanneer al de rest heeft gefaald of in die hoogdringende gevallen waarin enkel een snel optreden verdere ernstige schade aan de ruimtelijke ordening kan voorkomen en/of beëindigen.

De ruimtelijke ordening is geen statisch maar een dynamisch gegeven. Handhaving speelt ook een betekenisvolle **rol bij de totstandkoming van nieuwe plannen of vergunningsvoorwaarden**. Een grotere betrokkenheid en wisselwerking tussen de pijlers leidt sowieso tot een betere ruimtelijke ordening. Indien men vanuit plannen en vergunnen rekening houdt met de *handhaafbaarheid van de opgelegde stedenbouwkundige voorschriften en voorwaarden*, kan vanuit handhaving ook beter ingezet worden op die facetten die voor de andere pijlers prioritair zijn. De *gevolgen* of

verwachtingen van een planningsinitiatief op *bestaande en mogelijke toekomstige stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven* dienen door de planners en vergunners mee in ogenschouw worden genomen en mogelijks zijn flankerende maatregelen aangewezen.

Tot slot is handhaving een **bron van informatie**. Handhaving betekent aanwezigheid op het terrein en heeft zo een belangrijke *bottom-up signaalfunctie*. De wijziging in de soort stedenbouwkundige misdrijven en inbreuken, zowel naar aard van de inbreuk of het misdrijf als naar gebied, zijn vaak een indicatie voor maatschappelijke verschuivingen. Handhavers op het terrein zijn zo bevoorrechte toeschouwers niet alleen van de ruimtelijke relevante impact maar ook van de achterliggende beweegredenen. Economische realiteiten, maatschappelijke fenomenen en noden komen zo aan de oppervlakte en kunnen aanleiding geven tot *aanpassing van de regelgeving, prioriteiten of inzet van instrumenten*.

SD 2 : REALISATIE VAN EEN EFFICIENTE, EFFECTIEVE EN DOELMATIGE HANDHAVING

Het **resultaat van een efficiënte, effectieve en doelmatige handhaving** moet erin bestaan dat drie hoofddoelstellingen worden bereikt :

1. Het bewaren van de goede ruimtelijke ordening;
2. Het verbeteren van de leefkwaliteit in het algemeen;
3. Het vermijden van inbreuken en misdrijven in de toekomst.

Dit wordt concreet gerealiseerd door een aanpak die gericht is op **voorkomen, herstellen, sanctioneren alsook afstemming**. In eerste orde dient schade aan de goede ruimtelijke ordening, en aldus aan het algemeen belang, voorkomen te worden. In tweede orde is herstel aan de orde. Ten derde heeft handhaving ook een ontradende rol. Ten slotte draagt een goede ruimtelijke ordening bij tot een goede leefkwaliteit in het algemeen zodat afstemming op het vlak van handhaving over de beleidsdomeinen heen met milieu, mobiliteit, natuur, energie, wonen e.a. vereist is.

Efficiënte handhaving heeft als belangrijke uitgangspunten *het voorkomen van schendingen* en een *gedifferentieerd handhavingsbeleid*. Efficiënt betekent ook dat er *zuinig* wordt omgegaan met de beschikbare middelen en dat de beschikbare mensen, middelen en instrumenten door elke partner optimaal worden ingezet op zo'n manier dat het behalen van de eigen doelstellingen ook een *meerwaarde* voor het geheel betekent. Handhaving moet in alle redelijkheid, pragmatisch en met een dosis gezond verstand gebeuren ten einde het maatschappelijk draagvlak niet te hypothekeren. Wat billijk en proportioneel is, wordt sneller geaccepteerd en leidt tot meer begrip voor opgelegde herstelmaatregelen en sancties.

Effectieve handhaving is gericht op de verwezenlijking van zo snel mogelijk en zo goed mogelijk herstel. *Redelijkheid* primeert en *klantvriendelijkheid* staat hierbij centraal. Indien een schending gesignaleerd wordt, is steeds actie vereist. Schade toegebracht aan de goede ruimtelijk ordening moet op de meest efficiënte wijze verholpen worden. De schade aan het algemeen belang, de nabije omgeving en aan belanghebbende derden zal hierbij in rekening worden gebracht. Onmiddellijke actie voorkomt bovendien zware investering in een latere fase. 'Actie' betekent niet steeds het inzetten van het handhavingsinstrumentarium. Het kan beperkt zijn tot vb. een duidelijke communicatie over de prioriteiten van het bestuur. Een *gerichte handhaving* draagt bij

tot beter maatwerk en een grotere naleving. Om zo snel als mogelijk tot een goed resultaat te komen, wordt *probleemoplossend* gewerkt.

Zodra de inbreuken en de misdrijven gepleegd zijn en er de schade is ontstaan aan de goede ruimtelijke ordening, is het *hoofddoel* het *herstel van de goede ruimtelijke ordening* en niet het sanctionerend optreden op zich. *Sancties* worden enkel gehanteerd als het de enige manier is om de effectiviteit te garanderen. De burger die pertinent weigert de regelgeving te volgen, mag immers in geen geval aangemoedigd worden. Deze principes moeten hun doorwerking krijgen in de inzet van de bestaande en de nieuwe instrumenten. *Sancties* worden beleidsmatig ook gehanteerd als ontradingsmiddel om toekomstige inbreuken of misdrijven te vermijden. Dit kan alleen als er een transparant en consequent strafbeleid wordt gevoerd zodat het voor de burger duidelijk is waar hij zich aan te verwachten heeft.

Doelmatige handhaving ten slotte wordt gestuurd door het bepalen van *prioriteiten*. Wanneer elke partner gelijkwaardig inzet op handhaving voor wat elkeen bestempelt als zijn prioriteiten en die ook kenbaar maakt aan de andere partners, kan een synergie gecreëerd worden die tegelijk ook dubbel werk of nodeloos werk uitsluit. Doelmatig betekent ook dat de *noodzakelijkheid* van elke actie kan verantwoord worden en *in proportie is met de concrete situatie*. Bij gelijke doelmatigheid moet de minst ingrijpende maatregel gehanteerd worden.

SD 3 : REALISATIE VAN SAMENWERKING EN TRANSPARANTIE

Het is een gegeven dat de verschillende handhavingspartners handelen vanuit hun eigen prerogatieven, doelstellingen en ambities om uitvoering te geven aan de regelgeving. **Samenwerking en informatie-uitwisseling** tussen al de actoren is cruciaal om tot optimalisatie van de resultaten te komen en grotere *efficiëntiewinst* te boeken. De activiteiten en prioriteiten worden beter op elkaar afgestemd. Kennis en good practices worden gedeeld. Waar nodig kunnen samenwerkingsafspraken verankerd worden in protocollen. Binnen het kader van het samenwerkingsakkoord dat Vlaanderen heeft gesloten met de federale regering zullen richtlijnen van het strafrechtelijk beleid met inbegrip van prioritisering in het algemeen worden voorbereid in gemengde expertisenetwerken. Ook met de gemeentelijke partners, lokale politie en lokale parketten wordt verder gewerkt aan het opmaken van afsprakenkaders. Zo wordt een *gedragen handhaving* gecreëerd en worden nieuwe inbreuken en misdrijven voorkomen.

Dit alles vereist een onderling **vertrouwen en openheid** tussen al de handhavingspartners. De bijdrage van alle partners aan het jaarlijkse handhavingsrapport zal de transparantie versterken en een betere analyse van de beleidsuitvoering en de inzet van de instrumenten toelaten. In functie van deze analyse zal ook verder worden ingezet op datakwaliteit en monitoring.

De **gewestelijke administraties** nemen de rol op zich als **trekker** van het handhavingsbeleid op het vlak van coaching, sturing en ondersteuning van de andere actoren. Op *gewestelijk niveau* wordt de regieverdeling inzake de implementatie van het handhavingsprogramma RO verder afgesproken in de stuurgroep Handhaving RO, bestaande uit het departement Ruimte Vlaanderen, Inspectie RWO, de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering en de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening. Partnerschap met *sterke lokale besturen* impliceert de ondersteuning van de gemeentelijke partners in het voeren van een gemeentelijk handhavingsbeleid en het faciliteren en helpen uitbouwen van samenwerkingsverbanden tussen de gemeentelijke partners.

Transparantie en communicatie naar de burger zijn essentieel gezien preventie en sensibilisering hand in hand gaan. Bovendien wordt zo gewerkt aan een groter maatschappelijk draagvlak wat essentieel is voor een doeltreffende handhaving. De rechtszekerheid en gelijke behandeling van de burger kan enkel voldoende gegarandeerd worden mits er wordt geïnvesteerd in een afgestemd beleid en er voldoende openheid is tussen de handhavingspartners.

7. Operationele doelstellingen van het handhavingsbeleid

OD 1 : WERKEN MET PRIORITEITEN

Handhaving ruimtelijke ordening strekt tot vrijwaring van de goede ruimtelijke ordening.

De invulling van dat begrip wordt geconcretiseerd via ruimtelijke planning en de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen. Handhaving zal dus in eerste instantie moeten zorgen voor een **correcte naleving van de plannen en vergunningen**.

De inzet van personeel en financiële middelen voor handhaving is beperkt. **Prioriteiten** laten toe om, ondanks die beperkte middelen, een doelmatig beleid te voeren. In het kader van de concrete dossierbehandeling worden volgende beleidslijnen naar voor geschoven.

1. Ruimte creëren voor proactief toezicht

Handhaving is een instrument van de overheid waarmee ze haar doelstellingen, geformuleerd vanuit een algemeen belang, tracht te realiseren. Waar handhaving inzake ruimtelijke ordening historisch is gegroeid vanuit een reactieve opvolging van klachten, impliceert het bewerkstelligen van een goede ruimtelijke ordening ook een meer proactieve aanpak. Daarvoor moet voldoende ruimte gemaakt worden.

Een eerste stap is de vertaling van de doelstellingen in concrete *actiepunten*⁷, zodat de opsporing van de meest schadelijke schendingen in de meest kwetsbare gebieden plaats vindt. Daarnaast vereist toezicht een grotere *aanwezigheid op het terrein* met het oog op gerichte opsporing die thematisch of gebiedsgericht kan zijn.

De actiepunten en prioriteiten waarop men proactief gaat handhaven kunnen doorheen de tijd wijzigen en worden temporeel bepaald op basis van de gegevens in de handhavingsmonitor. Een klantvriendelijke overheid veronderstelt dat de invulling van het toezicht gecommuniceerd wordt aan alle betrokkenen. Een thematische of gebiedsgerichte aanpak, gekoppeld aan specifieke *handhavingscampagnes* heeft trouwens een grote preventieve impact: de naleving wordt groter en toekomstige schendingen worden vermeden.

2. Voorrang geven aan prioriteiten

Zowel in het kader van toezicht als bij de behandeling van klachten zijn de **prioriteiten** de belangrijkste en eerst te hanteren toetsingscriteria.

Het prioriteitenbeleid wordt zowel *gewestelijk als gemeentelijk* vastgelegd zodat de prioriteiten op deze niveaus verschillend kunnen zijn. Bij samenloop van gemeentelijke en gewestelijke prioriteiten dient de subsidiariteit maximaal gerespecteerd te worden. De prioriteiten kunnen *wijzigen* omdat

⁷ Zij worden samen met de gewestelijke prioriteiten meegedeeld aan de Vlaamse Regering. Zie verder onder punt 2.1. – pag. 19. - voetnoot 9.

het beleid wijzigt of omdat uit de risicoanalyse de noodzaak aan een gewijzigde inzet van het instrumentarium aangewezen is. Belangrijk is dat de prioriteiten *duidelijk en transparant* zijn, zowel voor de burger als voor de andere handhavingspartners.

Het gewestelijke niveau neemt de nodige initiatieven om duidelijke afspraken te maken met haar federale en gemeentelijke partners met het oog op het afsluiten van prioriteitennota's⁸ of protocollen. Zij zoekt daarbij afstemming met de partners. Op langere termijn behoort het tot de taken van de gewestelijke instanties om te evalueren of de verschillende prioriteiten voldoende op elkaar afgestemd zijn om in de praktijk een werkbaar geheel te vormen. Een eerste stap is het in kaart brengen van de prioriteiten en desgevallend de hiaten.

Om duidelijkheid te krijgen en overlappingsen te vermijden worden in samenspraak met de gemeentelijke overheden, via bilateraal overleg binnen de Commissie Handhaving RWO, jaarlijks de gezamenlijke prioriteiten vastgelegd bij het opstellen van het handavingsrapport Ruimtelijke Ordening.

Betreffende de vastgelegde prioriteiten moeten alle handhavingspartners het engagement aangaan om tot een (snellere) opvolging en behandeling van de schendingen over te gaan.

2.1. Gewestelijke prioriteiten

De **gewestelijke prioriteiten** zijn voor het gewest de leidraad bij de handavingsuitvoering. De gewestelijke prioriteiten worden door de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening, jaarlijks bepaald in samenspraak met de beleidsondersteunende en de beleidsuitvoerende entiteiten inzake handhaving van de ruimtelijke ordening in de schoot van de stuurgroep Handhaving RO. Zij worden meegedeeld aan de Vlaamse regering⁹. Dit maakt een combinatie van flexibiliteit en rechtszekerheid mogelijk. Zij kunnen criteria omvatten die gebiedsgericht of themagericht zijn.

De prioriteiten worden bepaald aan de hand van verschillende criteria, en zijn een *reflectie van de algemene doelstellingen van het ruimtelijk orderingsbeleid*. De bepaling van prioriteiten bij de vervolging van bepaalde misdrijven en inbreuken, houdt niet in dat de andere schendingen geen aandacht meer krijgen of nooit zullen geformuleerd worden of dat systematische seponering gewenst zou zijn en zelfs niet dat enkel bestuurlijke handhaving wenselijk is. De aanduiding als prioriteit heeft tot gevolg dat het dossier op de meest doeltreffende en klantvriendelijke manier zal afgehandeld worden.

Het al dan niet prioritaire karakter van schendingen op gewestelijk niveau wordt beoordeeld aan de hand van één of meer hierna opgesomde inhoudelijke **criteria**:

A. Ernst van de schending

1) Manifeste schending van decretale afwijkingsregels van de VCRO.

Het betreffen duidelijke schendingen op de algemene afwijkingsregels, de zonevreemde afwijkingsregels en de zonevreemde functiewijzigingen. Specifieke aanduidingen hiervoor zijn o.a.

⁸ Naar analogie zie de Prioriteitennota vervolgingsbeleid milieurecht in het Vlaams Gewest 2012 zoals goedgekeurd op de Vlaamse Regering van 15 maart 2013.

⁹ Ook de actiepunten inzake proactief optreden worden hierbij mee opgenomen.

- indien de schending betrekking heeft op specifieke voorwaarden zoals volumes en bestemming
- bij een significante ruimtelijke impact
- bij een duidelijk oneigenlijk gebruik

Hierbij kunnen volgende verzwarende factoren bijkomend in rekening gebracht worden:

- het niet regulariseerbaar karakter van de schending
- het feit dat de schendingen naast de aantasting van de goede ruimtelijke ordening ook hinder veroorzaken voor de omwonenden en de rechten van derden schaden

Subsidiariteit speelt een rol in die zin dat wanneer het om schendingen gaat die het gemeentelijk niveau niet overstijgen of die betrekking hebben op gemeentelijke belangen, dit niet prioritair is voor het gewest tenzij ze uitdrukkelijk als gezamenlijke prioriteit door het gewest zijn opgenomen.

2) Schendingen die niet verenigbaar zijn met essentiële bepalingen in gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, gewestelijke stedenbouwkundige voorschriften en gewestelijke verordeningen. Ten indicatieve titel kan verwezen worden naar schendingen binnen ruimtelijk kwetsbare gebieden of thematische schendingen.

Mogelijke schendingen van gemeentelijke of provinciale stedenbouwkundige verordeningen worden niet als gewestelijke prioriteit beschouwd. De verantwoordelijkheid hiervoor en het toezicht op de naleving ervan wordt geacht bij het gemeentelijke beleidsniveau te liggen. Indien de provinciale verordeningen bepalingen bevatten die eerder aansluiten bij gewestelijke prioriteiten, kan dit op verzoek mee worden opgenomen in de gewestelijke handhaving.

3) Bijkomende schending van andere sectorale regelgeving, in het bijzonder de milieuwetgeving alsook de afwegingen die dienen gemaakt te worden in functie van andere sectoren, zoals onroerend erfgoed.

B. Hoedanigheid van de overtreder en frequentie van de feiten

Ook relatief minder ernstige dossiers kunnen als prioritair worden beschouwd als blijkt dat de schendingen *systematisch gepleegd* worden door *professionelen* of *recidivisten*.

2.2. Gezamenlijke prioriteiten

Daarnaast kunnen er samen met de gemeentelijke partners ook **gezamenlijke prioriteiten** opgenomen worden. Voor het gewest zijn deze gezamenlijke prioriteiten ook als eigen prioriteit te behandelen zoals hoger gesteld.

Mogelijke gezamenlijke prioriteiten waaraan gedacht kan worden, zijn:

- Overtredingen in ruimtelijk kwetsbaar gebied en openruimtegebied;
- Gebiedsgericht optreden in specifieke (bestemmings-) zones vanuit een duidelijke beleidskeuze;
- Themagericht optreden vanuit een duidelijke beleidskeuze.

Als schendingen als prioritair worden aangemerkt voor het Gewest betekent dit niet dat gemeentelijke overheden hier niet tegen zouden kunnen optreden.

2.3. Tijdsaspect bij de behandeling van de gewestelijke prioriteiten

Als de schendingen zich binnen de prioriteiten situeren, moet vervolgens worden nagegaan of deze schendingen recent zijn gebeurd, dan wel of de vaststelling ervan op een later moment gebeurde.

Recente schendingen binnen deze prioriteiten dienen eerst aangepakt te worden. Het redelijkheidsbeginsel vereist dat op korte termijn wordt opgetreden. Er wordt resoluut gekozen voor een toekomstgerichte handhaving waarbij vermeden wordt dat nieuwe schendingen ontstaan, geruisloos in stand worden gehouden of zich uitbreiden en problemen voor de toekomst creëren.

‘Recent’ verwijst naar de aanvang of de voltooiing van de schending in zijn feitelijke, gebruikelijke betekenis en niet naar een theoretisch-juridische fictie. Zijn de werken of het gebruik recent aangevat, zijn deze nog niet voltooid of pas heel recentelijk? Dat is de toetssteen voor de handhaver. In deze context wordt verwezen naar de beslissingspraktijk van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering waar het begrip recent nader gedefinieerd is.

Indien de schending **op een later moment** wordt **vastgesteld**, nadat het gebruik is aangevat of nadat de werken voltooid zijn en indien de redelijke termijn om op te treden nog niet is vervallen, komen er andere toetsingscriteria in beeld om te bepalen of men hieraan verdere acties koppelt. Die andere criteria zijn:

- de gevolgen van de schending hebben hun ruimtelijke impact niet verloren door het tijdsverloop;
- de ernst van de actuele ruimtelijke impact;
- er is ernstige bijkomende schade aan de goede ruimtelijke ordening door het voortschrijdende karakter van de schending.

3. Behandeling van klachten

Klachten inzake stedenbouwkundige schendingen blijven een belangrijke bron van informatie voor al de handhavingspartners. Die klachten gaan uit van burgers en zij klagen de schending van individuele belangen aan. Ze zijn heel gevarieerd. Ze gaan over allerlei schendingen, in alle mogelijke bestemmingsgebieden, gepleegd zowel in een recent als in een ver verleden.

Het principe dat handhaving een instrument is in handen van de overheid laat toe dat al de handhavingspartners prioriteiten stellen wat de opvolging van klachten betreft.

Handhaving RO mag niet ingezet worden om louter burgerlijke belangen te vrijwaren, maar indien de aantasting van de ruimtelijke ordening gepaard gaat met de schending van de rechten van derden, is dat wel een verzwarende omstandigheid.

Voor het gewest worden de klachten in eerste orde afgetoetst aan de gewestelijke prioriteiten en de gezamenlijke prioriteiten met de gemeentelijke overheden. Vervolgens wordt dezelfde afweging gemaakt inzake het recente karakter hetzij de vaststelling op een later moment.¹⁰

¹⁰ Zie hoger pagina 20-21 - bij prioriteiten onder 2.3.

OD 2 : OPTIMALISATIE VIA TRAJECTAANPAK

De operationele beleidslijnen hebben tot doel te komen tot een optimale inzet van de instrumenten door op een doordachte manier in een handhavingstraject te stappen. Elke situatie vereist een eigen aanpak zodat de instrumenten op maat worden ingezet. Duidelijkheid wordt gecreëerd over welk traject aangewezen is. Dit modeltraject moet in principe steeds worden gevolgd. In functie van de eigenheid van het dossier kan van het traject worden afgeweken mits motivatie. Het aantal afwijkingen en de motivatie zal gemonitord worden en zijn weerslag vinden in het jaarlijks handavingsrapport.

1. De verhouding tussen het bestuurlijke en gerechtelijke traject

Bij de inzet van de instrumenten dient eerst één van beide sporen te worden gekozen. Het decreet bevestigt de principiële voorrang van de rechterlijke handhaving op de bestuurlijke handhaving, door te bepalen dat bestuurlijke beslissingen nooit afbreuk mogen doen aan het gezag van gewijsde van een conform dit hoofdstuk tussengekomen rechterlijke beslissing¹¹. Ook is bepaald dat de Vlaamse Regering bepaalde stedenbouwkundige misdrijven of inbreuken kan uitsluiten als grondslag voor de toepassing van bestuursdwang of last onder dwangsom, of de toepassing van bestuursdwang of last onder dwangsom afhankelijk maken van bijkomende voorwaarden.¹² Wanneer echter beide sporen mogelijk zijn, kan men een keuze maken tussen het gerechtelijk of het bestuurlijk traject, rekening houdend met wat hierna volgt. Dit handavingsprogramma dient zich immers verplicht uit te spreken over deze keuze¹³.

Naast de keuze van de decreetgever om het gerechtelijk traject principiële voorrang te verlenen, vraagt ook het feit dat de bestuurlijke herstelmaatregelen nieuwe instrumenten zijn, enige terughoudendheid bij de inzet ervan. Het aanwenden van bestuurlijke herstelmaatregelen vergt nieuwe vaardigheden en juridische kennis van de bevoegde handhavers, in het bijzonder wat de rechtsbescherming van de overtreder betreft. Het aantal bestuurlijke herstelmaatregelen houdt best gelijke tred met de ontwikkeling van die vaardigheden.

Hier worden de belangrijkste criteria opgesomd die aangeven in welke omstandigheden de gerechtelijke procedure meer is aangewezen dan de bestuurlijke procedure.

¹¹ **MvT** : “Deze bepaling regelt vooreerst de samenloop tussen gerechtelijke en bestuurlijke handhaving. Zij bevestigt de principiële voorrang van de rechterlijke handhaving op de bestuurlijke handhaving, door te bepalen dat bestuurlijke beslissingen nooit afbreuk mogen doen aan het gezag van gewijsde van een conform dit hoofdstuk tussengekomen rechterlijke beslissing. Dit gezag van gewijsde is onafhankelijk van het instellen van een al dan niet schorsend beroepsmiddel, en blijft bestaan zolang de beslissing niet ongedaan is gemaakt.”, *VL. Parl. stuk 2419 (2013-2014)- nr 1*, p 46-47.

¹² **MvT** : “Daarnaast is wat betreft de bestuurlijke handhaving in het decreet voorzien dat - naast hehandavingsprogramma - de Vlaamse Regering bepaalde stedenbouwkundige misdrijven of inbreuken kan uitsluiten van de toepassing van bestuurlijke maatregelen of bijkomende voorwaarden opleggen (art. 6.4.2.), wat bij uitsluiting impliceert dat enkel het gerechtelijk traject kan gevolgd worden. Deze bepalingen maken inderdaad beleid van de Vlaamse Regering uit. De principiële voorrang van de gerechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving wordt uitdrukkelijk bevestigd in het decreet. Bovendien voorziet het DABM in het geheel niet in een decretale regeling van prioriteiten en beleidslijnen.”, *VL. Parl. stuk 2419 (2013-2014)- nr 1*, p 8-9.

¹³ Artikel 6.1.3 VCRO.

Bij sancties en boetes

Zowel voor de inbreuken als de misdrijven is decretaal duidelijk bepaald welke procedure zal gevolgd worden. De inbreuken komen automatisch bij de *beboetingsambtenaar* terecht. Wat de misdrijven betreft, is het *openbaar ministerie* de spelverdeler. Indien deze uiterlijk binnen de 180 dagen, éénmalig verlengbaar met 180 dagen, beslist om het misdrijf niet strafrechtelijk te behandelen en de zaak overmaakt aan de *beboetingsambtenaar* belast met het opleggen van een bestuurlijke boete, vervalt de strafvordering. De beboetingsambtenaar kan boetes opleggen maar beschikt over een mogelijkheid tot sepot¹⁴

Bij herstelmaatregelen

De herstelmaatregelen¹⁵ waarvan sprake in dit hoofdstuk zijn:

1. als het gevolg van het misdrijf kennelijk verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening, het betalen van een meerwaarde;
2. als dit kennelijk volstaat om de plaatselijke ordening te herstellen, de uitvoering van bouw- of aanpassingswerken;
3. in de andere gevallen, de uitvoering van het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand of de staking van het strijdige gebruik.

Voor wat de bestuurlijke herstelmaatregelen is er een verschillende aanpak vereist voor inbreuken en misdrijven.

a. Inbreuken

In de VCRO zijn de volgende gedragingen als inbreuken ingedeeld:

- de instandhouding van de illegale gevolgen van de misdrijven, vermeld in artikel 6.2.1, eerste lid, voor zover die gevolgen zich situeren in kwetsbaar gebied; (instandhouding)
- het schenden van de verplichtingen, vermeld in artikel 6.3.6, § 2, tweede en vierde lid, en artikel 6.4.9, § 2, tweede en vierde lid; (afzonderlijke akte bij overdracht)
- het uitvoeren of voortzetten van de handelingen, vermeld in artikel 4.2.2 en 4.2.5, eerste lid, die voorafgaan aan de betekening van de meldingsakte, vermeld in artikel 112 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning; (meldingsplicht)
- het schenden van de informatieplicht, vermeld in artikel 5.2.1 tot en met 5.2.6;
- het uitvoeren of voortzetten van handelingen zonder de controle van een architect als die controle verplicht is met toepassing van artikel 4 van de wet van 20 februari 1939 op de bescherming van den titel en van het beroep van architect en de uitvoeringsbesluiten ervan;
- het uitvoeren of voortzetten van de handelingen, vermeld in artikel 4.4.1, § 3, tweede lid, in strijd met bijzondere plannen van aanleg, gemeentelijke uitvoeringsplannen en verkavelingsvergunningen, voor zover die plannen of vergunningen, of de relevante delen ervan niet zijn opgenomen in een door de gemeenteraad vastgestelde lijst als vermeld in het voormelde artikel;

¹⁴ Zie verder pagina 31-32 - onder punt 5.

¹⁵ Artikel 6.3.1 §1 VCRO.

- het als eigenaar toestaan of aanvaarden dat de inbreuken, vermeld in punt 1°, 3°, 5° en 6°, worden gepleegd of voortgezet.

Bepaalde inbreuken komen wegens hun aard niet in aanmerking voor herstel. Voor deze inbreuken kunnen bijgevolg bestuurlijke, noch gerechtelijke herstelmaatregelen opgelegd worden. Het gaat om de inbreuken betreffende de informatieplicht, het opstellen van een afzonderlijke akte, het uitvoeren van werken zonder controle van een architect en de meldingsplicht.

Voor de overige inbreuken kunnen naast gerechtelijke ook bestuurlijke maatregelen worden opgelegd. Aangezien de bestuurlijke handhaving een nieuw instrument vormt voor de handhaving RO moet de nodige behoedzaamheid aan de dag gelegd worden bij het opleggen ervan.

Er kan een bestuurlijke herstelmaatregel worden opgelegd voor de inbreuken die relatief eenvoudig en niet zwaarwichtig zijn. De nadelen voor de ruimtelijke ordening zijn eerder gering en er is weinig of geen discussie over de strafbaarstelling. Voor complexe en zwaarwichtige inbreuken wordt het gerechtelijk traject gevolgd.

Wanneer het gaat om herstelmaatregelen bij schendingen van gemeentelijke uitvoeringsplannen, BPA's en verkavelingsvergunningen, speelt subsidiariteit een rol in die zin dat wanneer het om schendingen gaat die het gemeentelijk niveau niet overstijgen, dit niet prioritair is voor het gewest. Het wordt aan gemeentelijke overheden meegegeven dat de bestuurlijke weg kan verkozen worden wanneer dit aansluit bij het gemeentelijke handhavingsbeleid.

b. Uitzonderlijk regime bij misdrijven in geval van hoogdringendheid

Voor misdrijven wordt in principe de beslissing van het openbaar ministerie afgewacht tenzij bij hoogdringendheid. Het gebruik van bestuurlijke maatregelen kan enkel in die *hoogdringende gevallen* waarin een snel optreden een verdere ernstige verzwaring en uitbreiding van de schade aan de ruimtelijke ordening kan voorkomen. Het gaat per definitie om crisissituaties met een voortschrijdend karakter waarbij de handelingen nog steeds ruimtelijk relevant zijn, maar *waar geen stakingsbevel kan opgelegd worden* omdat het stakingsbevel niet meer preventief is. De hoogdringendheid dient afzonderlijk gemotiveerd te worden en de noodzaak tot het grijpen naar een dergelijke maatregel dient omstandig te worden weergegeven in de beslissing. Bestuurlijke maatregelen kunnen niet meer zodra de overtreder is gedagvaard voor een burgerlijke of correctionele rechtbank¹⁶ en kunnen geen afbreuk doen aan rechterlijke beslissingen.

c. In de regel¹⁷ geldt voor misdrijven dat de beslissing van het openbaar ministerie doorslaggevend is om het verder traject te bepalen.

Bij de afhandeling van misdrijven treedt het openbaar ministerie op als spelverdeler.

¹⁶ Artikel 6.4.3.§1 VCRO.

¹⁷ Behoudens de voornoemde uitzonderlijke gevallen van hoogdringendheid.

Er zijn twee mogelijkheden. Ofwel beslist het openbaar ministerie om het misdrijf *strafrechtelijk te behandelen*, dan wordt klassiek de herstellvordering ingediend bij het openbaar ministerie met het oog op een **gerechtelijk** traject .

Ofwel neemt het openbaar ministerie *tijdig een beslissing tot niet strafrechtelijke behandeling* of neemt zij *geen* hetzij *geen tijdige beslissing*. Ook bij deze tweede categorie is de controle door de (burgerlijke) **rechtbank** de regel. De bijkomende optie om een bestuurlijke maatregel op te leggen hangt af van de aard van de schending en de gevorderde herstelmaatregel zoals verder uiteengezet. In geval van een latere seponering door het openbaar ministerie, worden dus ook dezelfde principes toegepast als bij een beslissing tot niet strafrechtelijke behandeling.

Het **bestuurlijke traject** wordt enkel gevolgd in geval van misdrijven, die relatief *eenvoudig* en *niet zwaarwichtig* zijn. De nadelen voor de ruimtelijke ordening zijn eerder gering en er is weinig of geen discussie over de strafbaarstelling. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen volgende dossiers:

- dossiers die vallen onder gemeentelijke of gewestelijke *prioriteiten*. De herstelmaatregel zal voornamelijk meerwaarde of kleine aanpassingswerken zijn. In dat geval kan het bestuurlijk traject aangevat worden na voorafgaandelijke aanmaning of voorstel tot onderhandelen over een minnelijke schikking.
- de andere dossiers betreffen schendingen die *storend* zijn *voor de omwonenden*. Hier dient een kosten-baten analyse - niet alleen voor het financieel aspect maar ook vlak van de goede ruimtelijke ordening - te worden gemaakt die moet uitwijzen of een verdere procedure aangewezen.

2. De inzet van de instrumenten en hun onderlinge verhouding alsook hun opeenvolging binnen een traject

De handhaving van de ruimtelijke ordening is gebaseerd op twee pijlers: een preventieve pijler en een curatieve pijler. **Preventie** is enerzijds gericht op het *voorkomen* van bouw misdrijven- en inbreuken, anderzijds op *vrijwillig herstel* door de overtreder of regularisatie als er toch een stedenbouwkundige inbreuk of misdrijf is gepleegd. De beschikbare instrumenten zijn de raadgeving, de aanmaning en het stakingsbevel.

Vanaf het opstellen van een proces-verbaal of een verslag van vaststelling treden de mechanismen van sanctionering in werking en komt men dus in de **curatieve fase**, waar vrijwillige herstel en regularisatie ook nog steeds mogelijk zijn, maar waar de *overheid ook éézijdig beslissingen kan opleggen*. Binnen dit luik kan een onderscheid gemaakt worden tussen sanctionerende instrumenten (gerechtelijke boetes en straffen, bestuurlijke geldboetes, voorstel tot betaling van een geldsom) en rechtsherstellende instrumenten (minnelijke schikking, last onder dwangsom en bestuursdwang).

De overheid zet een mix aan instrumenten in. De individuele instrumenten kunnen niet los gezien worden van het traject waarvan zij een onderdeel zijn. De inzet van de instrumenten moet immers bijdragen tot de realisatie van een efficiënte, doelmatige en oplossingsgerichte handhaving. Er dient dan ook beleidsmatig een kader te worden geboden om uit te kunnen maken wanneer er kan of moet overgegaan worden naar een volgende stap binnen het traject. Logischerwijze dient de preventieve fase eerst te worden doorlopen alvorens er sanctionerend of herstellend wordt opgetreden. Een zorgvuldige behandeling van een dossier houdt in dat alle stappen elkaar binnen een redelijke termijn opvolgen.

Diegene die de instrumenten inzet moet bij zijn keuze in het bijzonder rekening houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder meer bepaald het evenredigheidsbeginsel. De gekozen actie moet steeds proportioneel zijn in verhouding tot de schending en de oplossing. De beslissing tot inzet van een bepaald instrument moet redelijk te verantwoorden zijn en de instrumenten mogen niet van hun doel afgewend worden. Kort samengevat: het gezonde verstand moet primeren bij het bepalen van een traject. Op dit punt is ook de motivering van cruciaal belang gezien hierin de verantwoording met betrekking tot de inzet van een bepaald instrument transparant gemaakt wordt. Dit komt ook de rechtszekerheid ten goede. Een eenvoudige verwijzing naar een wetsartikel volstaat immers niet. Daarnaast is het ook belangrijk dat de betrokken partijen niet alleen in kennis worden gesteld van hun plichten maar dat zij tevens op de hoogte worden gehouden van de stand van hun dossier, hun rechten en hun mogelijkheden.

3. De preventieve fase: alvorens tot sanctionering of herstelmaatregelen over te gaan

In de preventieve fase treedt de handhavende **overheid** eerder op als toezichthouder, raadgever, informatieverstrekker, bemiddelaar, ontbijner of rem op verdere schade. Hij beschikt hiervoor over de volgende **instrumenten**: de raadgeving, de aanmaning en het stakingsbevel. Deze drie instrumenten strekken ertoe in eerste instantie inbreuken en misdrijven te voorkomen en in tweede instantie het vrijwillige herstel of de regularisatie en het herstel van de schade aan de ruimtelijke ordening te benaastigen of de toestand tijdelijk te bevriezen.

De raadgeving¹⁸

De raadgeving wordt ingezet wanneer er *een inbreuk of misdrijf dreigt te worden* gepleegd. Het geldt als een verwittiging om bepaalde grenzen niet te overschrijden en kan zowel mondeling als schriftelijk gegeven worden. Het kan bv. gaan om adviezen inzake aan te vragen vergunningen of meldingen. Hoewel een raadgeving volstrekt informeel kan zijn, is het aangewezen daarvan ook een *traceerbaar spoor* na te laten door interne registratie zoals dit ook gebeurt bij een verkort proces-verbaal (VPV). Dit maakt dat de monitoring van de raadgeving en de uitval beter kan georganiseerd worden om zo de procesanalyse te voeren.

De aanmaning¹⁹

Wie met of zonder raadgeving, een misdrijf of inbreuk pleegt, zal in principe²⁰ aangemaand worden om dit ongedaan te maken. Bij aanmaningen wordt een mogelijke *schending opgemerkt*, maar wordt *nog geen proces-verbaal of verslag van vaststelling* opgemaakt. De aanmaning is geen

¹⁸ Art. 6.2.3 § 1 VCRO: "Als bevoegde personen vaststellen dat een stedenbouwkundige inbreuk of een stedenbouwkundig misdrijf dreigt te worden gepleegd, kunnen ze alle raadgevingen geven die ze nuttig achten om dat te voorkomen."

¹⁹ Art. 6.2.3 § 2 VCRO: "Als de bevoegde personen, vermeld in artikel 6.2.3, bij de uitoefening van hun respectieve opdrachten een stedenbouwkundige inbreuk of een stedenbouwkundig misdrijf vaststellen, kunnen ze de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen ertoe aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om de inbreuk of het misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen."

²⁰ Behoudens in geval de voorwaarden voor het opleggen van een stakingsbevel aanwezig zijn of bij hoogdringendheid.

bestuurlijke rechtshandeling maar is een sterk instrument en geeft een laatste kans aan de overtreder om zonder verdere sanctionering of herstelmaatregelen de inbreuk of het misdrijf ongedaan te maken. Het kent geen bijzondere vormvereisten en kan zowel mondeling als schriftelijk gegeven worden²¹. Er kunnen verschillende aanmaningen gegeven worden, maar het is aangewezen om minstens de laatste aanmaning op een *formele, schriftelijke manier* te bevestigen om latere discussies te voorkomen en meer tastbaarheid te bieden aan de overtreder over wat van hem verwacht wordt.

Om de opvolging van het dossier te verzekeren dient de aanmaning kort te volgen op het detecteren van de inbreuk of het misdrijf. Indicatief wordt een *termijn van 30 dagen* als maximum weerhouden. Het is belangrijk om kort op de bal te spelen, maar dan wel rekening houdend met een redelijke termijn voor de uitvoering.

De aanmaningen vereisen een aantal *inhoudelijke elementen* zoals de aanduiding van de schending, de historiek en voorgaanden (o.a. eerdere aanmaningen), de omschrijving van de maatregelen alsook een uitvoeringstermijn en de verwijzing naar de volgende stappen in het traject (mogelijkheid tot opstellen proces-verbaal, geldboete, bestuurlijke maatregel) en de gevolgen bij niet-uitvoering van datgene waartoe men is aangemaand.

De *aanmaning* kan inhouden dat men herstelt of regulariseert. Een andere mogelijkheid is dat er op dat ogenblik wordt gekomen tot een minnelijke schikking. Volgende pistes worden gevolgd:

1. Indien er geen strijdigheid is met de bestemmingsvoorschriften van het gebied en uit een marginale toetsing aan de aandachtspunten en criteria die een invulling geven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening'²², blijkt de mogelijkheid tot regularisatie, dan zal de overtreder worden aangemaand om een *regularisatieaanvraag* in te dienen.
2. Indien er strijdigheid is met de bestemmingsvoorschriften van het gebied of uit de marginale toetsing aan de aandachtspunten en criteria die een invulling geven aan het begrip 'goede ruimtelijke ordening', blijkt de onmogelijkheid tot regularisatie, dan zal de overtreder worden aangemaand om tot *feitelijk herstel* over te gaan.
3. Wanneer het herstel volgens de rangorde bestaat uit aanpassingswerken of meerwaarde, kan een minnelijke schikking aangegaan worden.

Als binnen de gestelde termijn geen gevolg wordt gegeven aan de aanmaning, dan geldt een *aangifteplicht*²³ van het misdrijf of de inbreuk bij de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester. Vervolgens zal worden nagegaan of een proces-verbaal wordt opgemaakt.

Om een efficiënt handhavingsbeleid te voeren is het cruciaal dat men bij schendingen de aanmaning inzet als eerste middel om nog tot een oplossing te komen zonder de sanctionerende of rechtsherstellende trajecten rechtstreeks in gang te zetten.

²¹ Tenzij de Vlaamse regering nadere regels bepaalt via een uitvoeringsbesluit.

²² Zie art. 4.3.1 §2 VCRO.

²³ **Art. 6.2.3 §2 2^{de} lid VCRO** : "Als de adressant van de aanmaning, in voorkomend geval na rappel, nalaat om de gevraagde maatregelen te nemen binnen het daarvoor bepaalde tijdsbestek, geldt een aangifteplicht van het misdrijf of de inbreuk bij de gemeentelijke en gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en bij de burgemeester."

Het stakingsbevel²⁴

Een stakingsbevel wordt opgelegd *wanneer een aanmaning onvoldoende garanties biedt* voor de goede ruimtelijke ordening in geval van ernstige schendingen of bij ernstige dreiging van schade.

Het is bij uitstek een krachtig **preventief** middel met een dubbele finaliteit: verse schendingen of verse schade aan de goede ruimtelijke ordening voorkomen en inperken. De toestand wordt bevroren.

Dit kan door de *staking van de ruimtelijk relevante handelingen* te bevelen zodat het misdrijf zelf al dan niet in combinatie met schade aan de ruimtelijke ordening kan worden voorkomen. Het instrument dient op een billijke en redelijke manier te worden aangewend en dient proportioneel te zijn met de ernst van de schendingen en de omvang van schadelijke impact van de gestelde handelingen op de goede ruimtelijke ordening. Het stakingsbevel is geen sanctie voor een niet-uitgevoerde aanmaning, maar kan evenwel nog worden ingezet wanneer bijkomende handelingen een verzwaring van de toestand teweeg brengen, die de latere inzet van een stakingsbevel op zich verantwoorden.

Stakingsbevelen worden aangewend *tijdens* (bij aflopende schendingen) of *binnen een korte termijn na het ontstaan van de schending*. De omzendbrief met afwegingskader voor het opleggen van stakingsbevelen in verband met gebruik met zijn toelichting en het addendum bij deze omzendbrief maken integraal deel uit van dit programma, de principes die erin worden uiteengezet omtrent het tijdsverloop voor de aanwending van het stakingsbevel blijven gelden²⁵.

Het *proces-verbaal van vaststelling*²⁶ dat wordt opgesteld ter gelegenheid van het stakingsbevel, wordt binnen de acht dagen betekend worden aan de overtreders en overgemaakt aan de gemeente en de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur om door deze laatste te worden bekrachtigd. Ook al is dit geen termijn van verval, het naleven ervan biedt rechtszekerheid aan de belanghebbenden en het is aanbevolen deze strikt op te volgen. Binnen een termijn van acht dagen volgt vervolgens de bekrachtiging door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, op straffe van verval.

²⁴ **Art. 6.4.4 § 1 VCRO:** “De ambtenaren, personeelsleden, agenten of officieren van gerechtelijke politie, vermeld in artikel 6.2.3, kunnen mondeling ter plaatse de onmiddellijke staking van handelingen bevelen als ze vaststellen dat die handeling voldoet aan de materiële omschrijving van een misdrijf of inbreuk als vermeld in artikel 6.2.1 en 6.2.2, of daarvan het gevolg is. Een dergelijk stakingsbevel is een preventieve maatregel, gericht op het voorkomen van misdrijven of het voorkomen van schade aan de goede ruimtelijke ordening.”

²⁵ Omzendbrief RO 2014/03 van 6 juni 2014 met het addendum RO 2015/01 van 24 april 2015 met afwegingskader voor opleggen stakingsbevelen en de nota ‘Afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik’ zijn als bijlagen bij dit programma gevoegd.

²⁶ **Art. 6.4.4 § 2 VCRO:** “Het proces-verbaal van de vaststelling wordt binnen acht dagen met een beveiligde zending betekend aan de initiatiefnemer, de architect, de persoon of aannemer die de handelingen uitvoert, en de gebruiker van het goed. Tegelijkertijd wordt per beveiligde zending een afschrift van het proces-verbaal verzonden naar de gemeente waar de handelingen hebben plaatsgevonden en naar de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur.

§ 3. Het stakingsbevel moet op straffe van verval binnen acht dagen na de betekening van het proces-verbaal door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur worden bekrachtigd. Die bekrachtiging wordt binnen twee werkdagen met een beveiligde zending verzonden naar de personen, vermeld in paragraaf 2.

§ 4. Elke belanghebbende kan in kort geding de opheffing van de maatregel vorderen tegen de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, die optreedt namens het Vlaamse Gewest. De vordering wordt gebracht voor de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg in het ambtsgebied waarin de handelingen zijn uitgevoerd of het gebruik heeft plaatsgevonden. Deel IV, boek II, titel VI, van het Gerechtelijk Wetboek is van toepassing op de inleiding en de behandeling van de vordering.”

De verdere opvolging van stakingsbevelen gebeurt door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteurs voor zover zij het stakingsbevel hebben gegeven.

Het stakingsbevel is niet alleen een preventieve, maar ook een *voorlopige en dus tijdelijke* maatregel. Ook al wordt het stakingsbevel opgevolgd, dan maakt dit nog *geen eindpunt* van het traject uit. Een oplossingsgerichte overheid zorgt voor de **verdere opvolging**. Bovendien mogen stakingsbevelen niet leiden tot de creatie van een nieuw historisch passief.

1. Wanneer de overtreder *vrijwillig herstelt* na het opleggen van het stakingsbevel wordt onverwijld een navolgend proces-verbaal opgesteld waarbij het vrijwillig herstel of regularisatie wordt vastgesteld en wordt vervolgens het stakingsbevel ingetrokken.
2. Wanneer *geen vrijwillig herstel* volgt, dient onverwijld een uitspraak ten gronde²⁷ te worden bekomen of minstens de nodige stappen worden gezet voor de inleiding ervan. Bij het opleggen van een stakingsbevel is het voldoende dat de handelingen voldoen aan de materiële omschrijving van de schending. Bij een uitspraak ten gronde wordt uitgemaakt of ook aan de andere constitutieve vereisten in functie van de strafbaarstelling is voldaan en biedt zo garanties aan de belanghebbenden.

De *uitspraak ten gronde* kan bekomen worden door het uitwerken van een minnelijke schikking of het opleggen van een definitieve gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregel. Het is aangewezen dat de gemeentelijke of gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur aanstuurt op een *minnelijke schikking*. Behoort dit niet tot de mogelijkheden, dan dient over de herstelmaatregel een *gerechtelijke of bestuurlijke beslissing* te worden bekomen om zo de meest gepaste maatregel conform de rangorde van de VCRO te bepalen.

Een diligente overheid staat garant voor een continuïteit in de opvolging van de individuele dossiers en beperkt de opvolgingstermijnen in alle redelijkheid tot het minimum.

Rol vergunningenregister

De *aanmaning* wordt als zacht instrument gemonitord via het vergunningenregister. In het kader van het handavingsrapport, vermeld in artikel 6.1.3, §2, 3° VCRO zal de inzet van alle handavinsinstrumenten, inclusief de aanmaning moeten worden bijgehouden. Wanneer in geval van aanmaning wordt overgegaan tot vrijwillig herstel of regularisatie, zal ook dit een spoor dienen na te laten. De opname van de vaststelling van het herstel of een regularisatievergunning in het vergunningenregister dient gegarandeerd te worden.

Bij het *stakingsbevel* zal steeds een proces-verbaal worden opgesteld. Bijgevolg kan enkel een *navolgend proces-verbaal van vrijwillige herstel of regularisatie* soelaas bieden om de het vergunningenregister actueel en bruikbaar te houden als informatiebron voor derden.

Bij een *minnelijke schikking* zal het *proces-verbaal van vaststelling van uitvoering* recht geven op een *herstelattest*.

²⁷ Bestuurlijk dan wel gerechtelijk.

4. Het opstellen van een proces-verbaal²⁸ en verslag van vaststelling²⁹ : toegang tot de verdere trajecten

Als een aanmaning niet wordt uitgevoerd, dan wordt dit aangegeven bij de stedenbouwkundige inspecteur of burgemeester. Op dat moment wordt de vraag gesteld of er tot het **opstellen van een proces-verbaal of een verslag van vaststelling** dient te worden overgegaan³⁰. Het proces-verbaal of verslag van vaststelling geeft toegang tot de sanctionerende en/of rechtsherstellende instrumenten en zet als het ware de nakomende trajecten in gang. Ook een stakingsbevel gaat in de regel steeds vergezeld van een proces-verbaal of een verslag van vaststelling.

In het proces-verbaal of verslag van vaststelling worden de schendingen formeel vermeld. Het proces-verbaal wordt **bezorgd aan de overtreder** en gaat onmiddellijk gepaard met het *verzoek* om alsnog over te gaan tot *vrijwillig herstel*. In een bijkomend schrijven vermeldt de verbalisant dat het mogelijk is een *minnelijke schikking* met eventuele fasering af te sluiten. De verbalisant nodigt de overtreder uit tot onderhandeling daarover of verwijst de overtreder door.

Bij het overmaken van het proces-verbaal of het verslag van vaststelling aan resp. de procureur des Konings of de gewestelijke beboetingsambtenaar, wordt in een *nota* het prioritaire karakter gemotiveerd en desgevallend de in het vooruitzicht gestelde oplossingen.

De verbalisanten dienen van elk vrijwillig herstel na een proces-verbaal eveneens een **navolgend proces-verbaal waarbij het vrijwillige herstel of de regularisatie wordt vastgesteld** op te stellen ten einde het vergunningenregister actueel te houden. In het kader van de omgevingshandhaving

²⁸ **Art. 6.2.4. eerste lid VCRO:** “Onverminderd de bevoegdheden van de agenten en de officieren van gerechtelijke politie zijn de door de Vlaamse Regering aangewezen ambtenaren van het Vlaamse Gewest en de door het college van burgemeester en schepenen aangewezen personeelsleden van de gemeente of van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden bevoegd om de misdrijven, omschreven in dit hoofdstuk, op te sporen en vast te stellen door een proces-verbaal. De processen-verbaal waarin de misdrijven, omschreven in dit hoofdstuk, worden vastgesteld, gelden tot bewijs van het tegendeel.” **Art. 6.2.4 5^{de} lid VCRO** “Een afschrift van het proces-verbaal wordt altijd gericht aan de vermoedelijke overtreders, de gewestelijke beboetingsambtenaar, de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en de gemeente van het grondgebied waarop die handelingen werden gesteld. Als in het proces-verbaal feiten worden vastgesteld die milieu-inbreuken of milieumisdrijven uitmaken wegens schending van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en van titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid of de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt een afschrift bezorgd aan de gewestelijke overheden, belast met de handhaving van die inbreuken of misdrijven. De Vlaamse Regering kan nader bepalen welke van deze gewestelijke overheden al dan niet een afschrift moeten ontvangen.”

²⁹ **Art. 6.2.5. eerste lid VCRO:** “De verbalisanten, vermeld in artikel 6.2.4, kunnen bij de vaststelling van een stedenbouwkundige inbreuk zonder samenloop met een stedenbouwkundig misdrijf, een verslag van vaststelling opstellen dat ze onmiddellijk bezorgen aan de gewestelijke beboetingsambtenaar. Artikel 6.2.4, vierde en vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot de vorm van het verslag van vaststelling.”

Art. 6.2.5. tweede lid VCRO : “Een afschrift van het verslag van vaststelling wordt altijd gericht aan de vermoedelijke overtreders, de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur en de gemeente van het grondgebied waarop die handelingen werden uitgevoerd of waar dat gebruik plaatsvond. Als in het verslag van vaststelling feiten worden vastgesteld die milieu-inbreuken uitmaken wegens schending van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en van titel V van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid of de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt een afschrift bezorgd aan de gewestelijke overheden, belast met de handhaving van die inbreuken. De Vlaamse Regering kan nader bepalen welke van deze gewestelijke overheden al dan niet een afschrift moeten ontvangen.

Als in samenhang met de stedenbouwkundige inbreuk tegelijkertijd een stedenbouwkundig misdrijf wordt vastgesteld, dan wordt de vaststelling van de stedenbouwkundige inbreuk opgenomen in het proces-verbaal, vermeld in artikel 6.2.4.”

³⁰ Na een nieuwe toetsing van de prioriteiten zie hoger pagina 18 e.v. onder OD 1.

zal bij gemengde schendingen de beslissing over de verdere aanpak in overleg met de milieuhandhavingpartners gebeuren omdat regularisatie of herstel op milieuvlak in bepaalde gevallen nodig blijft.

5. De sanctionerende fase: gerechtelijke sancties en bestuurlijke beboeting³¹

De verslagen van vaststelling inzake inbreuken worden niet overgemaakt aan het openbaar ministerie en komen rechtstreeks in aanmerking voor een *exclusieve bestuurlijke geldboete*³².

De **gerechtelijke sancties** zijn automatisch gelinkt aan de dossiers waarin het openbaar ministerie tot vervolging over gaat na ontvangst van een proces-verbaal. Het **bestuurlijke beboetingstraject** kan in die gevallen enkel geactiveerd worden wanneer het openbaar ministerie een *beslissing* neemt om *niet tot strafrechtelijke behandeling* over te gaan.³³ In dat geval gaat het om een *alternatieve*³⁴ *bestuurlijke geldboete* voor misdrijven.

De *bestuurlijke geldboete* wordt opgelegd³⁵ bij *misdrijven*:

- die een ernstige impact hebben op de goede ruimtelijke ordening;
- die een doorbreking van een stakingsbevel inhouden of wanneer een bestuurlijke herstelmaatregel bij hoogdringendheid werd opgelegd;
- gepleegd door professionelen of systematische recidivisten.

De *bestuurlijke geldboete* voor *inbreuken*³⁶ wordt opgelegd voor:

- inbreuken op de informatieplicht of het niet opstellen van een afzonderlijke akte door de notaris;
- inbreuken inzake het uitvoeren van werken zonder controle van een architect, omwille van de essentiële rol van de architect;

³¹ **Art. 6.2.6 VCRO:** “De inbreuken, vermeld in artikel 6.2.2, kunnen worden bestraft met een exclusieve bestuurlijke geldboete. De misdrijven, vermeld in artikel 6.2.1, eerste lid, kunnen worden bestraft door de strafrechter of kunnen worden bestraft met een alternatieve bestuurlijke geldboete.”

³² **Art. 6.2.12 § 1 VCRO:** “Na de ontvangst van een verslag van vaststelling als vermeld in artikel 6.2.5, eerste lid, waaruit het bestaan van een inbreuk blijkt, kan de gewestelijke beoetingsambtenaar binnen een termijn van zestig dagen zijn voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, samen met een afschrift van het verslag waarop dat gegrond

wordt, met een beveiligde zending betekenen aan de vermoedelijke overtreder of overtreiders. Hetzelfde geldt na ontvangst van een proces-verbaal als vermeld in artikel 6.2.5, derde lid, met dien verstande dat de termijn van zestig dagen pas aanvangt na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings, vermeld in artikel 6.2.13, § 3, eerste lid, of, bij gebreke daarvan, na het verstrijken van de termijnen, vermeld in artikel 6.2.13, § 2.”

³³ Zie hoger onder OD 2 – punt 1 – pag. 22. In dossiers waarin geen tijdige beslissing om niet tot strafrechtelijke behandeling over te gaan volgt, kunnen geen bestuurlijke geldboetes worden opgelegd.

³⁴ **Art. 6.2.13 VCRO:** “§3. De procureur des Konings deelt zijn beslissing mee aan de gewestelijke beoetingsambtenaar, de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester.

Een beslissing houdende strafrechtelijke behandeling sluit het opleggen van een bestuurlijke geldboete uit. De oplegging van een bestuurlijke geldboete is ook uitgesloten als de procureur des Konings nalaat om tijdig zijn beslissing mee te delen aan de gewestelijke beoetingsambtenaar.

Een beslissing houdende geen strafrechtelijke behandeling van het stedenbouwkundige misdrijf houdt het verval van de strafvordering met betrekking tot dit misdrijf in, maar laat de strafvordering met betrekking tot andere feiten onverminderd bestaan, zelfs in geval van eenheid van opzet.

§ 4. Een alternatieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd aan alle overtreiders. Ze bedraagt maximaal 250.000 euro.”

³⁵ Zie artikel 6.2.7 §2 VCRO waar de mogelijkheid is voorzien tot het opleggen van een boete met uitstel van de tenuitvoerlegging.

³⁶ Idem.

- inbreuken op de meldingsplicht;
- inbreuken die een doorbreking van een stakingsbevel inhouden of wanneer een bestuurlijke herstelmaatregel bij hoogdringendheid werd opgelegd;
- inbreuken gepleegd door professionelen of systematische recidivisten.

Middels het voorziene sepotbeleid is de beboetingsambtenaar niet verplicht om in alle dossiers een boete op te leggen. Dit geldt zowel voor de inbreuken als voor de misdrijven. Aangezien herstel van de goede ruimtelijke ordening prioritair is, wordt dit instrument doelmatig ingezet, in functie van de impact op de ruimtelijke ordening, de omvang en de duur van de feiten.

De beboetingsambtenaar kan seponeren omwille van bepaalde *opportunititsredenen* of op grond van *algemene seponeringsgronden* voor zover dit niet reeds gebeurde bij het openbaar ministerie, zoals onder meer:

- geen misdrijf/inbreuk, onvoldoende bewijzen, verjaring of overschrijding van de redelijke termijn, overlijden van de dader;
- wanneer werd overgegaan tot herstel, regularisatie of minnelijke schikking of wanneer een planologische oplossing in het vooruitzicht wordt gesteld;
- geen prioriteit, onvoldoende maatschappelijke relevantie.

In geval van seponering zal bij klachtmisdrijven de klager in kennis worden gesteld van het gevolg dat aan zijn klacht wordt verleend en over welke particuliere mogelijkheden inzake herstel hij mogelijks nog beschikt.

De geldboete wordt opgelegd binnen een **redelijke termijn**.

Dossiers waarbij de schending bestaat uit *de doorbreking van het stakingsbevel* worden **bij voorrang behandeld** om zo het preventieve karakter van het stakingsbevel niet teloor te laten gaan.

Zowel naar de overtreders als naar de verbalisanten wordt een **krachtig signaal** gegeven door kort op de bal te spelen bij het opleggen van de exclusieve en alternatieve boetes. Even belangrijk is de ontwikkeling van een duidelijk en coherent kader met criteria op grond waarvan de hoogte van de bestuurlijke geldboete wordt bepaald.

Het verloop van de bestuurlijke beboetingsprocedure³⁷ is gelijklopend met deze voorzien in Titel XVI, hoofdstuk IV, afdeling 4 van het DABM. Indien beslist wordt tot het opstarten van de

³⁷ **Art. 6.2.12 VCRO:** “§1. Na de ontvangst van een verslag van vaststelling als vermeld in artikel 6.2.5, eerste lid, waaruit het bestaan van een inbreuk blijkt, kan de gewestelijke beboetingsambtenaar binnen een termijn van zestig dagen zijn voornemen om een bestuurlijke geldboete op te leggen, samen met een afschrift van het verslag waarop dat gegrond wordt, met een beveiligde zending betekenen aan de vermoedelijke overtreder of overtreders. Hetzelfde geldt na ontvangst van een proces-verbaal als vermeld in artikel 6.2.5, derde lid, met dien verstande dat de termijn van zestig dagen pas aanvangt na ontvangst van de beslissing van de procureur des Konings, vermeld in artikel 6.2.13, § 3, eerste lid, of, bij gebreke daaraan, na het verstrijken van de termijnen, vermeld in artikel 6.2.13, § 2.

De vermoedelijke overtreder wordt uitgenodigd om binnen een termijn van dertig dagen die volgt op de betekening, zijn verweer schriftelijk mee te delen. Hij wordt erop gewezen dat hij :

1° zijn schriftelijk verweer mondeling kan toelichten. De vermoedelijke overtreder richt daarvoor aan de gewestelijke beboetingsambtenaar een aanvraag binnen dertig dagen na de betekening;

2° op verzoek de documenten waarop het voornemen tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete berust, kan inzien en er kopieën van kan krijgen.

De gewestelijke beboetingsambtenaar, vermeld in deze paragraaf, mag nooit zelf de auteur zijn van het verslag of

bestuurlijke beboetingsprocedure, wordt de vermoedelijke overtreder in kennis gesteld van het voornemen tot opstart van de bestuurlijke beboetingsprocedure.

Deze kennisgeving kan gepaard gaan met een voorstel tot betaling van een geldsom indien de gewestelijke beboetingsambtenaar van mening is dat volgens de vaststellingen in het verslag van vaststelling of het proces-verbaal onmiskenbaar vaststaat dat de overtreder de stedenbouwkundige inbreuk of het stedenbouwkundig misdrijf heeft gepleegd³⁸. In geval van betwisting of bij niet of onvolledige betaling van de voorgestelde geldsom, wordt de beboetingsprocedure zoals voorzien in het VCRO gevolgd.

Indien het proces-verbaal of het verslag van vaststelling zowel schendingen van de VCRO en zijn uitvoeringsbesluiten als van Titel V DABM en zijn uitvoeringsbesluiten bevat, zal geen voorstel tot betaling van een geldsom gedaan worden.

De *boetes* worden opgelegd rekening houdend met de ernst van de schending, de frequentie en de omstandigheden. Daarbij kan onder meer de hoedanigheid van de overtreder meespelen (vb. professionelen of overheden), alsook het opzet of de loutere nalatigheid in hoofde van de overtreder en het schuldinzicht van de overtreder. De boetes kunnen *met uitstel* worden opgelegd, bv. indien er een afwezigheid van voorgaanden is in hoofde van de overtreder of wanneer inmiddels werd hersteld. De gewestelijke beboetingsentiteit neemt de nodige initiatieven om samen met het departement bevoegd inzake ruimtelijke ordening een duidelijk kader met *criteria* te ontwikkelen op grond waarvan de **hoogte van het voorstel tot betaling van een geldsom en de boetes** worden bepaald, zodat rechtszekerheid kan geboden worden. Hierbij dient ook een afstemming te gebeuren met de *het bestuurlijke boetebeleid ten aanzien van milieuschendingen*. Deze kaders worden vastgelegd en kenbaar gemaakt alvorens de bestuurlijke beboeting operationeel wordt. Zij worden meegedeeld aan de Vlaamse Regering. Op die manier is er werkelijk sprake van transparantie.

6. De fase van herstel: de bestuurlijke en gerechtelijke herstelmaatregelen

De keuze tussen het bestuurlijke dan wel het gerechtelijke traject werd hoger uiteengezet³⁹.

Gerechtelijke herstelmaatregelen

Voordat de burgemeester en stedenbouwkundige inspecteurs een vordering tot herstel kunnen indienen bij het openbaar ministerie is een positief advies⁴⁰ van de Hoge Raad voor de

het proces-verbaal van vaststelling. Hij kan de auteur van het verslag of het proces-verbaal van vaststelling wel verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken, of zelf bijkomende vaststellingen verrichten.

§ 2. Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van het bericht, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, beslist de gewestelijke beboetingsambtenaar over het opleggen van een bestuurlijke geldboete. Die beslissing wordt met een beveiligde zending aan de vermoedelijke overtreder betekend binnen een termijn van tien dagen na de dag waarop ze werd genomen."

³⁸ Art. 6.2.14 VCRO.

³⁹ Zie hoger onder OD 2 – punt 1 – pag. 22 e.v.

⁴⁰ **Art. 6.3.10. §1 VCRO:** *"De stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester kunnen pas overgaan tot het inleiden van een herstellvordering bij het openbaar ministerie, tot het vorderen van herstel voor de burgerlijke rechter of tot het opstarten van de ambtshalve uitvoering van een gerechtelijke herstelmaatregel, als de hoge raad daarvoor vooraf een positief advies heeft verleend.*

Handhavingsuitvoering vereist. Reeds in het handhavingsplan 2010 werd een duidelijk beleidskader⁴¹ uitgewerkt waarbinnen en op basis waarvan de toenmalige Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid zijn adviezen diende te verlenen. De Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid wordt omgevormd tot de Hoge Raad voor het Uitvoeringsbeleid, maar heeft in zijn bestaande adviespraktijk het beleidskader verder uitgewerkt en verfijnd onder meer door invulling te geven aan bepaalde begrippen en definities. Het bestaande beleidskader wordt hiernavolgend bestendigd.

In de advisering door de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering de toets van de aantasting van de goede plaatselijke ordening een belangrijke rol. Daarnaast ziet de raad toe op een gelijke behandeling en ziet hij toe op de rechten van derden en belanghebbenden.

1. Toets van de aantasting van de goede plaatselijke ordening

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

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

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

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

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

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

De adviesplicht met betrekking tot de herstellvordering geldt op straffe van onontvankelijkheid.

§ 2. Het inleiden van een herstellvordering bij het openbaar ministerie kan pas worden gevolgd door het vorderen van een herstellvordering voor de burgerlijke rechter of omgekeerd, als daarvoor een nieuw positief advies van de hoge raad werd verkregen.

Voordat de burgemeester en stedenbouwkundige inspecteurs een vordering tot herstel kunnen indienen bij het openbaar ministerie is nog steeds een positief advies van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering vereist.”

⁴¹ Zie Handhavingsplan 2010 - punt 7.3. Beleidsregels inzake de herstellvordering en het uitvoeren van vonnissen.

2. Gelijke behandeling van gelijkaardige feiten

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

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

De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering toetst de herstellvordering tevens in functie van de weerslag van de schending op de rechten van derden en belanghebbenden. Hierbij worden de hinderaspecten, de gezondheid, het gebruiksgenot en de veiligheid in het algemeen bedoeld. De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering betreft bij deze beoordeling ook het eventuele tijdsverloop tussen het initiële feit (de oprichting van de constructie, het begin van de uitvoering van de handeling) en de datum van het inleiden van de herstellvordering c.q. het inleiden van een adviesaanvraag over een herstellvordering bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering. Er zijn ook tegen-indicaties. De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering maakt in zijn adviespraktijk ook een onderscheid tussen schendingen waarbij de wederrechtelijke toestand sinds een betekenisvol lange tijd werd geconsolideerd (statisch gegeven) en schendingen waarbij de wederrechtelijke toestand een voortschrijdend karakter heeft (dynamisch gegeven). Wanneer de wederrechtelijke toestand een steeds voortschrijdend karakter kent en de goede ruimtelijke ordening steeds verder en verder bezwaard wordt, kan een herstellend optreden nog steeds, of misschien zelfs des te meer, opportuun zijn.

De Vlaamse Regering bevestigt deze drievoudige toetsing en voegt hierbij toe dat indien de herstellvordering de toetsing van de beleidscriteria doorstaat, de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering voor recente overtredingen, alsook voor geconsolideerde niet-recente overtredingen⁴² en voor wederrechtelijke toestanden met een voortschrijdend karakter positief zal adviseren.

De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering kan bij niet-geconsolideerde niet-recente overtredingen⁴³ een niet-eensluidend advies geven ook in die gevallen waarbij het dossier de toetsing van de drie bovenstaande criteria heeft doorstaan. De raad heeft hiervoor reeds modaliteiten uitgewerkt en evalueert deze verder. De Raad zal in dat geval een afweging maken tussen de weerslag van de geïsoleerde handeling op de plaatselijke ordening en de weerslag van de geïsoleerde handeling op de rechten van derden in functie van het tijdsverloop. Indien uit de concrete, feitelijke toedracht van de zaak blijkt dat de concrete weerslag van de wederrechtelijke toestand op de plaatselijke ordening opweegt tegen de weerslag ervan op de rechten van derden in functie van het tijdsverloop, waardoor de beoogde herstelmaatregel vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening nog steeds noodzakelijk is, dan zal de Raad een positief advies verlenen.

⁴² D.w.z. niet-recente schendingen die in het verleden tijdig werden vastgesteld en waarvoor nadien de nodige stappen werden gezet tot het bekomen van herstel, maar waarbij op heden nog geen definitieve uitspraak werd verkregen dan wel nog geen (volledige) uitvoering werd gegeven aan de opgelegde herstelmaatregelen.

⁴³ D.w.z. niet-recente schendingen die in het verleden niet werden vastgesteld en die pas na vele jaren bv. bij het te koop stellen van het goed, worden vastgesteld.

De motiveringsplicht blijft behouden in de zin dat diegene die een maatregel⁴⁴ of een combinatie van maatregelen aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering vraagt, motiveert waarom de gevorderde maatregel of combinatie aangewezen is en de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering zelf in negatief geval motiveert waarom dit niet het geval is en welke maatregel of combinatie dan desgevallend wel binnen een positief advies zou kunnen passen, voor zover dit ook volgens de overige criteria zou kunnen verleend worden. De Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering zal hierbij steeds de schending toetsen aan de goede plaatselijke ordening, zal streven naar de gelijke behandeling van gelijkaardige feiten en zal nagaan welke weerslag de vordering heeft op rechten van derden en belanghebbenden.

De beslissing van het openbaar ministerie is beslissend voor het moment van opmaak van de gerechtelijke herstelmaatregel.

1. Wanneer het openbaar ministerie *geen beslissing tot niet strafrechtelijke behandeling* heeft genomen uiterlijk binnen de 180 dagen, éénmalig verlengbaar met 180 dagen, wordt onverwijld een herstellvordering opgesteld en advies gevraagd bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering ten einde een correctionele dan wel burgerlijke procedure (in geval van later sepot door het openbaar ministerie) aan te vatten.
2. Zodra het openbaar ministerie *wel een beslissing tot niet strafrechtelijke behandeling* overmaakt, wordt binnen een korte termijn advies aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering gevraagd en gedagvaard voor de burgerlijke rechtbank voor wat de niet recente schendingen betreft alsook voor complexe en zwaarwichtige dossiers.

Elk niveau komt op voor zijn eigen prioriteiten. Het subsidiariteitsbeginsel krijgt hier volledige uitwerking. Schendingen die het gemeentelijk niveau niet overstijgen of die betrekking hebben op gemeentelijke belangen, zijn niet prioritair voor het gewest, tenzij ze als gezamenlijke prioriteit door het gewest worden opgenomen. De gemeentelijke overheden zijn immers beter geplaatst om binnen hun eigen prioriteiten te oordelen over de opportuniteit van het instellen van een herstellvordering met betrekking tot hun gemeentelijke vergunningen en plannen of hogere plannen of vergunningen waarvan de schending betrekking heeft op de gemeentelijke belangen. Vanuit het gewestelijk niveau zal hiervoor de nodige ondersteuning en bijstand worden gegeven zonder dat het gewestelijk niveau zich telkens aansluit bij de vordering en in de procedure tussenkomt. Kennisdeling moet ervoor zorgen dat de gemeentelijke besturen kunnen groeien naar een volledig zelfstandig optreden in deze. Voor wat *buiten de gemeentelijke en gewestelijke prioriteiten* valt maar wel storend voor de omwonenden is, dient geval per geval een kosten-baten analyse - niet alleen voor het financieel aspect maar ook vlak van de goede ruimtelijke ordening - te worden gemaakt die moet uitwijzen of een verdere procedure aangewezen is. Dit alles rekening houdend met de middelen die moeten worden ingezet, met de redelijke termijn, met de voordelen voor het algemeen belang en de belangen van de omwonenden, etc.

⁴⁴ **Art. 6.3.1. §1 VCRO:** “Naast de straf beveelt de rechtbank, ambtshalve of op vordering van een bevoegde overheid, een meerwaarde te betalen en/of bouw- of aanpassingswerken uit te voeren en/of de plaats in de oorspronkelijke toestand te herstellen of het strijdige gebruik te staken
De gerechtelijke herstelmaatregelen kunnen vervolgens in een procedure ten gronde opgelegd worden door de correctionele en burgerlijk rechtbanken en hoven rekening houdend met de rangorde voorzien in artikel 6.3.1, § 1 VCRO. De rechter kan zowel op vordering van de burgemeester of de stedenbouwkundige inspecteurs, als op vordering van het openbaar ministerie en ook ambtshalve een herstelmaatregel opleggen of de gevraagde herstelmaatregel bijstellen. “

Ten slotte wordt benadrukt dat een gezonde mix van dossiers waarin telkens andere herstelmaatregelen aan de orde zijn, bijdragen bij aan een preventieve werking naar anderen toe. In de gevallen waar in het geheel geen kennelijke verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening kan worden vastgesteld, is het herstel in de oorspronkelijke toestand de regel. Dit wil niet zeggen dat er niet moet worden ingezet op dossiers waarin aanpassingswerken of een meerwaarde kunnen gevraagd worden.

Bestuurlijke herstelmaatregelen

Onder de bestuurlijke herstelmaatregelen ressorteren de minnelijke schikking, de bestuursdwang en last onder dwangsom.

a. Minnelijke schikking

De minnelijke schikking is een belangrijk nieuw instrument dat maximaal wordt ingezet. Een minnelijke schikking met een gedragen oplossing is te verkiezen boven het verder procederen met een ongewis resultaat. *Bij elke verdere stap in het traject* wordt verwezen naar de mogelijkheid daartoe.

De mogelijkheid moet zeker worden geboden na de inzet van de preventieve instrumenten en de vaststellingen. Ook in de beboetingsprocedure wordt steeds gewezen op de mogelijkheid tot minnelijke schikking voor wat het herstel betreft, wat trouwens de strafmaat kan milderen. Maar ook op andere momenten wordt dit niet uitgesloten wanneer dit tot een snelle en zekere oplossing van het geschil kan leiden en dus bijdraagt tot een grotere efficiëntie.

De *voordelen* van de minnelijke schikking inzake de uitvoeringstermijn, de mogelijkheid tot fasering en het beperken van de zekerheden worden maximaal ingezet om de overtreiders te overtuigen mee te stappen in het minnelijke traject.

b. Bestuursdwang⁴⁵ en last onder dwangsom⁴⁶

Wanneer geen minnelijke schikking mogelijk is, dienen het gerechtelijke of bestuurlijk traject te worden aangevat⁴⁷, hetzij verder gezet.

Het zijn *bestuurlijke beslissingen* die gebaseerd zijn op dezelfde rangorde als dewelke de rechters toepassen en kunnen ook een combinatie van herstelmaatregelen bevatten. De beslissing omschrijft de schendingen voldoende precies en bevat de gronden waarop de maatregel is gebaseerd. De herstelmaatregelen zelf worden voldoende nauwkeurig beschreven en gepreciseerd.

De last onder dwangsom en bestuursdwang kunnen nooit tegelijk worden opgelegd.

Gezien de dwangsom de overtreder ertoe moet aanzetten om de hoofdveroordeling uit te voeren, wordt **in hoofdorde** steeds geopteerd voor een **last onder dwangsom**. Hier blijft immers nog steeds het principe gelden dat de overtreder zelf overgaat tot herstel.

De *dwangsom* staat in verhouding met wat moet worden uitgevoerd. De dwangsom geldt als stimulans om te gaan uitvoeren. Het is een dwangmiddel maar mag niet opgevat worden als een

⁴⁵ **Art. 6.4.7 § 1 VCRO:** "De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester kan beslissen om bestuursdwang toe te passen. Bestuursdwang houdt in dat bestuurlijke maatregelen aan overtreiders worden opgelegd door middel van een bestuurlijke beslissing die onmiddellijk uitvoerbaar is en steeds het recht op ambtshalve uitvoering insluit.

De beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt op schrift gesteld. De schriftelijke beslissing wordt een besluit genoemd. § 2. De bestuurlijke maatregelen, genomen in het kader van bestuursdwang, hebben dezelfde inhoud als de herstelmaatregelen, vermeld in artikel 6.3.1, § 1, en respecteren de rangorde, vermeld in het voormelde artikel."

⁴⁶ **Art. 6.4.14 VCRO:** "De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester is bevoegd om aan de overtreder een last onder dwangsom op te leggen. Last onder dwangsom houdt in dat bestuurlijke maatregelen aan overtreiders worden opgelegd door middel van een bestuurlijke beslissing, die onmiddellijk uitvoerbaar is en steeds de verbeurte van een dwangsom als sanctie bij negatie insluit.

De beslissing, vermeld in het eerste lid, wordt op schrift gesteld. De schriftelijke beslissing wordt een besluit genoemd. Artikel 6.4.7, § 2 tot en met § 6, is ook van toepassing op het besluit, vermeld in het eerste lid, met het voorbehoud dat een last onder dwangsom nooit de betaling van een meerwaarde als enig voorwerp kan hebben."

⁴⁷ Voor de trajectkeuze zie hoger pagina 22 e.v. - onder OD2 – punt 1

sanctie. Pas wanneer de dwangsom haar nuttig effect heeft verloren, kan deze maatregel worden ingetrokken en kan een beslissing tot bestuursdwang worden opgelegd.

Bestaat het herstel uit de betaling van een *meerwaarde*, dan wordt **bestuursdwang** opgelegd. Last onder dwangsom is in dat geval niet mogelijk. Dwangsommen kunnen geen betrekking hebben op de betaling van een geldsom. In dat geval rest de bestuursdwang als enige optie. Ook in de *gevallen waarin de dwangsom in het geheel geen nuttig effect kan hebben* (vb. onbeheerde nalatenschappen), kan onmiddellijk naar de bestuursdwang worden overgestapt.

Bij bestuursdwang wordt aan de overtreder een *termijn*⁴⁸ toegestaan alvorens de overheid kan overgaan tot de *ambtshalve uitvoering*. Deze termijn dient realistisch te zijn en voldoende ruimte te bieden voor het uitvoeren van het opgelegde herstel.

Vooraf wordt nagegaan of de ambtshalve uitvoering de facto eenvoudig uitvoerbaar is en *proportioneel* naar kosten en voordelen voor het algemeen belang. Ook de mogelijkheid tot terugvordering van de gemaakte kosten dient te worden onderzocht alvorens tot ambtshalve uitvoering over te gaan.

Criteria en moment van vorderen bij gerechtelijke en bestuurlijke herstelmaatregelen

Om de uniformiteit en gelijke behandeling bij de gerechtelijke en bestuurlijke herstelmaatregelen te garanderen gebruiken de burgemeester en de stedenbouwkundige inspecteurs voor hun bestuurlijke maatregelen dezelfde criteria als de criteria die worden toegepast bij gerechtelijke herstelmaatregelen. Criteria die in de *rechtspraak* en in de *adviespraktijk van de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering* ontwikkeld worden, worden eveneens meegenomen gezien de gerechtelijke procedure principieel voorrang heeft op de bestuurlijke.

De motivering van de actuele noodzaak tot herstel houdt in dat het bestuur in haar beslissing minstens een gemotiveerde beoordeling opneemt inzake de al dan niet verenigbaarheid met de plaatselijke ruimtelijke ordening, inzake de omvang van de weerslag op de plaatselijke ruimtelijke ordening, inzake klachten van derden of de afwezigheid daarvan, inzake het tijdsverloop na het initiële feit wanneer geruime tijd niet handhavend werd opgetreden, inzake de actualiteit van de aantasting en inzake de keuze van de herstelmaatregel of de combinatie van maatregelen.

⁴⁸ **Art. 6.4.7 § 4 VCRO:** "In het besluit wordt een termijn bepaald waarbinnen de overtreder en de belanghebbenden de tenuitvoerlegging kunnen voorkomen door zelf de bevolen maatregelen uit te voeren. De uitvoeringstermijn kan zo nodig worden gefaseerd of gedifferentieerd per maatregel."

7. De uitvoering van de titels

a. Uitvoering van opeisbare bestuurlijke geldboetes

Opeisbare bestuurlijke geldboetes worden geïnd en ingevorderd door het departement Leefmilieu, Natuur en Energie ten voordele van het Herstelfonds⁴⁹. Het departement LNE heeft de voorbije jaren een aanzienlijke ervaring daarin opgebouwd en is daarom de aangewezen entiteit om die taak op zich te nemen, voor beide materies, wat de uniformiteit ten goede komt.

Het departement LNE kan de schuldenaar uitstel of spreading van betaling verlenen, mits deze het bewijs levert van 'bijzondere omstandigheden'. Vanuit ruimtelijke ordening pleiten een aantal zaken voor een eerder uitzonderlijke toepassing van deze mogelijkheid. In een vorige fase zijn al verschillende afwegingen gebeurd: de beboetingsambtenaar voert een sepotbeleid, kan uitstel van tenuitvoerlegging verlenen en houdt bij het bepalen van de hoegrootheid van de boete rekening met verschillende criteria. Als de geldboete desondanks zonder uitstel wordt opgelegd, is het aangewezen om deze, zonder verwijl, volledig op te eisen. Zo niet bestaat het risico dat de preventieve werking of de effectiviteit verloren gaat. Anderzijds moet in elk concreet dossier afgewogen worden of het toekennen van uitstel of spreading niet te verkiezen is omwille van efficiëntie. Finaal zal het departement Ruimte Vlaanderen de criteria ontwikkelen, met de nodige zorg voor de uniformiteit in beide materies. Hierbij wordt het verminderen van de procedures alsook een beperktere inzet van mensen en middelen nagestreefd. Er wordt met dit laatste voor ogen ook nagegaan hoe de inning optimaal kan gebeuren of welke andere technieken mogelijk zijn.

Als de betrokkene in gebreke blijft bij het betalen van een verschuldigde bestuurlijke geldboete, wordt een dwangbevel aan de schuldenaar betekend en tot verdere uitvoering over gegaan.

b. Uitvoering van vonnissen/administratieve beslissingen inzake herstel

De uitvoering van de hoofdveroordeling blijft de essentie. De middelen waarover de overheid beschikt, zijn slechts uitvoeringsmiddelen om de betrokkenen aan te zetten die hoofdveroordeling alsnog uit te voeren. De middelen zijn geen doel op zich. Ze moeten naar redelijkheid en in evenredigheid met de hoofdveroordeling ingezet worden en niet aangewend als een bijkomende straf. Die visie heeft consequenties naar het tijdstip⁵⁰ waarop het middel wordt ingezet. Pas als duidelijk is dat de hoofdveroordeling niet zal uitgevoerd worden, is de inzet van een

⁴⁹ **Art. 6.2.11 VCRO:** "§ 1. De opgelegde bestuurlijke geldboeten worden door het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid geïnd en ingevorderd ten voordele van het Herstelfonds. Het voormelde departement is gemachtigd om aan de schuldenaars van opeisbare bestuurlijke geldboetes die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel of spreading van betaling toe te staan.

§ 2. Als de betrokkene in gebreke blijft bij het betalen van de verschuldigde bestuurlijke geldboeten, verhoogd met de invorderingskosten, worden die bedragen bij dwangbevel ingevorderd. Het dwangbevel wordt geïssueerd en uitvoerbaar verklaard door een ambtenaar die de Vlaamse Regering daarvoor heeft aangewezen.

§ 3. Het dwangbevel wordt aan de schuldenaar bij deurwaardersexploot betekend.

Binnen een termijn van dertig dagen na de ontvangst van het dwangbevel kan de schuldenaar verzet doen door het Vlaamse Gewest te laten dagvaarden.

Het verzet schorst de tenuitvoerlegging. Het Vlaamse Gewest kan de rechter verzoeken om de schorsing van de tenuitvoerlegging op te heffen."

⁵⁰ **Art 6.3.4 § 1:** "De verjaring van het recht op het uitvoeren van de herstelmaatregel neemt een aanvang vanaf het verstrijken van de termijn die de rechtbank heeft bepaald voor de tenuitvoerlegging ervan."

uitvoeringsmiddel vereist. Het heeft ook consequenties naar de omvang waarmee het middel wordt ingezet, nl. naar ratio van de hoofdveroordeling. Op die manier worden onnodig werk en bijkomende kosten ten laste van de overtreder vermeden.

c. Betekening van een vonnis of arrest

Vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling en het correct informeren van overtreders is het van essentieel belang dat de betekening zowel in strafrechtelijke als in burgerlijke zaken zo vlug mogelijk na veroordeling gebeurt.

d. Inschrijving van wettelijke hypotheeken

De inschrijving van een wettelijke hypotheek⁵¹ strekt tot zekerheid van de kosten die gemaakt worden en gebeurt maar indien het *noodzakelijk* is om een garantie voor het innen van de meerwaarde of de kosten van een ambtshalve uitvoering bij gerechtelijke of bestuurlijke herstelmaatregelen te voorzien. Het mag niet als louter drukingsmiddel gebruikt worden.

Het inschrijven van de hypotheek dient evident samen te lopen met de *aanvang van de uitvoeringsprocedure* waarvoor de garantie wordt genomen, d.w.z. wanneer de kosten concreet zullen gemaakt worden. In geval van meerwaarde wordt de inschrijving enkel genomen in functie van de uitvoering op onroerende goederen. Ook reeds eerder genomen hypotheeken worden hierop gescreend en zo nodig doorgehaald.

⁵¹ **Artikel 6.3.4 § 3 VCRO:** “De meerwaarde en de kosten die verbonden zijn aan de ambtshalve uitvoering, vermeld in paragraaf 1, worden, samen met de invorderingskosten, gewaarborgd door een wettelijke hypotheek, die zich uitstrekt tot alle zakelijke rechten die toebehoren aan de veroordeelde, vermeld in paragraaf 1, en die ingeschreven, vernieuwd, verminderd of geheel of gedeeltelijk wordt doorgehaald conform hoofdstuk IV en V van de Hypotheekwet van 16 december 1851. De hypotheek wordt ingeschreven op voorlegging van een afschrift van de rechterlijke beslissing waarin de herstelmaatregelen worden opgelegd, niettegenstaande beroep of verzet.

Daarnaast kan een wettelijke hypotheek ingeschreven worden op alle zakelijke rechten van de titularis van een zakelijk recht op het goed dat het voorwerp uitmaakt van de opgelegde herstelmaatregel, vermeld in artikel 6.3.1, § 1, of artikel 6.3.3, § 1, voor zover dit recht verkregen werd onder bezwarende titel en middels een authentieke akte, verleden na de inwerkingtreding van dit lid. Als diens titel echter al overgeschreven was vóór de overschrijving van de gedinginleidende akte, blijft de wettelijke hypotheek, voor de kosten die verbonden zijn aan de ambtshalve uitvoering, vermeld in paragraaf 1, beperkt tot het onroerend goed waarop de maatregel betrekking heeft, en dit ten belope van de verrijking die de titularis ingevolge de uitvoering van die maatregel zal verkrijgen of al verkregen heeft.

Het bestuur dat belast is met de inschrijving van de wettelijke hypotheek, kan op voorstel van de veroordeelde of de titularis van het zakelijk recht, vermeld in paragraaf 2, een alternatieve zekerheid aanvaarden of het onderpand van de hypotheek inperken, als daarvoor ernstige redenen bestaan en de alternatieve of ingeperkte zekerheid voldoende zijn voor de waarborging van de bedragen, vermeld in het eerste lid.”

Art. 6.4.10 § 1 VCRO “Elke overtreder aan wie het besluit, vermeld in artikel 6.4.7, en in voorkomend geval de beslissing, vermeld in artikel 6.4.8, werd betekend, is hoofdelijk gehouden tot het betalen van de meerwaarde en de kosten die verbonden zijn aan de toepassing van bestuursdwang, met inbegrip van de kosten voor de voorbereiding ervan. Het besluit en de beslissing, vermeld in het eerste lid, maken daarvan melding.

§ 2. De meerwaarde en de kosten, vermeld in paragraaf 1, kunnen ook worden verhaald op de persoon die een zakelijk recht heeft op het goed dat het voorwerp van de bestuursdwang uitmaakte. Op voorwaarde dat de titel van de houder van het zakelijk recht al was overgeschreven vóór de overschrijving van het besluit, vermeld in artikel 6.4.7, § 5, blijft het verhaal van de kosten evenwel beperkt tot de verrijking die de titularis van het zakelijk recht ten gevolge van de uitvoering van de opgelegde herstelmaatregel heeft verkregen.

§ 3. De meerwaarde en de kosten, vermeld in paragraaf 1 en 2, worden gewaarborgd door een wettelijke hypotheek, met overeenkomstige toepassing van artikel 6.3.4, § 3. De hypotheek wordt ingeschreven op voorlegging van een afschrift van het besluit of de beslissing over beroep.”

Het *bedrag* waarvoor de hypotheek wordt gelegd en de *waarde* van de onroerende goederen waarop de hypotheek wordt gelegd, moeten in overeenstemming zijn met de kosten die zullen gemaakt worden of met de meerwaarde. In hoofddorde wordt de hypotheek genomen op het onroerend goed dat voorwerp is van de herstelmaatregel. Indien bijkomend nog een hypotheek nodig is op andere onroerende goederen wegens o.m. de kostprijs van de ambtshalve uitvoering, de waarde van het onroerend goed en reeds bestaande inschrijvingen van derden, wordt ervoor gekozen de gezinswoning alsook andere onverdeelde eigendommen pas in laatste orde te hypothekeren. Desgevallend kan voorafgaand een hypothecaire staat aangevraagd worden.

Daarnaast wordt ook rekening gehouden worden met *de betrokkene zelf*. Het is logisch dat het onderpand voor een veroordeelde groter kan zijn dan voor een niet-veroordeelde. Bij deze laatste is het niet aangewezen op andere goederen dan het voorwerp van de herstelmaatregel zelf een hypotheek te vestigen. Het aandeel van een veroordeelde in de stedenbouwkundige schending speelt eveneens mee, alsook de beperktere mogelijkheden om een herstel uit te voeren aan andermans eigendom, zoals de architect of de aannemer.

Wanneer de betrokkene voorstelt om de garantie te wijzigen of te beperken, gaat het bestuur na of de redenen om de waarborg te wijzigen of beperken alsook de voorgestelde waarborgen afdoende zijn⁵², ongeacht de redenen waarom er niet kan hersteld worden. De betrokkene moet cijfermatig kunnen aantonen dat de voorgestelde vervangende zekerheid of het overblijvende onderpand dezelfde of minstens afdoende waarborgen biedt als de genomen inschrijving (hypothecaire staat en objectief schattingsverslag van de overblijvende goederen). Een gelijkwaardige garantie in de vorm van de consignatie van een bedrag of een bankwaarborg dient ook geaccepteerd te worden.

e. Invordering van verbeurde dwangsommen

De invordering van de dwangsom is nooit een doel op zich. De dwangsom is een middel om het voldoen aan een gerechtelijke of bestuurlijke beslissing af te dwingen.

Het nieuwe decreet geeft aan de stedenbouwkundig inspecteur of de burgemeester⁵³ die belast is met de invordering van de dwangsom de mogelijkheid om opeisbare dwangsomschulden niet of maar gedeeltelijk in te vorderen op gemotiveerd verzoek van de betrokken schuldenaar⁵⁴. Een

⁵² **Artikel 6.3.4 § 3 VCRO:** “Het bestuur dat belast is met de inschrijving van de wettelijke hypotheek, kan op voorstel van de veroordeelde of de titularis van het zakelijk recht, vermeld in paragraaf 2, een alternatieve zekerheid aanvaarden of het onderpand van de hypotheek inperken, als daarvoor ernstige redenen bestaan en de alternatieve of ingeperkte zekerheid voldoende zijn voor de waarborging van de bedragen, vermeld in het eerste lid.”

⁵³ **Artikel 6.3.4 § 4 VCRO:** “Het bestuur dat belast is met de invordering van de dwangsom, is ertoe gemachtigd aan de schuldenaars die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel of spreiding van betaling toe te staan. De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester die belast is met de invordering van dwangsom, kan op gemotiveerd verzoek, en rekening houdend met de gestelde handelingen en de genomen engagements met het oog op een correcte uitvoering van de hoofdveroordeling, beslissen dat een opeisbare dwangsomschuld niet of maar gedeeltelijk wordt ingevorderd, zonder dat dit betrekking kan hebben op de gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt.

De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden vastleggen en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van het tweede lid.”

⁵⁴ **Art. 6.4.16 VCRO:** “De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester kan de verbeurde dwangsommen en de meerwaarde, verhoogd met de invorderingskosten, invorderen bij dwangbevel. Artikel 6.4.11 is van toepassing op dat dwangbevel.

soortgelijke mogelijkheid werd reeds sedert 2009 al toegewezen aan de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering⁵⁵.

Dergelijke verzoeken zullen in alle redelijkheid behandeld worden, rekening houdend met de tijdige inspanningen en engagementen, maar met dien verstande dat de dwangsom zijn aansporend effect niet mag verliezen. Het opeisen en verder invorderen van de dwangsom is dan ook afhankelijk van de mate van uitvoering van de hoofdveroordeling.

Indien het herstel uitgevoerd is, kan evenwel zonder uitdrukkelijk verzoek daartoe op eigen initiatief worden overwogen de opeisbare dwangsomschuld niet verder in te vorderen ten einde een gelijke behandeling na te streven. Dit blijft mogelijk.

De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester die belast is met de invordering van de dwangsom, is ertoe gemachtigd aan de schuldenaars die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel of spreiding van betaling toe te staan.

De stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester kan op gemotiveerd verzoek en rekening houdend met de gestelde handelingen en de genomen engagementen met het oog op een correcte uitvoering van de herstelmaatregelen, beslissen dat een opeisbare dwangsomschuld niet of slechts gedeeltelijk wordt ingevorderd zonder dat dit betrekking kan hebben op de gerechts- en uitvoeringskosten die zijn gemaakt. De Vlaamse Regering kan nadere voorwaarden vastleggen en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van dit lid."

⁵⁵ Zie art. 6.3.12 § 1 VCRO.

f. Ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken⁵⁶ en bestuurlijke besluiten⁵⁷
dwangsommen

Recente misdrijven en inbreuken

- Wat betreft het bestuurlijk traject

Bestuurlijke besluiten, als resultaat van bestuurlijke handhaving, zijn een nieuwigheid. Ze komen tot stand na de inwerkingtreding van het decreet betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning, in de geest en filosofie van het voorliggend handhavingsprogramma RO. In

⁵⁶ **Art. 6.3.4 § 1 VCRO:** "Als de plaats niet binnen de door de rechtbank gestelde termijn in de vorige staat wordt hersteld, als het strijdige gebruik niet binnen die termijn wordt gestaakt of als de bouw- of aanpassingswerken niet binnen die termijn worden uitgevoerd, beveelt het vonnis of arrest altijd dat de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester ambtshalve in de uitvoering ervan kunnen voorzien in de plaats en op kosten van de veroordeelde. Het opstarten van een ambtshalve uitvoering geschiedt met naleving van artikel 6.3.10, § 1. Er wordt onder verstaan : 1° hetzij het aanvatten van een gunningsprocedure tot aanwijzing van een particulier die het vonnis of het arrest zal uitvoeren;

2° hetzij het schriftelijk of mondeling belasten van een particulier, binnen een raamovereenkomst, tot uitvoering van het vonnis of arrest;

3° hetzij het geven van de nodige instructies aan een ambtenaar of een dienst voor de uitvoering van het vonnis of arrest.

De overheid of de particulier die het vonnis of het arrest uitvoert, is gerechtigd om de materialen en voorwerpen, afkomstig van de herstelling van de plaats of van de staking van het strijdig gebruik te verkopen, te vervoeren en te verwijderen.

De overtreder die in gebreke blijft, is verplicht alle uitvoeringskosten, verminderd met de opbrengst van de verkoop van materialen en voorwerpen, te vergoeden op vertoon van een staat die de overheid, vermeld in het eerste lid, heeft opgesteld of die de beslagrechter in de burgerlijke rechtbank begroot en uitvoerbaar verklaard heeft."

⁵⁷ **Art. 6.4.7 VCRO:** "§4. De uitvoeringstermijn neemt een aanvang de dag na de betekening.

§ 5. Het besluit wordt binnen een termijn van twee maanden overgeschreven in het hypotheekkantoor van het gebied waar het onroerend goed ligt. De beslissing, vermeld in artikel 6.4.8, § 2, tweede lid, wordt binnen een termijn van twee maanden nadat ze is gewezen, ingeschreven op de kant van die overschrijving, op de wijze, vermeld in artikel 84 van de Hypotheekwet van 16 december 1851. Hetzelfde geldt voor elke rechterlijke beslissing over de schorsing of vernietiging van het besluit of de beslissing, vermeld in artikel 6.4.8, § 2, tweede lid.

§ 6. De beslissing tot toepassing van bestuursdwang en elke volgende beslissing die in de zaak gewezen is, zijn tegenwerpelijk aan alle belanghebbenden, die de gevolgen ervan moeten dragen."

Art. 6.4.8 VCRO: "§ 1. Tegen de beslissing tot toepassing van bestuursdwang kan de vermoedelijke overtreder beroep instellen bij de Vlaamse Regering. Dat beroep kan strekken tot het ongedaan maken van de beslissing tot toepassing van bestuursdwang of tot de matiging of modulering van de daarin opgelegde maatregelen. Het beroep heeft schorsende werking.

Het beroep is alleen ontvankelijk als het wordt ingesteld bij een met redenen omklede brief binnen een termijn van dertig dagen, die de dag na de betekening van het besluit aanvangt. Als de verzoeker gehoord wil worden, maakt hij daarvan melding in zijn beroepschrift. Het beroepschrift wordt met een beveiligde zending betekend.

§ 2. Binnen een termijn van negentig dagen na de betekening van het beroepschrift wordt er uitspraak over gedaan. Als hiervan binnen deze termijn kennis wordt gegeven aan de vermoedelijke overtreder en de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester die de beslissing heeft genomen, kan deze termijn eenmalig worden verlengd met negentig dagen. Bij gebrek aan een tijdige beslissing vervalt de beslissing tot bestuursdwang.

De beslissing over het beroep wordt binnen vijf werkdagen met een beveiligde zending verstuurd aan de persoon die beroep heeft ingesteld, de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur, de rechthebbenden op de zaak en de gemeente van het grondgebied waarop de bestuurlijke maatregelen moeten worden uitgevoerd. De Vlaamse Regering kan de nadere regels bepalen met betrekking tot dat beroep.

§ 3. De dag na de betekening van de beslissing tot verwerping van het beroep begint de door de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester bepaalde termijn opnieuw te lopen, verminderd met het aantal dagen die al verstreken waren op het ogenblik van het instellen van het beroep."

het bijzonder zal rekening worden gehouden met de prioriteiten, de uitgetekende trajectaanpak en de rangorde bij het bepalen van de herstelmaatregel zoals voorzien in de VCRO.

- Wat betreft het gerechtelijk traject

Dat geldt ook voor het inleiden van vorderingen bij het openbaar ministerie betreffende stedenbouwkundige inbreuken en misdrijven die ontstaan na de inwerkingtreding van het decreet. Als de overtreder, ondanks alle garanties voorzien in het decreet en het handhavingsprogramma RO, finaal toch in gebreke blijft om het herstel uit te voeren na het tevergeefs inzetten van al de andere middelen waaronder de dwangsom, kan de ambtshalve uitvoering als ultimum remedium worden ingezet. Hierbij wordt naar behoren rekening gehouden met de algemene beginselen inzake gelijke behandeling, redelijkheid en proportionaliteit. Zo dient er ook afgewogen te worden of het uitvoeren van ambtshalve herstel versus de inzet van mensen en middelen, te verantwoorden is.

Voorafgaandelijk onderzoek met betrekking tot oudere stedenbouwkundige misdrijven voor zover de uitvoeringstermijn van de herstelmaatregel nog geen tien jaar is verstreken

Voor gerechtelijke uitspraken betreffende stedenbouwkundige misdrijven, is enige nuance vereist. De uitspraken die nu uitvoerbaar zijn en diegene die binnenkort in kracht van gewijsde zullen gaan, zijn meestal tot stand gekomen zonder inzet van zachte handhavingsinstrumenten, op basis van andere prioriteiten, zonder de optie van bestuurlijke handhaving, volgens een andere rangorde voor de herstelmaatregel, en zonder de voortdurende mogelijkheid voor de veroordeelde om over te gaan tot vrijwillig herstel. Hiervoor komt grondig onderzoek naar alternatieven en het aanbod tot vrijwillig herstel op de eerste plaats. Het moment waarop de handhavende overheid een eerste initiatief genomen heeft met betrekking tot een stedenbouwkundig misdrijf, zal bepalend zijn om al dan niet over te gaan tot ambtshalve uitvoering.

Prioriteiten in de ambtshalve uitvoering van gerechtelijke uitspraken waarvan de uitvoeringstermijn meer dan tien jaar is verstreken en de aanpak van het historisch passief

Bij de uitvoering van gerechtelijke uitspraken waarvan de termijn voor uitvoering van de herstelmaatregelen op de betekeningsdatum al 10 jaar of meer verstreken is, ligt de nadruk op probleemoplossend werken en een efficiënte aanpak. Er wordt voorzien in een dubbele aanpak : een inventarisatie en dossiergerichte afhandeling met daarnaast een onderzoek gekoppeld aan een globaal wetgevend initiatief.

De overheid dient het historisch passief in kaart te brengen en een screening, zowel inhoudelijk als procedureel, van deze dossiers te doen, hetzij daartoe een externe opdracht te geven. Op basis hiervan kan worden beslist over het al dan niet actief verder zetten van de uitvoering. Zoals steeds dient het aanknopingspunt de goede ruimtelijke ordening te zijn. Nu het gaat om de uitvoering van de vonnissen en arresten waarvan de uitvoeringstermijn reeds meer dan tien jaar is verstreken (en de schending dus nog ouder is), is het aangewezen de plaatselijke situatie in de huidige context te gaan evalueren. Er moet nagegaan worden wat nog nuttig, noodzakelijk en achterhaald is in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Vóór de (her)betekening van deze titels en desgevallend adviesvraag bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering hierover, dient in de dossiers waarin de uitvoeringstermijn meer dan 10 jaar is verstreken, nagegaan te worden of de actio iudicati al dan niet verjaard is en of eertijds zo werd

betekend dat het stuitend heeft gewerkt. De dossiers die afvallen, worden niet verder geactiveerd. Voor de dossiers waarin geen positief advies tot ambtshalve uitvoering wordt bekomen bij de Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, wordt eveneens niet verder tot betekening over gegaan.

Er wordt proactief een onderzoek gedaan naar de actualiteit van de titel⁵⁸ en naar de huidige regulariseerbaarheid of de mogelijkheid tot het uitwerken van een planologische oplossing, gelet op de huidige beleidsmatige context. De betrokkene wordt op een actieve manier ingelicht en wordt aangezet om mee tot een oplossing te komen waar mogelijk. Indien vereist, worden de nodige initiatieven daartoe vanuit de handhaver in samenwerking met de bevoegde overheden op gang getrokken.

Voor de dossiers waarvan conform het voorgestelde traject, het herstel niet kan bewerkstellig worden, wordt de beslissing tot het opstarten van de ambtshalve uitvoering pas genomen, na toetsing van het stedenbouwkundig misdrijf aan de inhoudelijke prioriteiten die actueel toegepast worden. Indien de aard van het misdrijf en het bestemmingsgebied waarin het misdrijf plaats vond, niet vallen onder de prioriteiten moet de uitvoering niet langer geactiveerd worden. Ook wordt actief nagegaan of bij een actuele beoordeling van de goede plaatselijke ordening volgens de criteria die op dit moment worden aangewend bij het opmaken van een gerechtelijke herstellvordering, de verenigbaarheid hiermee al dan niet kan worden vastgesteld. In affirmatief geval is de ambtshalve uitvoering niet meer aangewezen. De overheid kan hierbij ook proactief initiatieven ondernemen om het historisch passief op een systematische en gefaseerde wijze op het terrein te onderzoeken en beoordelen.

In de dossiers waarin de uitvoering wordt verder gezet, dient aan de betrokkene eerst te worden voorgesteld dat een dading om de uitvoeringstermijn te verlengen nog mogelijk is conform de decretale voorwaarden⁵⁹.

Gezien de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening in de huidige context beleidsmatig als uitgangspunt wordt gesteld voor het historisch passief, moet worden nagagaan in welke mate een aanpassing van de regelgeving op het vlak van vergunnen en plannen de burger op een actieve manier kan aanzetten om dit historisch passief mee op te lossen.

Finaal moet de dubbele aanpak dus ook resulteren in een vaststaand en duidelijk statuut voor de bestaande al dan niet geheel illegale toestand volgens de huidige regelgeving. Er moet rechtszekerheid kunnen geboden worden, ook aan toekomstige derden-verkrijgers. Via de vergunningenregisters en hypothecaire staten zal het bestaan van de veroordeling immers telkens weer naar boven komen. Het verdient aanbeveling hiertoe een wettelijk kader uit te werken en daartoe wordt verder een aanzet gegeven via de verbetertrajecten.⁶⁰

g. Gevolgen van de uitvoering

We streven ernaar om elk handhavingstraject op een formele manier af te sluiten. Dat brengt duidelijkheid voor de betrokkenen. Door de bekendmaking ervan is het juridisch statuut van het

⁵⁸ Nagaan of de titel niet ondoelmatig is geworden in het licht van nieuwe omstandigheden.

⁵⁹ Artikel 6.3.5 § 1 VCRO.

⁶⁰ Zie verder pagina 53-54 – OD 6.

onroerend goed ook voor derden helder. En zo wordt de opbouw van een nieuw historisch passief verhinderd.

De beschikbare instrumenten zijn het proces-verbaal van vaststelling van uitvoering, het herstelattest en het navolgend proces-verbaal van herstel of regularisatie. De opmaak van deze documenten zijn prioritair.

Het proces-verbaal van vaststelling van uitvoering⁶¹ wordt ambtshalve opgemaakt, na kennisgeving door de veroordeelde. Dat proces-verbaal vormt het bewijs van het uitgevoerd herstel. Meteen is het duidelijk dat het goed bevrijd is van elk verder herstel waarover een gerechtelijke uitspraak is gedaan. Het is van belang om zo vlug mogelijk de nodige vaststellingen te doen om de (onnodige) inzet van verdere dwang- en uitvoeringsmiddelen te vermijden. Indicatief wordt een termijn van 14 dagen vanaf de kennisgeving naar voor geschoven.

Naast het proces-verbaal van vaststelling van uitvoering, kan een herstelattest worden aangevraagd. Dat attest bevestigt dat de constructie kan behouden blijven. De opmaak van dit document is minder urgent dan het vorige bij gebrek aan invloed op het lopende handhavingstraject. De gemeente beschikt dus over meer marge voor de opmaak ervan maar gelet op het belang voor de betrokkenen, is de opmaak binnen een redelijke termijn vanaf de vraag aangewezen.

Het navolgend proces-verbaal van vrijwillig herstel of regularisatie van een bekrachtigd stakingsbevel, bevestigt dat de werken of het gebruik mogen verder gezet worden. In geval van een tussengekomen regularisatievergunning zal dergelijk pv pas opgemaakt worden na het uitvoeren van deze vergunning, inclusief de voorwaarden. Indicatief wordt een termijn van 7 dagen naar voor geschoven voor de opmaak ervan.

⁶¹ **Art. 6.3.6 § 1 VCRO:** *De veroordeelde brengt de bevoegde overheid onmiddellijk met een beveiligde zending ervan op de hoogte als hij de opgelegde herstelmaatregel vrijwillig heeft uitgevoerd.*

Na de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, maakt de bevoegde overheid een proces-verbaal van vaststelling op.

Onder bevoegde overheid wordt verstaan : de stedenbouwkundige inspecteur of de burgemeester die de titel heeft doen betekenen met bevel tot uitvoeren. Bij gebreke aan een dergelijke betekening is enkel de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur bevoegd.

De bevoegde overheid zendt een afschrift van het proces-verbaal van vaststelling aan de andere overheden, vermeld in het derde lid, de veroordeelde, diens rechtsopvolgers en de personen die zakelijke rechten hebben op het onroerend goed dat het voorwerp uitmaakt van de opgelegde maatregelen.

Behalve in geval van bewijs van het tegendeel, geldt alleen het proces-verbaal van vaststelling als bewijs van het herstel en van de datum van het herstel.

§ 2. *Het proces-verbaal van vaststelling, vermeld in paragraaf 1, wordt conform artikel 84 van de Hypotheekwet van 16 december 1851 ingeschreven op de kant van de overschrijving, vermeld in artikel 6.3.1, § 6, en artikel 6.3.3, § 2.*

Zolang de inschrijving, vermeld in het eerste lid, niet is gedaan, moet de instrumenterende ambtenaar naar aanleiding van een authentieke akte die strekt tot de overdracht van een zakelijk recht, in een afzonderlijke akte er melding van maken dat voor het onroerend goed bij uitvoerbaar rechterlijk bevel, een verplichting werd uitgesproken om een herstelmaatregel uit te voeren. In die akte wordt bepaald dat de nieuwe titularis, voor zover de tenuitvoerlegging van de door de rechter bevolen herstelmaatregel niet verjaard is, de verbintenis aangaat om de opgelegde herstelmaatregel uit te voeren, onverminderd de verplichting van de veroordeelde.

De kosten verbonden aan de afzonderlijke akte, vermeld in het vorige lid, vallen steeds ten laste van de overdrager van het zakelijk recht.

De instrumenterende ambtenaar stuurt een afschrift van die akte naar de stedenbouwkundige inspecteur en de burgemeester, en is ertoe gehouden de grosse op hun verzoek af te leveren.”

Art. 6.4.9. VCRO: *“§ 1. De overtreder brengt de bevoegde overheid onmiddellijk met een beveiligde zending op de hoogte van de vrijwillige uitvoering van de opgelegde maatregelen. Daarop maakt de bevoegde overheid een proces-verbaal van vaststelling op”.*

De inschrijving op het hypotheekkantoor en/of de vermelding in het vergunningenregister zorgen voor de nodige publiciteit ten aanzien van derden.

OD 3 : VERSTERKEN VAN PARTNERSCHAPPEN EN INZETTEN OP TRANSPARANTIE

1. Samenwerking en informatie-uitwisseling

Samenwerking tussen de interne en externe handhavingspartners⁶².

De *veelheid aan handhavingspartners* en het samenlopen van *dezelfde bevoegdheden op de verschillende niveaus* vereist organisatie en coördinatie. Het is een gegeven dat de handhavingspartners handelen vanuit hun eigen prerogatieven, doelstellingen en ambities. Zij staan hierbij op voet van gelijkheid. Zo bepaalt elke handhavingspartner zijn *eigen prioriteiten*. Voor de inzet van de *instrumenten* zijn handhavers *afhankelijk van elkaar*, zoals bv. voor de bekrachtiging van het stakingsbevel, het opleggen van een bestuurlijke beboeting of het inleiden van een strafrechtelijke procedure.

De *Hoge Raad voor de Handhavingsuitvoering, de Inspectie RWO en het departement Ruimte Vlaanderen* dienen in te zetten op het versterken van de deskundigheid door bij te dragen tot de uitbouw van een kenniscentrum dat functioneert als beslissings- en uitwisselingsplatform waar de externe partners op voet van gelijkwaardigheid deel van uitmaken. Binnen dat kenniscentrum wordt invulling gegeven aan algemene begrippen, wordt de interpretatie en implementatie van rechtspraak besproken en worden adviezen en standpunten gedeeld om tot een uniforme manier van optreden te komen en dezelfde visie uit te dragen. Dat zorgt voor rechtszekerheid en gelijkheid voor de burger. Wanneer door Inspectie RWO algemene beleidsmatige standpunten worden ingenomen met betrekking tot de implementatie of interpretatie van rechtsregels en beleidsrichtlijnen, al dan niet in het kader van de concrete toepassing op het terrein, het instellen van of beargumenteren tijdens procedures, het aantekenen van beroep etc. , zal dit voorafgaand overgelegd en besproken worden met het departement Ruimte Vlaanderen.

De externe en interne *handhavingspartners* worden betrokken zowel bij het bepalen van het algemeen beleid als bij gebieds- of thematisch gerichte aanpak en concrete dossierbehandeling. *Vaste overlegmomenten* in organen zoals stuurgroepen en commissies dragen bij tot de *operationele kennisdeling* tussen de partners. Deze platformen kunnen op termijn geïntegreerd worden in de werking van een kenniscentrum. Door de deelname van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening in de *Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu* wordt ook voor de *beleidsmatige thema's* op een structurele wijze een overleg voorzien.

De *gewestelijke overheid* heeft een algemene regiefunctie bij de uitvoering van het handhavingsprogramma RO en werkt in overleg met de partners een voorstel tot gecoördineerd en loyaal optreden uit. Daarin wordt *onderlinge informatieverstrekking* via overleg, netwerking en kennisdeling verankerd. De beleidskeuzes inzake prioriteiten en de inzet van het handhavingsinstrumentarium, worden uitgewisseld opdat er geen blinde vlekken ontstaan. De

⁶² Zie hoger pagina 13-14 - onder 5.

verschillende handhavingspartners trachten de inhoudelijke prioriteiten enigszins op elkaar af te stemmen. De *inbreng* van elke handhavingspartner gebeurt vanuit hun *eigenheid* binnen het handhavingslandschap ruimtelijke ordening. Vanuit die eigenheid hebben ze een zekere specialisatie, wat een meerwaarde biedt aan het volledige handhavingstraject. De verschillende handhavingspartners worden zo weinig mogelijk tegelijk voor hetzelfde ingezet. Belangrijk is dat duidelijk is wie de *regiefunctie* heeft bij dossierbehandeling en gebieds- of thematisch gerichte aanpak. Het overleg kan op alle niveaus leiden tot *afspraken* die verankerd worden in *handhavingsprotocollen*. De gewestelijke overheid biedt *basisdocumenten en modellen*, gedifferentieerd naar gelang de verschillende partners die het protocol onderschrijven alsook de verscheidenheid bij de gemeentelijke besturen, aan waarop de samenwerking kan geënt worden. Verlenen van *omkadering, opleiding, voorlichting* en het opbouwen van ervaring bij de gemeentelijke ambtenaren behoren ook tot haar takenpakket. *Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden* dienen te worden gefaciliteerd en uitgebouwd. Hierbij wordt rekening gehouden met de aanbevelingen van de VHRM-nota 'evaluatie milieuhandhavingsdecreet dd 8/3/2013', voornamelijk inzake kennisvergaring, opleiding en netwerking.

Samenwerking binnen het eigen beleidsdomein op gewestelijk vlak

De samenwerking met de andere pijlers van ruimtelijke ordening⁶³ dient de verkokering tegen te gaan. Naast de handhavingsinstrumenten spelen *andere ruimtelijke ordeningsinstrumenten*, die geen handhavingsinstrumenten in de enge zin van het woord zijn, een rol in het handhavingstraject. Het betreffen instrumenten die nuttig zijn in het kader van informatieverlening zoals het vergunningenregister of die ook tot herstel kunnen leiden zoals de regularisatievergunning, planologisch attest en planningsinitiatief. De gewestelijke handhavingspartners worden betrokken bij de ontwikkeling of wijziging van deze instrumenten om te garanderen dat deze instrumenten naast het handhavingstraject hun rol kunnen blijven spelen.

Het uitbouwen van de *operationele samenwerking met milieu-inspectie* voor de handhaving van de omgevingsvergunning binnen het domein van het Omgevingsbeleid, vormt een nieuwe opdracht.

Samenwerking met andere relevante beleidsdomeinen en andere diensten

Er wordt rekening gehouden met de doelstellingen en beleidslijnen in *andere sectoren binnen de Vlaamse overheid*. In functie daarvan wordt het handhavingsinstrumentarium gedifferentieerd ingezet. De realisatie van een goede ruimtelijke ordening en het genereren van een meerwaarde voor de ruimtelijke ordening blijft prioritair.

Daarnaast is er nog de samenwerking met *andere diensten buiten de Vlaamse overheid*. Om kort op de bal te kunnen spelen is het opportuun om samen te werken met federale of gemeentelijke instanties die over waardevolle gegevens en data beschikken.

Binnen de *jaarlijkse evaluatie* wordt ook aandacht besteed aan deze vorm van samenwerking.

⁶³ Plannen en vergunnen.

2. Transparantie, communicatie en vertrouwen

Deze drie bouwstenen zijn essentieel om een groter draagvlak te creëren.

1. **Transparantie** begint bij een *eenvoudige en heldere regelgeving* die een oplossingsgerichte aanpak niet in de weg staat. Het blijft een uitdaging voor de overheid om in sterk gejuridiseerde materies toch overregulering te vermijden en te streven naar administratieve vereenvoudiging. Om een duidelijk beeld te krijgen op al de handhavingsactiviteiten en de transparantie te kunnen versterken, wordt verder ingezet op een volwaardige *digitale toegang tot de data* inzake handhaving⁶⁴. De bijdrage van alle partners aan *het jaarlijkse handhavingsrapport* zal een betere analyse van de beleidsuitvoering en de inzet van de instrumenten toelaten. Die analyse zal bijdragen tot een betere datakwaliteit, monitoring en innovatie en vormt ook de basis tot bijsturing van de monitoring.

2. Onderling vertrouwen en openheid zijn noodzakelijk voor een goede samenwerking tussen de handhavingspartners

De Vlaamse overheid communiceert duidelijk de *gewestelijke regieverdeling* aan de andere partners.

De *criteria* die door de gewestelijke handhavingspartners gehanteerd worden bij de uitoefening van hun bevoegdheden worden *geëxpliciteerd*. De invulling van algemene begrippen, de interpretatie van en anticipatie op rechtspraak, de adviezen en standpunten worden gedeeld. Dit leidt tot een beter beleid over de verschillende handhavingspartners heen en tot een meer afgestemde inzet van de instrumenten. Het legt knelpunten in de regelgeving, het beleid of in de uitvoering ervan bloot. Zo kan op een vlotte en dynamische manier ingespeeld worden op evoluties.

De *toetsing* van het gevoerde handhavingsbeleid alsook van de inzet van de handhavingsinstrumenten aan het algemene ruimtelijk orderingsbeleid en de beleidslijnen van andere relevante beleidsdomeinen bij de Vlaamse overheid, in het bijzonder het beleidsdomein milieu en natuur, zal in alle openheid gebeuren.

3. Transparantie en communicatie naar de burger is noodzakelijk als sensibilisering, met het oog op een preventieve handhaving.

Een moderne communicatie wordt aangestuurd door een *communicatieplan* met en op maat van elke doelgroep met bijzondere aandacht voor al de handhavingspartners. Communicatie is nodig op *verschillende niveaus*. Afhankelijk van de finaliteit van de communicatie is deze of gene handhavingspartner het best geplaatst om te communiceren naar de burger.

Op *gewestelijk niveau* is de communicatie gericht op een georganiseerde aanpak met voorlichtingscampagnes en het periodiek vrijgeven van cijfers en resultaten in de media.

⁶⁴ Zie verder pagina 50 e.v. - OD4 - 'Werken aan datakwaliteit, analyse en rapportering'.

De *gemeentelijke besturen spelen* de hoofdrol bij het verstrekken van eerstelijns hulp en individuele inlichtingen nu zij de beste kijk hebben op de toestand ter plaatse. Het belang van hun loketfunctie wordt hier bevestigd. Ook voor de handhavers op het terrein is een meer oplossingsgerichte en klantvriendelijke rol weggelegd met de promotie van de zachte handhavinginstrumenten en door een verlaging van de drempel voor de minnelijke schikking.

Ten slotte zal ook de uitbouw van een *gewestelijk digitaal loket* waarop de burger zich kan bedienen van de meest actuele informatie inzake regelgeving en beleid, bijdragen tot een moderne en open dienstverlening. Er wordt nagegaan of op termijn het digitale bouwloket voor de omgevingsvergunning ook kan worden ingeschakeld voor de handhaving. Ongeacht het feit dat de verschillende niveaus een andere rol krijgen toebedeeld, mag de inhoud van de boodschap niet verschillend zijn. Eensgezinde standpunten dienen op een heldere en uniforme wijze gecommuniceerd aan de burger te worden via geijkte kanalen.

OD 4 : WERKEN AAN DATAKWALITEIT, ANALYSE & RAPPORTERING

De aanwending van handhaving als beleidsinstrument vereist een doorgedreven monitoring. Die monitoring vormt de basis voor de evaluatie en het bijstellen van handhavingsbeleid. De bestaande **Handhavingsmonitor Ruimtelijke Ordening** zal door het departement Ruimte Vlaanderen vanuit die doelstelling verder uitgebouwd worden.

De basis voor een goede monitoring is een goede **datakwaliteit**. Het uitgestippelde handhavingsbeleid dient vertaald te worden in data. Die data vormen een *cijfermatige weergave van het beleid*.

Het is evident dat die data de inzet van de **handhavinginstrumenten** weergeeft. Het handhavingsinstrumentarium is uitgebreid met de mogelijkheid tot *bestuurlijke handhaving* en de decretale verankering van *‘zachte’ handhavingsinstrumenten*. Een uitbreiding van de data met de registratie van deze instrumenten dringt zich op.

Naast een cijfermatige analyse van de instrumenten, is de uitbouw van een **procesanalyse**, tot integrale analyse van het handhavingstraject, noodzakelijk. Zo kan nagegaan worden hoe effectief de respectievelijke instrumenten zijn en over welke tijdspanne het doel zoals het uitvoeren van herstel of betalen van een geldboete, bereikt wordt.

Gelet op de verschillende handhavingspartners, gebeurt de registratie van de data op verschillende plaatsen met verschillende systemen. Met het oog op efficiëntie is het aangewezen om enerzijds **één bron** uit te bouwen waar de meeste informatie van alle handhavingspartners verenigd wordt en anderzijds **maximaal gebruik** te maken van reeds **bestaande systemen**, waarbij een aanpassing of uitbreiding volstaat. Het *vergunningenregister* is de plaats waar zowel gewestelijke als gemeentelijke informatie verzameld wordt. Een verdere uitbouw en gebruik van het vergunningenregister als monitoringsinstrument is logisch. Aandachtspunt daarbij is dat dat niet mag leiden tot schending van de privacy. Daarnaast wordt verder aansluiting gezocht met lopende digitale projecten, zoals de *digitale bouwaanvraag*.

Om een volledig en correct beeld te krijgen van de resultaten en het gevoerde beleid, is naast de cijfermatige analyse uit de Handhavingsmonitor, een *inhoudelijke analyse* gewenst die duiding geeft aan de cijfers. Het jaarlijks **handhavingsrapport Ruimtelijke Ordening** kan die inhoudelijke bijdrage leveren. Door de invoering van dat rapport, worden de instanties die belast zijn met de handhaving van de ruimtelijke ordening voor het eerst verplicht om op systematische wijze de

informatie waarover ze beschikken, te ontsluiten. Die informatie levert een nuttige en relevante bijdrage tot analyse van de resultaten van het gevoerde handhavingsbeleid enerzijds. Anderzijds betekenen de terrein- en loketervaringen van al de handhavingspartners een belangrijke bottom-up bijdrage ter verbetering van het gevoerde beleid in het algemeen en de inzet van de handhavingsinstrumenten in het bijzonder.

Gelet op de decretale verplichtingen, is het verstekken van bepaalde informatie noodzakelijk. Wat de evaluatie van de inzet van de afzonderlijke handhavingsinstrumenten betreft⁶⁵, moeten de criteria die de handhavende instantie hanteert, meegedeeld worden. Voor de algemene evaluatie en de inventaris van de inzichten is de ontsluiting van rechtspraak enerzijds en de analyse van de implementatie of bijsturing in concrete dossierbehandeling anderzijds, vereist.

Er wordt gestreefd naar een ruimere toegankelijkheid en benutting van de **Arrestendatabank** door het invoeren van relevante criteria en makkelijke zoekfuncties.

De cijfermatige analyse uit de Handhavingsmonitor, aangevuld met de jaarlijkse rapportage zullen een pak beleidsrelevante gegevens genereren. Daarmee kan het gevoerde beleid gericht bijgestuurd worden. Zo wordt de basis gelegd voor gerichte en maatschappelijk relevante handhaving, ter realisatie van het ruimtelijk ordeningsbeleid en gebaseerd op **risicoanalyse**.

Een kritische succesfactor hierbij is dat de cijfers en de rapportering binnen een redelijke **termijn** ter beschikking worden gesteld. Indicatief wordt een termijn van 3 maanden na afsluiten van elke jaarlijkse periode naar voor geschoven. Na die periode gaat de proactieve en dynamische werking die een dergelijke analyse en rapportage op het handhavingsbeleid zou moeten hebben, verloren, en wordt het ter beschikking stellen van die documenten een louter decretale verplichting zonder significante relevantie.

OD 5 : FINANCIERING VAN HET HANDHAVINGSBELEID

1. Financiële kengetallen en analyse⁶⁶

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

Deze DAB werd opgericht op het ogenblik van de reorganisatie van de Vlaamse administratie medio 2006. In 2006 werd de voormalige DAB Grondfonds (oud) opgesplitst in een DAB Grondfonds (nieuw) en een DAB Herstelfonds. Dezelfde handelingen en procedures leveren echter ook ontvangsten op en die komen ook toe aan de DAB Herstelfonds. Deze ontvangsten overstijgen elk jaar de uitgaven. In de volgende tabel worden de ontvangsten en uitgaven opgelijst vanaf 2007 tot en met 2009. De ontvangsten komen voort uit:

⁶⁵ Art.6.1.3 §2, 2^{de} lid, 2^o VCRO.

⁶⁶ Gegevens aangeleverd door het agentschap IRWO.

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

Ontvangsten						
	Adm.boetes	Dwangsom-men en uitvoerings- kosten	Meerwaar-den	Minnelijke schikking		Totaal
2014	€ 824.983,33	€ 1.743.651,11	€ 576.838,33	€ 18.787,05		€ 3.164.259,82
2013	€ 698.778,25	€ 1.621.272,58	€ 151.753,55			€ 2.471.804,38
2012	€ 449.766,00	€ 1.823.168,03	€ 454.399,25	€ 14.182,37		€ 2.741.515,65
2011	€ 360.983,00	€ 1.820.543,01	€ 996.824,72	€ 16.843,00		€ 3.195.193,73
2010	€ 378.930,06	€ 1.163.449,56	€ 509.135,14	€ 303,08		€ 2.051.817,84
2009	€ 201.000,00	€ 1.208.000,00	€ 448.000,00			€ 1.857.000,00
2008	€ 313.000,00	€ 1.309.000,00	€ 318.000,00			€ 1.940.000,00
2007	€ 222.446,00	€ 1.060.000,00	€ 1.028.696,00			€ 2.311.142,00
						€ 19.732.733,42
Uitgaven						
	Kosten gerechte-lijke procedures	Informatica	Investerings- goederen	Handhavings- plan/monitor	Studie administra- tieve handhaving	Totaal
2014	€ 993.523,75	€ 192.136,95		€ 111.826,23		€ 1.297.486,93
2013	€ 1.145.835,35	€ 127.749,31				€ 1.273.584,66
2012	€ 1.215.432,35	€ 75.432,88		€ 47.639,21	€ 39.597,25	€ 1.378.101,69
2011	€ 1.092.128,41	€ 42.559,33				€ 1.134.687,74
2010	€ 857.109,79					€ 857.109,79
2009	€ 835.425,00	€ 158.000,00	€ 5.000,00			€ 998.425,00
2009 RPV	€ 86.287,00					€ 86.287,00
2008	€ 864.843,00	€ 86.000,00	€ 41.000,00			€ 991.843,00
2007	€ 688.000,00	€ 60.000,00	€ 35.000,00			€ 783.000,00
						€ 8.800.525,81

De uitgaven die gebeuren op het Herstelfonds kunnen slaan op:

1. de kosten van gerechtelijke procedures zoals herstellvorderingen bij correctionele en burgerlijke rechtbanken, opheffing stakingsbevelen bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg,

procedures bij de dwangsomrechter, procedures bij de beslagrechter, uitvoeringsgeschillen bij de rechtbank van eerste aanleg, maar ook de kosten van betekeningen, hypotheekkosten, gerechtsdeurwaarderkosten;

2. specifieke informatica-uitgaven;

3. specifieke investeringsgoederen (wagenpark, meetapparatuur enz.);

4. kosten veroorzaakt bij een ambtshalve uitvoering (deze kostenpost is sinds 2000 niet meer aangesproken).

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

OD 6 : MOGELIJKE VERBETERTRAJECTEN

1. Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de regelgeving in functie van het reduceren van het historisch passief

Het jarenlange gedoogbeleid maakt dat er al sinds 1962 een historisch passief is opgebouwd waarvoor een oplossing dient te worden gezocht. In vele gevallen kunnen oudere constructies en het gebruik ervan geen aanspraak maken op regularisatie via de gewone vergunningverlening omdat zij botsen op de vereiste van het hoofdzakelijk vergund zijn, hoewel zij wel als verenigbaar met de goede ruimtelijke orde en de huidige regelgeving worden bevonden en er intussen geruime tijd is verstreken sedert het initiële feit. Er dient onderzocht te worden of en in welke mate de voorwaarde met betrekking tot het hoofdzakelijk vergunde karakter hetzij ook andere voorwaarden inzake vergunningverlening kunnen worden opgeheven wanneer het gaat over historisch passief. Er wordt in eerste instantie naar gestreefd een oplossing te zoeken via het juridisch kader voor vergunningen. Hierbij kan onder meer ook rekening gehouden worden met de kwetsbaarheid van het gebied en met de rechten die men na deze regularisatievergunning verkrijgt.

Dit dient te worden onderzocht voor de gevallen waarin reeds een gerechtelijke uitspraak werd bekomen alsook voor de gevallen die verjaard zijn zonder meer. Een oplossing van het historisch passief heeft enkel zin als het volledige passief aangepakt wordt en er middelen aangereikt worden die ook niet vastgestelde, maar illegale historische toestanden kan oplossen. Het passief is niet alleen wat vastgesteld is.

Ten slotte dient ook verder onderzoek verricht te worden naar het ontwikkelen van een legaliteitsattest voor de gevallen in het historisch passief waarin geen regularisatievergunning mogelijk is, maar waar bij een actuele beoordeling van de goede ruimtelijke ordening eveneens de verenigbaarheid zou worden vastgesteld.

2. Onderzoek inzake monitoring en risicoanalyse van het beoogde handhavingsbeleid met inbegrip van analyse van de bronnen

Met het handhavingsprogramma RO beoogt de Vlaamse overheid een handhavingsbeleid te realiseren dat efficiënt, effectief en doelmatig is en ten dienste staat van het algemeen ruimtelijk ordeningsbeleid. De beleidsvisie, strategische en operationele doelstellingen geformuleerd in dit programma geven een concrete vertaling van die grote principes. Een goed beleid voorziet ook een evaluatie van het gevoerde beleid, een evaluatie die kan bijdragen tot bijsturing van het beleid. Eén van de pijlers van een dergelijke evaluatie is monitoring. De beoogde doelstellingen worden in data

vertaald en hiaten worden gedetecteerd zodat een beleid op basis van risicoanalyse mogelijk is. Beide zaken zullen het voorwerp van een onderzoek uitmaken. Binnen dat onderzoek wordt onmiddellijk de link gelegd met de bestaande databronnen en worden aanbevelingen voor verdere ontsluiting geformuleerd.

3. Onderzoek naar financiering van de handhaving door gemeentelijke besturen

De verder doorgedreven subsidiariteit brengt met zich mee dat het gewest de gemeentelijke besturen ook op het vlak van handhaving meer ruimte laat om hun eigen beleid te voeren. De gewestelijke overheid behoudt haar ondersteunende rol, maar laat de regie, de beslissingen en de uitvoering over aan de gemeentelijke besturen met betrekking tot lokale materies. De invoering van de handhaving van de omgevingsvergunning biedt de gemeentelijke partners ook meer mogelijkheden en instrumenten om te gaan handhaven in functie van hun eigen prioriteiten en beleid.

De opbrengsten van de handhaving worden echter gewestelijk vergaard en besteed zonder rekening te houden met de inspanningen van de gemeentelijke overheden. De financiële terugkoppeling naar de gemeentelijke besturen moet onderzocht worden. Verschillende pistes dienen onderzocht te worden. Uitgangspunt is het stimuleren van gemeentelijke partners tot een effectieve en efficiënte handhaving, met betrekking tot het volledige handhavingstraject, dus ook uitvoeren van de eigen titels door de gemeentelijke overheden bekomen. Aan de verdeling van de middelen kunnen voorwaarden gekoppeld worden zoals het respecteren van afspraken en het behalen van bepaalde doelstellingen. Interne rechtsvergelijking met andere domeinen inzake boetesystemen kan hierbij betrokken worden.

Bijlagen

1. Omzendbrief RO/2014/03 van 6 juni 2014 met afwegingskader voor opleggen stakingsbevelen bij gebruik
2. Toelichtende nota bij de Omzendbrief RO/2014/03 'Afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik'
3. Omzendbrief RO/2015/01 van 24 april 2015 (addendum bij omzendbrief RO/2014/03)

OMZENDBRIEF RO/2014/03

Aan

De Gewestelijk Stedenbouwkundig
Inspecteur

De gemeentelijke en gewestelijke
ambtenaren bevoegd om
stedenbouwkundige misdrijven op te sporen
en vast te stellen

Datum: 06 juni 2014

Betreft: Afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik

1 Situering en achtergrond

Deze omzendbrief schept een afwegingskader voor de toepassing van het stakingsbevel bij handelingen die als 'gebruik' worden omschreven. Deze omzendbrief is er op gericht door te werken op al de bestuursniveaus die actief zijn bij de handhaving van de ruimtelijke ordening en verduidelijkt de onderlinge verhouding tussen de handhavingsinstrumenten.

Uit de resultaten van de evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan 2010 blijkt dat er bij de handhavingpartners onduidelijkheid bestaat over het gebruik van het stakingsbevel bij gebruikshandelingen na enkele cassatiearresten inzake het stakingsbevel in 2013.¹ Uit de evaluatie van het Handhavingsplan 2010 is meer bepaald naar voren gekomen dat men op het terrein het volgende ervaart:

*"Het stakingsbevel had tot voor kort effectief een preventieve werking en werd op het terrein als nuttig ervaren. Er wordt zeer vaak snel gevolg gegeven aan een dossier bij het uitvaardigen van een stakingsbevel. Er is onduidelijkheid of door de recente rechtspraak van het Hof van Cassatie de mogelijkheden van het stakingsbevel bij staking van gebruik echter sterk ingeperkt [zijn]. Deze hogere rechtspraak is nog onvoldoende uitgekristalliseerd en deels contradictorisch, hetgeen voor de nodige onzekerheid zorgt."*²

¹ Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 over de eerste drie werkingsjaren – Onderzoeksrapport - pag. 8. Het gaat om volgende arresten: arresten van 8 februari 2013, 24 oktober 2013 (VR 7 februari 2014).

² Evaluatie van de uitvoering van het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, o.c., pag. 76.

Er is aldus een grote nood aan meer duidelijkheid voor de handhavingspartners op het terrein.

Daarnaast komen er vragen in verband met de aanpak van permanente bewoning van weekendverblijven naar aanleiding van lopende provinciale planningsprocessen.

2 Doelstellingen en toepassingsgebied

Deze omzendbrief wil een leidraad bieden bij het opleggen van stakingsbevelen en de beoordeling bij de bekrachtiging ervan in de zin van artikel 6.1.47 VCRO en is van toepassing op de beoordeling van gebruikshandelingen.

Het doel van deze omzendbrief is om de uiteenlopende interpretaties, onduidelijkheden en daarmee verbonden verschillende implementaties op het terrein, alsook een stijgend aantal betwistingen en procedures weg te werken. Dit in afwachting van het handhavingsprogramma Ruimtelijke Ordening, dat deze omzendbrief zal vervangen.

3 Afwegingskader voor het opleggen en het bekrachtigen van een stakingsbevel bij gebruik

3.1. Algemene principes uit het Handhavingsplan 2010 over het stakingsbevel:

Het stakingsbevel is een krachtig en preventief middel, dat optimaal dient te worden ingezet conform het modeltraject, uitgewerkt in het Handhavingsplan.³

“Wanneer de handhavende overheid een decretaal omschreven misdrijf “in wording” vaststelt, legt zij een stakingsbevel op. Het stakingsbevel is dus een uiterst belangrijk instrument, doordat het misdrijven voorkomt, en een belangrijke signaalfunctie heeft. (...) Het stakingsbevel kent niettemin zijn grenzen als instrument om aan preventieve handhaving te doen. Het stakingsbevel is erop gericht verdere schade aan de goede ruimtelijke ordening te voorkomen. Hoe vroeger niet-voltooide illegale bouwwerkzaamheden worden stilgelegd, hoe kleiner de kans dat er schade berokkend is aan de goede ruimtelijke ordening, wat het herstel ervan vergemakkelijkt. Bovendien kan door een stakingsbevel wel een ‘status quo’ worden afgedwongen ten aanzien van de overtreder. Maar om tot eigenlijk herstel van de goede ruimtelijke ordening te kunnen komen, is het vereist dat er tot vrijwillig of gedwongen herstel wordt overgegaan.”⁴

De beslissing tot het opleggen van een stakingsbevel dient te steunen op motieven die de ruimtelijke ordening betreffen.

Het stakingsbevel is in essentie een preventief instrument dat:

- 1) misdrijven moet voorkomen;
- 2) verdere bijkomende schade aan de goede ruimtelijke ordening moet voorkomen.

Het stakingsbevel is ook een voorlopig instrument dat:

- 1) het bevriezen van een bestaande feitelijke toestand beoogt;
- 2) voorlopig is in afwachting van een definitieve herstelmaatregel.

Dit instrument mag niet kennelijk onredelijk of disproportioneel worden ingezet, noch mag het stakingsbevel als een repressief middel worden ingezet.

³ Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 – nr. 7.2.2./5 - pag. 49

⁴ Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010, p. 32.

Het is een instrument dat dient ingezet worden volgens het gedifferentieerd modeltraject zoals beschreven in het Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010. Het opstellen van een proces-verbaal hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat steeds een stakingsbevel moet worden opgelegd.⁵

3.2. In welke gevallen kan een stakingsbevel bij gebruik worden opgelegd of bekrachtigd?

3.2.1. Vooraf: wat is 'gebruik'?

In deze omzendbrief wordt een onderscheid gemaakt tussen:

1. Gebruikshandelingen die het gevolg zijn van een bepaald strafbaar gesteld feit *zonder dat zij in strijd zijn met de bestemming van een bepaald gebied* (zie onder 3.2.2);
2. Gebruikshandelingen die het gevolg zijn van een bepaald strafbaar gesteld feit en op *zich in strijd met de bestemming van een bepaald gebied* zijn (zie onder 3.2.3).

Het is aangewezen dit onderscheid steeds toe te passen bij de beoordeling van concrete situaties.

Daarnaast is er ook nog het geval van het strafbaar gestelde gewoonlijk gebruik dat afzonderlijk wordt behandeld (zie 3.2.4).

3.2.2. Wat indien het gebruik geen strijdigheid met een bepaalde bestemming oplevert?

Aangezien het stakingsbevel wordt ingezet als preventief middel zal er concreet moeten worden nagegaan of er een misdrijf is én of dit misdrijf al dan niet reeds voltrokken is. Daarnaast moet worden gemotiveerd dat dit gebruik de goede ruimtelijke ordening in die mate aantast dat een stakingsbevel, waarbij het gebruik onmiddellijk wordt gestaakt, noodzakelijk is.

Het is niet aangewezen een stakingsbevel op te leggen wanneer op het terrein wordt vastgesteld dat het misdrijf reeds geruime tijd voltrokken is en het gebruik er nog slechts de nasleep van is.

In het geval er gebruikshandelingen worden vastgesteld, die het gevolg zijn van een strafbaar gesteld feit, kan een stakingsbevel binnen een beleidsmatig redelijk geachte termijn van één jaar na het ontstaan van het strafbaar feit worden opgelegd.

3.2.3. Wat indien de gebruikshandeling rechtstreeks in strijd is met de bestemmingsvoorschriften?

3.2.3.1. Welke handelingen zijn rechtstreeks in strijd met de bestemmingsvoorschriften?

Artikel 6.1.1, 2° en 6° VCRO stelt volgende handelingen strafbaar⁶:

⁵ Artikel 6.1.47 VCRO en Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 – nr. 7.2.2./2 – pag. 49

- het plegen, voortzetten of instandhouden van handelingen in strijd met de voorschriften opgenomen in RUP's, stedenbouwkundige verordeningen of verkavelingsvoorschriften, tenzij vergund
- het plegen van inbreuken na 1 mei 2000 op de plannen van aanleg en verordeningen van vóór het DRO, tenzij vergund

Het Grondwettelijk Hof⁷ achtte het niet strijdig met het legaliteitsbeginsel dat ook niet-vergunningsplichtige handelingen strafbaar konden gesteld worden op grond van deze bepalingen.

Sinds enige tijd wordt door het Hof van Cassatie⁸ erkend dat waar een oorspronkelijk misdrijf is gepleegd ook het daaropvolgende gebruik strafbaar kan zijn wegens strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften (het zogenaamde "strafbaar strijdig gebruik").

Een gedraging binnen het ruimtelijke ordeningsrecht kan maar strafbaar zijn voor zover het een 'handeling' is. "Handelingen" worden in artikel 1.1.2, 7° VCRO omschreven als: werkzaamheden, wijzigingen of activiteiten met ruimtelijke implicaties.⁹ Het Hof van Cassatie oordeelde dat bij de beoordeling van de strafbaarheid van een gebruikshandeling de ruimtelijke implicatie als beoordelingselement bijgevolg steeds mee speelt.¹⁰

3.2.3.2. Welke toets om te besluiten tot het opleggen of het bekrachtigen van het stakingsbevel

Zoals aangehaald in de inleiding, is een stakingsbevel een preventief instrument.

Het is gewenst dat *in concreto* wordt aangetoond hoe het gebruik strijdig is met de voorschriften.

Daarnaast speelt ook het tijdsverloop een belangrijke rol. Het tijdsverloop of meer bepaald het bestendige karakter van het gebruik kan doen besluiten dat het stakingsbevel niet meer het aangewezen instrument is om preventief te worden ingezet.

Als redelijk tijdsverloop waarbij het stakingsbevel kan aangewend worden, wordt een termijn van één jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beschouwd. In ruimtelijke kwetsbare gebieden, waar het gebruik langer aan het zicht onttrokken kan zijn, wordt een termijn van twee jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beleidsmatig redelijk geacht.

Als aanvangspunt voor de beoordeling van het tijdsverloop geldt de eerste handeling van het gebruik. Deze eerste handeling kan samenvallen met een ander misdrijf (het doorvoeren van de onvergunde functiewijziging of het oprichtingsmisdrijf). Het initiële feit is zo het startpunt van het strijdig gebruik.

De termijn begint m.a.w. te lopen vanaf het initiële feit of de eerste handeling, en niet vanaf de feitelijke kennisname van het strafbare feit door het handhavende bestuur.

3.2.4. Hoe optreden tegen de schending van de vergunningsplicht voor het gewoonlijk gebruiken van een grond (artikel 4.2.1, 5° VCRO)?

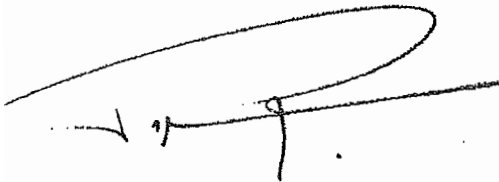
Het gewoonlijk gebruiken van een grond is op zich vergunningsplichtig gesteld en dus strafbaar wanneer niet vergund. Het betreft o.a. de opslag van voertuigen, afval en materialen¹¹.

Het Hof van Cassatie heeft hierover geoordeeld dat dit een gewoontemisdrijf is.¹² Het stellen van een aantal geïsoleerde daden maakt nog geen gewoonlijk gebruik uit. Het gebruik van de grond vereist een zekere regelmaat waarbij blijvend handelingen gesteld worden. Inzake het gewoonlijk gebruiken zal eerst een zekere regelmaat van de handelingen moeten vastgesteld worden.

Voor de toepassing van het stakingsbevel bij het gewoonlijk gebruiken van een grond zal ook hier het tijdsverloop in overweging dienen te worden genomen. Voor een optreden met een stakingsbevel wordt eveneens een termijn van 1 jaar sinds het ontstaan van het gewoonlijk gebruik als redelijk beschouwd. In ruimtelijke kwetsbare gebieden, waar het gewoonlijk gebruik van een grond langer aan het zicht onttrokken kan zijn, wordt een termijn van twee jaar sinds het ontstaan van de gebruikshandeling beleidsmatig redelijk geacht.

4 Good practice inzake overleg bij lopende planningsinitiatieven

In geval er planningsinitiatieven lopen, die een relevante invloed hebben op de bestemming of het gebruik, is het aangewezen overleg te plegen met de plannende overheid en de betrokken gemeente. Handhaving dient in het geval van lopende planningsinitiatieven afgestemd te worden op de geplande bestemmingswijzigingen en rekening te houden met de begeleidende maatregelen.



Philippe Muyters

Vlaams minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

¹¹ Artikel 4.2.1, 5° VCRO juncto artikel 6.1.1, 1° VCRO.

TOELICHTENDE NOTA BIJ DE OMZENDBRIEF RO/2014/03 'Afwegingskader voor stakingsbevelen bij gebruik'**A. Inleiding**

Hoewel de stedenbouwkundige inspecteur de plicht heeft om zelfstandig en onafhankelijk de hem door het decreet toegewezen bevoegdheden uit te oefenen, sluit dit niet uit dat de Vlaamse Regering op algemene wijze en binnen de marges van de decretale regeling richting kan geven aan het ruimtelijk handhavingsbeleid.

Overeenkomstig artikel 6.1.4 §1, 2^{de} lid, 2° VCRO dienen de stedenbouwkundige inspecteurs en de bevoegde verbalisanten de beleidsregels van het Handhavingsplan in acht te nemen bij de uitoefening van hun toezichts- en handhavingstaak. De omzendbrief formuleert beleidsregels in aanvulling op dit Handhavingsplan, in afwachting van de vervanging van dit plan door het Handhavingsprogramma, zoals voorzien in het nieuwe decreet 'betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning'.¹

De betrokken overheidsorganen kunnen maar van deze beleidsregels afwijken zo daarvoor in redelijkheid aanvaardbare motieven bestaan. Aan de andere kant vermag het bestuur geenszins een automatische toepassing te maken van een beleidsnorm zonder tot onderzoek van de concrete omstandigheden van de zaak te zijn overgegaan.²

De omzendbrief heeft tot doel om uiteenlopende interpretaties, onduidelijkheden en daarmee verbonden verschillende implementaties op het terrein, alsook het stijgend aantal betwistingen en procedures weg te werken.³ Vanuit deze doelstelling en na toetsing aan de praktijk besliste het College van Stedenbouwkundige Inspecteurs (COSI) tot een precisering van de door de omzendbrief gehanteerde begrippen om de eenvormigheid van de besluitvorming te verzekeren.

Onder punt B wordt de beslissing van het COSI puntsgewijs weergegeven. Samen met de omzendbrief zal deze beslissing voor de Gewestelijk Stedenbouwkundige inspecteurs gelden als leidraad bij het uitoefenen van hun decretale bevoegdheid inzake het bekrachtigen van stakingsbevelen.

Als uitgangspunten gelden daarbij dat de omzendbrief:

- 1) zich enkel uitspreekt over de beleidsmatige opportuniteit van het staken van gebruikshandelingen;
- 2) zich niet uitspreekt over de concrete juridische grenzen van de inzet van stakingsbevelen;
- 3) enkel betrekking heeft op stakingsbevelen en bekrachtigingsbeslissingen, tot stand gekomen of genomen vanaf 6 juni 2014, zijnde de datum van de omzendbrief

¹ Dit decreet werd aangenomen in de plenaire vergadering van 23 april 2014; zie Parl. St. Vl. P., 2013-2014, 2419/4.

² Mast, A. en Dujardin, J., Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, Antwerpen, 1999, 61- 62.

³ Omzendbrief, pagina 2.

B. Beslissing van het College van Stedenbouwkundige Inspecteurs (COSI) d.d. 19/06/2014**1. Gebruikshandelingen die het gevolg zijn van een bepaald strafbaar feit zonder dat zij in strijd zijn met de bestemming van een bepaald gebied**

- strafbaar feit = een inbreuk in de zin van artikel 6.1.1, 1^{ste} lid, 1° (inbreuk vergunningsplicht: bv. vergunningsplichtige functiewijziging)
- Aanvangspunt termijn = voltrekken strafbaar feit
- Reset: nieuwe vergunningsplichtige functiewijziging of een nieuwe uitbreiding = nieuw strafbaar feit voor de nieuwe onderdelen

2. Strafbaar gebruik strijdig met bestemmingsvoorschriften

- Strafbaar feit = inbreuk in de zin van artikel 6.1.1, 1^{ste} lid, 2° en 6°
- Aanvangspunt termijn = eerste gebruikshandeling
- Reset 1: na een duurzame beëindiging van het gebruik
- Reset 2: na een vergunningsplichtige functiewijziging naar een ander strijdig gebruik
- Reset 3: na een overgang van het ene strijdig gebruik naar een substantieel ander strijdig gebruik
- Niet van toepassing bij strijdigheid met voorwaarden van stedenbouwkundige vergunning (= hypothese 1; inbreuk op artikel 6.1.1, 1^{ste} lid, 1°)

3. Gewoonlijk gebruik

- Strafbaar feit = schending vergunningsplicht gewoonlijk gebruik (gebruiken na het ontstaan van een gewoonte)
- Aanvangspunt termijn = eerste vergunningsplichtige gebruikshandeling
- Reset 1: na een duurzame beëindiging van het gebruik
- Reset2: bij een substantiële uitbreiding (hetzij qua oppervlakte, hetzij qua volume) = nieuw strafbaar feit voor de uitbreiding
- Reset3: wanneer de aard van het gewoonlijk gebruik substantieel wordt gewijzigd

4. Algemene principes

- De omzendbrief heeft geen invloed op de beoordeling van de wettigheid van de stakingsbevelen die voor de omzendbrief zijn gegeven
- Bestaande stakingsbevelen blijven behouden binnen de juridische marges
- Doorbrekingen worden door onze diensten niet meer vastgesteld wanneer blijkt dat het stakingsbevel niet gegeven zou zijn met toepassing van de nieuwe beleidslijnen
- Er geldt een actieve onderzoeksplicht m.b.t. het aanvangspunt van de termijnen
- Bij het geven van een mondeling stakingsbevel wordt in de mate van het mogelijke bij de betrokkene geïnformeerd naar informatie over het aanvangspunt van de termijnen.
- Bij twijfel (in functie van bekrachtiging, na het vervullen van de actieve onderzoeksplicht) wordt bekrachtigd, maar betrokkene heeft de mogelijkheid om bewijzen bij te brengen m.b.t. de criteria van de omzendbrief, waarna eventueel wordt ingetrokken.

Omzendbrief RO 2015/01

Kabinet van de Vlaamse minister van Omgeving,
Natuur en Landbouw

Koning Albert II-laan 20, 1000 BRUSSEL
T 02 552 63 00
F 02 552 63 01
kabinet.schauvliege@vlaanderen.be

Aan

de gewestelijke stedenbouwkundige
inspecteurs

de ambtenaren bij het agentschap Inspectie
RWO die delegatie hebben om rechtsgedingen te
voeren

de rekenplichtige van het Herstelfonds

de gemeentelijke en gewestelijke
ambtenaren die bevoegd zijn om
stedenbouwkundige misdrijven op te sporen
en vast te stellen

24 april 2015

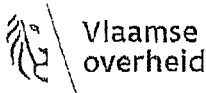
Betreft: addendum bij de omzendbrief RO 2014/03 van 6 juni 2014 betreffende het afwegingskader voor
stakingsbevelen bij gebruik

Inleiding

De omzendbrief RO 2014/03 van 6 juni 2014 schept een afwegingskader voor de toepassing van het
stakingsbevel bij handelingen die als gebruik worden omschreven, en biedt een leidraad bij:

- de beoordeling bij het opleggen van stakingsbevelen (artikel 6.1.47 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke
Ordening (VCRO));
- de beoordeling bij de bekrachtiging ervan (artikel 6.1.47 van de VCRO).

Na de eerste toepassingen van de omzendbrief RO 2014/03 is het beleidsmatig wenselijk om het
toepassingsgebied van deze omzendbrief over handelingen die als gebruik worden omschreven, uit te
breiden naar actuele beoordelingen in de verschillende procedures bij voortzetting van gebruikshandelingen
ná een stakingsbevel bij gebruik, dat is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03 in de
volgende gevallen:



- bij de beoordeling van het voortzetten van gebruikshandelingen die in strijd zijn met een stakingsbevel, namelijk de doorbreking van het stakingsbevel (artikel 6.1.49, §1, van de VCRO), dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling van het opleggen en invorderen van de administratieve geldboetes door de gewestelijke ambtenaren (artikel 6.1.49 van de VCRO) wegens voortzetting na een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling van kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling van administratieve geldboetes (artikel 6.1.49 van de VCRO) die door de gewestelijke ambtenaren zijn opgelegd wegens voortzetting na een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling van het instellen van hoger beroep en cassatieberoep door het Vlaamse Gewest tegen vonnissen en arresten van respectievelijk de kortgedingrechter en de hoven van beroep in de gerechtelijke procedure, zoals bepaald in artikel 6.1.47, zesde lid, van de VCRO, over een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling van het instellen van hoger beroep en cassatieberoep door het Vlaamse Gewest tegen vonnissen en arresten van respectievelijk de beslagrechter en de hoven van beroep in de gerechtelijke verzetsprocedure, zoals bepaald in artikel 6.1.50, §4, van de VCRO, na voortzetting van gebruikshandelingen na een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling als in het ongelijk gestelde partij van de voortzetting van een procedure voor de Raad van State na het advies van de auditeur en het aantekenen van cassatieberoep tegen een arrest van de Raad van State, na voortzetting van gebruikshandelingen na een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03;
- bij de beoordeling van het verder invorderen van de administratieve geldboetes en het uitvoeren na een procedure voor de beslagrechter (ná dwangbevel), hetzij na een procedure voor de Raad van State (vóór dwangbevel)¹, na voortzetting van gebruikshandelingen na een stakingsbevel bij gebruik, dat eerder is opgelegd zonder toepassing van de omzendbrief RO 2014/03.

Deze omzendbrief is een aanvulling op de eerdere omzendbrief RO 2014/03. De inhoud van de omzendbrief RO 2014/03 moet hier als volledige herhaald beschouwd worden, én moet er samen mee gelezen worden.

1. Algemeen

In de praktijk² worden doorbrekingen van stakingsbevelen, namelijk de voortzetting van gebruikshandelingen na een stakingsbevel bij gebruik, niet meer vastgesteld als blijkt dat het stakingsbevel niet gegeven is met toepassing van de nieuwe beleidslijnen die vastgelegd zijn in de omzendbrief RO 2014/03.

Dat wordt om redenen van billijkheid, gelijkheid en redelijkheid doorgetrokken naar het opleggen en invorderen van administratieve geldboetes, alsook naar het instellen van hoger beroep door het gewest

¹ Raad van State, 24 oktober 2013, nr. 225.243

² Zie toelichtende nota bij de omzendbrief houdende de beslissing van het College van Stedenbouwkundige Inspecteurs (COSI) d.d. 19/06/2014 op de website van Ruimte Vlaanderen :

www.ruimtelijkeordening.be/Portals/108/docs/Handhaving/Toelichting%20bij%20de%20omzendbrief.pdf

tegen beslissingen van de kortgedingrechter en de beslagrechter, en de verdere invordering en uitvoering na gerechtelijke en administratieve procedures.

Als bij een actuele beoordeling blijkt dat het initiële stakingsbevel bij gebruik niet gegeven zou zijn als toepassing was gemaakt van de nieuwe beleidslijnen, bepaald in de omzendbrief RO 2014/03, moet daarmee rekening gehouden worden bij het nemen van verdere beslissingen.

Als het initiële stakingsbevel niet alleen betrekking heeft op gebruikshandelingen, gelden de onderstaande beleidslijnen desalniettemin voor het gedeelte van het stakingsbevel dat betrekking heeft op de gebruikshandelingen.

2. Bij de vaststelling van voortzetting van gebruikshandelingen

De praktijkregel dat doorbrekingen niet meer worden vastgesteld als blijkt dat het stakingsbevel bij gebruik niet gegeven zou zijn met toepassing van de nieuwe beleidslijnen, bepaald in de omzendbrief RO 2014/03, vertolkt de beleidsmatig gewenste aanpak en wordt hierbij bestendigd.

3. Bij het opleggen en de invordering en uitvoering van administratieve boetes

Als blijkt dat een stakingsbevel bij gebruik niet gegeven zou zijn met toepassing van de nieuwe beleidslijnen, bepaald in de omzendbrief RO 2014/03, gelden voor de administratieve boetes en de invordering ervan de volgende richtlijnen.

Het is beleidsmatig gewenst dat geen administratieve geldboetes worden opgelegd, noch dat ze verder worden ingevorderd.

Bij de beoordeling van verzoeken tot kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling zal de eerder opgelegde administratieve geldboete worden kwijtgescholden.

Er wordt geen dwangbevel meer uitgevaardigd en alle verdere stappen tot invordering en uitvoering worden gestaakt. Minstens worden onverwijld de nodige instructies gegeven aan de deurwaarder om de verdere uitvoering van de boetes te staken.

Als dat noodzakelijk is, wordt in deze gevallen de bekrachtiging van het stakingsbevel door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur herbekeken, met inachtneming van de nieuwe beleidslijnen, en wordt het stakingsbevel in voorkomend geval ingetrokken.

4. Bij het aantekenen van verzet, beroep of cassatieberoep in gerechtelijke procedures

Als blijkt dat een stakingsbevel bij gebruik niet gegeven zou zijn met toepassing van de nieuwe beleidslijnen, bepaald in de omzendbrief RO 2014/03, gelden voor gerechtelijke procedures en de uitvoering ervan de volgende richtlijnen.

Artikel 6.1.47, zesde lid, van de VCRO bepaalt dat de opheffing van een stakingsbevel door de betrokkene kan worden gevorderd bij de kortgedingrechter.

Artikel 6.1.50, §4, van de VCRO bepaalt dat de betrokkene tegen een dwangbevel inzake administratieve geldboetes verzet kan aantekenen bij de beslagrechter.

In procedures waarbij vonnis op verstek wordt gewezen tegen het Vlaamse Gewest, zal geen verzet worden aangetekend.

In de procedures waarin door de kortgedingrechter of beslagrechter uitspraak is gedaan, zal geen hoger beroep worden ingesteld door het Vlaamse Gewest.

In procedures waarin het Vlaamse Gewest in hoger beroep in het ongelijk wordt gesteld, zal geen cassatieberoep worden aangetekend.

Er worden na gerechtelijke uitspraken geen verdere stappen tot invordering en uitvoering gedaan, minstens worden onverwijld de nodige instructies gegeven aan de deurwaarder om verdere uitvoering te staken.

Als dat noodzakelijk is, wordt in de voormelde gevallen de bekrachtiging van het stakingsbevel door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur herbekeken, met inachtneming van de nieuwe beleidslijnen, en wordt het stakingsbevel in voorkomend geval ingetrokken.

5. Bij een beroep voor de Raad van State voor een dwangbevel is gegeven

Als blijkt dat een stakingsbevel bij gebruik niet gegeven zou zijn met toepassing van de nieuwe beleidslijnen, bepaald in de omzendbrief RO 2014/03, gelden inzake de procedure voor de Raad van State en de verdere invordering van een geldboete na een procedure bij de Raad van State inzake de betwisting van het opleggen van een administratieve geldboete voor een dwangbevel is gegeven, de volgende richtlijnen.

In procedures waarin het Vlaamse Gewest in het ongelijk wordt gesteld door de auditeur van de Raad van State, zal er geen voortzetting van de procedure worden gevraagd.

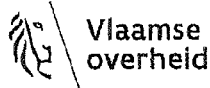
In procedures waarin het Vlaamse Gewest in het ongelijk wordt gesteld bij arrest van de Raad van State, zal geen cassatieberoep worden aangetekend.

Ook in het geval dat de Raad van State geen vernietiging uitspreekt, wordt geen dwangbevel uitgevaardigd.

Als dat noodzakelijk is, wordt in dit geval de bekrachtiging van het stakingsbevel door de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur herbekeken, met inachtneming van de nieuwe beleidslijnen, en wordt het stakingsbevel in voorkomend geval ingetrokken.

Brussel, 24 april 2015

Joke Schauvliege
Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw



Vlaamse
overheid